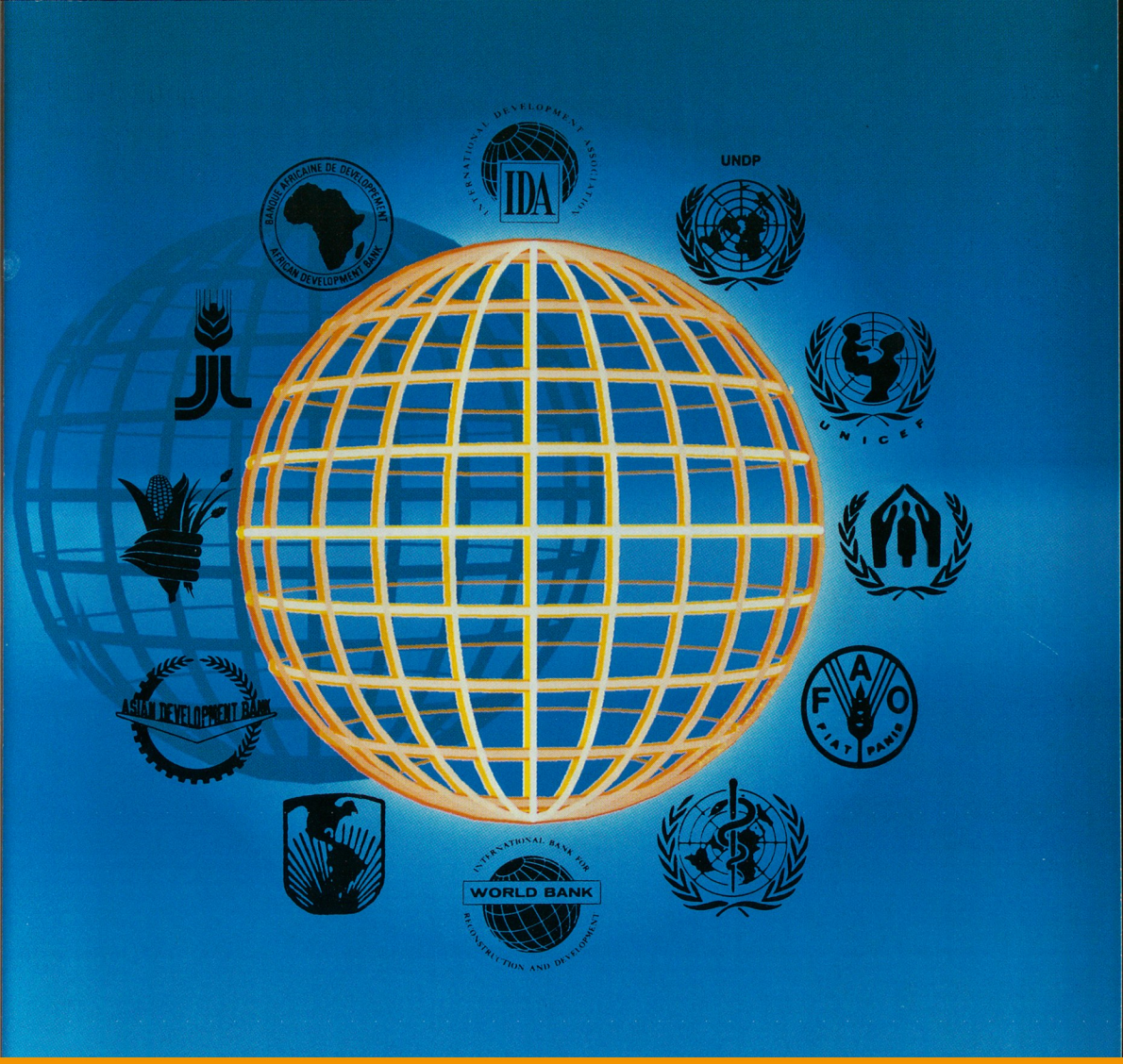


Ur KB:s samlingar

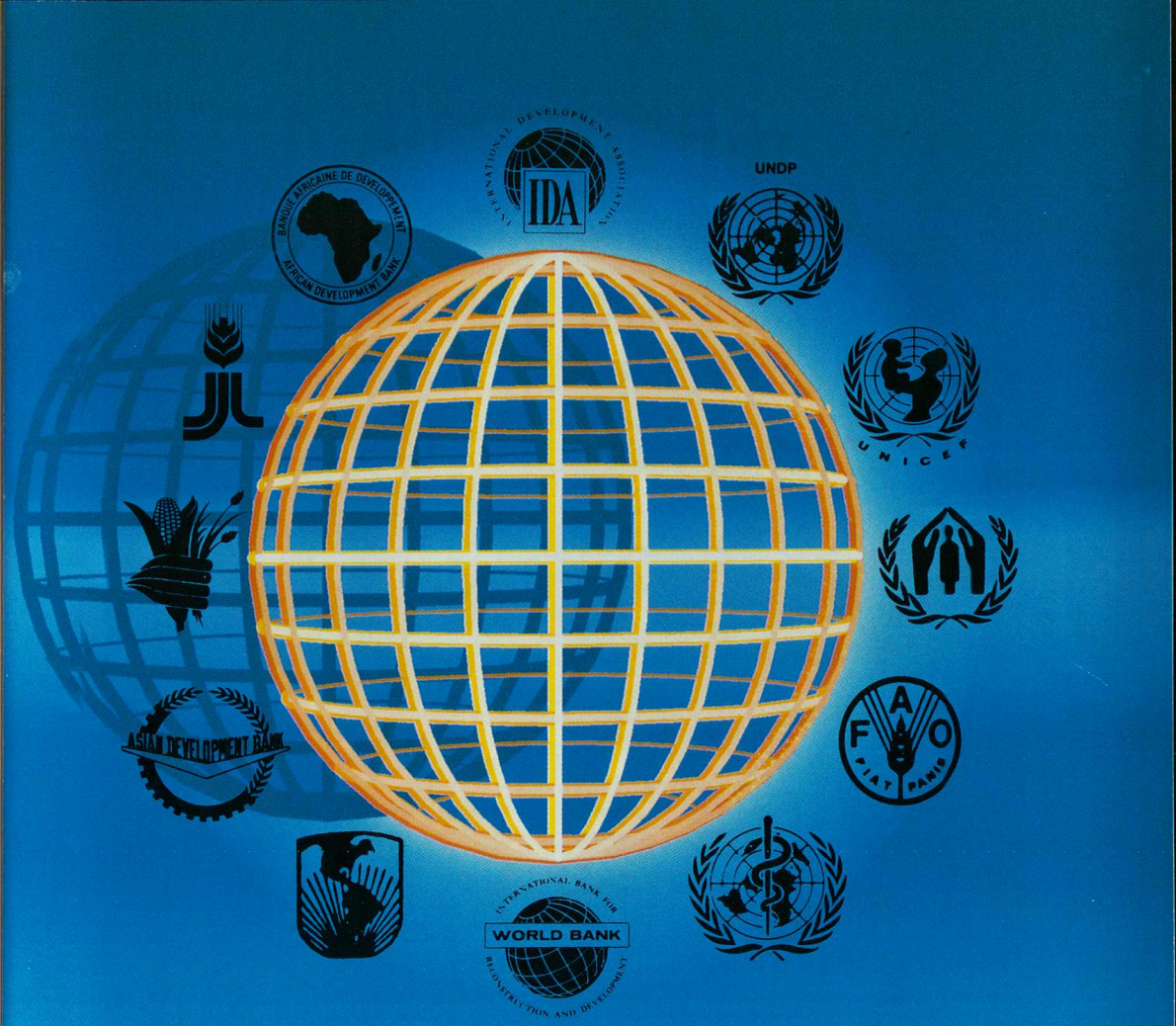
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

ORGANISATIONER

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN FÖR ÖVERSYN AV SVENSKT MULTILATERALT UTVECKLINGSSAMARBETE

SOU 1991:48



BISTÅND GENOM INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN FÖR ÖVERSYN AV SVENSKT MULTILATERALT UTVECKLINGSSAMARBETE

SOU 1991:48

Ref KB
Oc

135

Statens offentliga utredningar
1991:48
Utrikesdepartementet

Bistånd genom internationella organisationer

Betänkande av kommittén för översyn
av svenskt multilateralt utvecklingssamarbete
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10799-6
ISSN 0375-250X

Statsrådet
Lena Hjelm-Wallén
Utrikesdepartementet

Regeringen bemyndigade genom beslut vid regeringssammanträde den 13 juli 1989 statsrådet Lena Hjelm-Wallén att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att göra en översyn av svenskt multilateralt utvecklingssamarbete (Dir. 1989:39).

Den 29 augusti 1989 förordnades f.d. vice riksbankschefen Hans Lundström till ordförande, riksdagsledamöterna Karl-Göran Biörsmark, Birgitta Hambraeus, Evert Svensson och Kristina Svensson till ledamöter och kanslirådet Erik Backman till sekreterare i kommittén. I kommitténs sekretariat har, förutom ordföranden och sekreteraren, också ingått jur. kand. Harry Landau (fr.o.m. 1990-03-01). Den 20 september 1989 förordnades Carin Otterström att vara assistent åt ordföranden och sekreteraren. sistentuppgifter har också utförts av Ulla Magnusdotter (fr.o.m. 1990-05-21) och Ulla Magnusson (fr.o.m. 1991-01-12).

Kommittén har antagit namnet multibiståndskommittén.

Kommittén har till sig knutit en referensgrupp, i vilken under det senaste året ingått departementsrådet Lennart Båge (efterträdande dåvarande departementsrådet Carl-Johan Groth, båda utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete), departementsrådet Björn Elmér (utrikesdepartementets politiska avdelning), departementsrådet Sven-Olof Johansson (finansdepartementets internationella avdelning), avdelningschef Carin Norberg (SIDA) och projektledare Ulf Rundin (Nordiska FN-projektet).

Kommittén har också assisterats av ytterligare ett antal sakkunniga. Vissa av dem (se sid 12) har bidragit med särskilda studier. Här förtjänar särskilt f.d. avdelningschefen vid SIDA Sixten Hepplings historiska återblick (Annex 2) att nämnas. Andra har medverkat i utformningen av vissa kapitel eller aspekter av betänkandet. Det gäller bl. a. civilekonom Samuel Egerö, departementssekreterare Anders Henriksson, departementssekreterare Marie Sjölander och kanslirådet Ann Wilkens. Kanslirådet Inga Björk-Klevby, ambassadrådet Bo Jerlström och f.d. utvärderingschefen vid SIDA Elisabeth Lewin har medverkat med såväl särstudier som kapitelunderlag. Intervjuer och samråd har skett med ett 20-tal personer med erfarenhet av det multilaterala biståndet och dess organisationer.

Kommittén har haft 22 sammanträden, varav sju med medlemmar av referensgruppen eller andra sakkunniga. Referensgruppen har haft tio sammanträden.

Kommittén har besökt ett antal multilaterala biståndsorganisationers huvudkontor i Genève, New York och Washington. Kommittén har också studerat vissa av dessa organisationers verksamhet i Kenya, Tanzania och Uganda.

Vi får härmed överlämna betänkandet Bistånd genom internationella organisationer med annexen 1 (Det multilaterala biståndets organisationer), 2 (Sverige och u-länderna i FN – en återblick) och 3 (Särstudier). Till betänkandet har Birgitta Hambraeus fogat bilagda reservation.

Stockholm den 12 juni 1991

Hans Lundström

Karl-Göran Biörsmark *Birgitta Hambraeus*

Evert Svensson *Kristina Svensson*

/Erik Backman

1 **Inledning** **15**

2 **Bakgrund** **18**
2.1 Externa faktorer 19
2.2 Interna faktorer 21
2.3 Skuldkrisen 22

3 **Det multilaterala biståndet – en översikt** **28**
3.1 Det multilaterala biståndssystemets framväxt 29
3.2 Argumenten för multilateralt bistånd 30
3.3 Det multilaterala biståndssystemets struktur 31
3.4 Samordningsinstrument inom FN-systemet 35
3.5 Det multilaterala biståndets omfattning 36

4 **Det svenska multilaterala biståndet i ett internationellt perspektiv** **40**
4.1 Det svenska multilaterala biståndets utveckling 40
4.2 Olika typer av biståndsflöden 41
4.3 Det svenska multilaterala biståndets sammansättning 42
4.4 De totala multilaterala bidragens omfattning 44
4.5 De multilaterala bidragens fördelning 48
4.6 De svenska bidragsandelarna i olika organisationer. 49

5 **Det svenska multilaterala biståndet – en återblick** **52**

6 **Biståndsmål och utvecklingsstrategier** **62**
6.1 De svenska biståndsmålen 62
6.2 Internationella utvecklingsstrategier 65
6.3 Mål och strategier som bedömningsgrund 73

7 **Världsbanken/IBRD/IDA, Internationella valutafonden** . **77**
7.1 Bretton Woods-institutionerna 78
7.2 Världsbanken 82
7.2.1 Resursmobilisering, långivning 83
7.2.2 Tekniskt bistånd, rådgivning 84
7.2.3 Prioriteringar, inflytande 86
7.2.4 Policy, verksamhetsinriktning 88
7.2.5 Kritik, utvärdering 93
7.3 Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, IBRD 95
7.3.1 Finansiering 95
7.3.2 Utlåning 96
7.4 Internationella utvecklingsfonden, IDA 97
7.4.1 Finansiering 98
7.4.2 Verksamhetsinriktning 100
7.4.3 Sverige och IDA 101

7.5 Internationella valutafonden, IMF 103
7.5.1 Reguljär verksamhet 103
7.5.2 Koncessionell långivning 105

8 De regionala utvecklingsbankerna 108
8.1 Allmänt om regionalbankerna 108
8.1.1 Jämförande översikt 108
8.1.2 Regionalbankerna, Världsbanken och Sverige 112
8.2 Interamerikanska utvecklingsbanken 117
8.3 Asiatiska utvecklingsbanken 118
8.4 Afrikanska utvecklingsbanken 120

9 FNs utvecklingsprogram, UNDP 130
9.1 UNDP 130
9.1.1 Bakgrund 130
9.1.2 Verksamhet 132
9.1.3 Organisation och styrelse 134
9.1.4 Sverige och UNDP 135
9.1.5 UNDP – problem och möjligheter 137
9.2 FNs kapitalutvecklingsfond, UNCDF 140
9.3 FNs befolkningsfond, UNFPA 141
9.3.1 Verksamhet 142
9.3.2 Finansiering 143
9.3.3 Befolkningsfrågan på sikt 143
9.4 FNs arbete för jämställdhet 145

10 FNs barnfond, UNICEF 149
10.1 Organisation, verksamhetsvolym och finansiering 149
10.2 Strategi, roll och verksamhet 150
10.3 Bedömningar av UNICEF 152
10.4 UNICEF och Sverige 154

11 Flyktingorganisationerna 157
11.1 Flyktingsituationen 157
11.2 FNs flyktingkommissarie, UNHCR 158
11.2.1 Utvecklingen av UNHCRs arbete 159
11.2.2 UNHCRs styrelse 161
11.2.3 Administration 161
11.2.4 Verksamhetsvolym och finansiering 162
11.3 FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern, UNRWA 164
11.4 Livsmedelshjälp till flyktingar 165

12 FNs jordbruks- och livsmedelsorgan 167
12.1 FNs jordbruks- och livsmedelsorganisation, FAO 167
12.2 Världslivsmedelsrådet, WFC 168
12.3 Världslivsmedelsprogrammet, WFP 168
12.4 Internationella katastroflagret för livsmedel, IEFR, och Livsmedelskonventionen, FAC 171

12.5 Internationella jordbruksutvecklingsfonden, IFAD 171
12.6 Problem och konflikter 172
12.6.1 FAO och FAO-sekretariatet 172
12.6.2 Jordbruks- och livsmedelsorganens strukturproblem 174

13 Internationella handelscentret, ITC 178
13.1 ITCs verksamhet 178
13.2 Sverige och ITC 180
13.3 Granskning av ITC 181
13.4 Den senaste utvecklingen 183

14 Multilateral samverkan – några aktuella initiativ 185
14.1 Världsbankens särskilda biståndsprogram för Afrika, SPA 185
14.2 Kapacitetsuppbyggande i Afrika, ACBI 190
14.3 Den globala miljöfaciliteten, GEF 193
14.4 WHO och AIDS-problemet 197

15 De enskilda organisationerna och det multilaterala biståndet 201
15.1 Bakgrund 201
15.2 Världsbanken och de enskilda organisationerna ... 203
15.3 UNDP och de enskilda organisationerna 207

16 Strukturanpassning och anpassningsprogram 211
16.1 Ekonomisk anpassning – en nödvändighet 211
16.2 Programmens utformning 213
16.3 Kritik av de tidiga programmen 215
16.4 Bedömning av programmens effekter 217

17 Det multilaterala biståndets effektivitet; utvärderingssystemen 220
17.1 Allmänt om effektivitet och utvärdering 220
17.2 De multilaterala institutionernas egen utvärderingsverksamhet 222
17.3 Givarländernas utvärderingar av multilateralt bistånd 227
17.4 Vilka slutsatser kan dras beträffande det multilaterala biståndets effektivitet? 230
17.5 Det existerande utvärderingsmaterialets användbarhet för medlemsländerna 234

18 Multibi-biståndet 239
18.1 Bakgrund och begrepp 239
18.2 Multibi-biståndets omfattning 241
18.3 Motiv för multibi-bistånd 242

18.4 Det svenska multibi-biståndet 244
18.5 Internationella konsekvenser av multibi-biståndet 249

19 Det multilaterala biståndssystemet – några strukturproblem 251
19.1 FN-systemet 251
19.2 Fackorganen, UNDP och humanitärt bistånd 253
19.2.1 Samordning 253
19.2.2 Finanser 254
19.2.3 UNDPs roll 255
19.2.4 Styrningen av FN-systemet 256
19.2.5 Humanitärt bistånd 258
19.3 FN-familjen – utvecklingsbankerna 259
19.3.1 Olikheterna 259
19.3.2 Samarbetet 261
19.3.3 Rollfördelningen 262

20 Det multilaterala biståndets beredningsresurser 265
20.1 Multilaterala beredningsresurser och deras användning 265
20.2 Multilaterala beredningsresurser i departementen . 268
20.3 Multilaterala beredningsresurser i biståndsorganen 272
20.4 Möjliga förstärkningar av beredningsresurserna ... 273

21 EG-samarbetet på biståndsområdet 279
21.1 EGs biståndspolitik 279
21.2 Danska erfarenheter av biståndssamarbete inom EG 282

22 SAMMANFATTNING; KOMMITTÉNS ÖVERVÄGANDEN OCH SLUTSATSER 285

22.1 Inledande kommentar 285

22.2 Ekonomisk politik och skuldkris 286
22.2.1 Den ekonomiska politikens betydelse 286
22.2.2 Aspekter av skuldkrisen 287
22.2.3 Överväganden, slutsatser 288

22.3 Multilateralt bistånd – en översikt 289
22.3.1 Varför multilateralt bistånd? 289
22.3.2 Genom vilka organisationer? 290
22.3.3 Organisationernas relativa betydelse 292

22.4 Det svenska multilaterala biståndet – omfattning och fördelning 293
22.4.1 Omfattning 293
22.4.2 Fördelning 294

22.5 Det svenska multilaterala biståndet – en återblick 295

22.6 Biståndsmål och utvecklingsstrategier 297
22.6.1 De svenska biståndsmålen 297
22.6.2 Internationella utvecklingsstrategier 298
22.6.3 Överväganden, slutsatser 299

22.7 Världsbanken/IBRD/IDA, Internationella valutafonden 300
22.7.1 Bretton Woods-institutionerna 300
22.7.2 Världsbanken 302
22.7.3 IBRD och IDA 304
22.7.4 Internationella valutafonden 306
22.7.5 Överväganden, slutsatser 308

22.8 De regionala utvecklingsbankerna 311
22.8.1 Några gemensamma drag 311
22.8.2 Regionalbankerna, Världsbanken och Sverige. . 312
22.8.3 Interamerikanska utvecklingsbanken 313
22.8.4 Asiatiska utvecklingsbanken 314
22.8.5 Afrikanska utvecklingsbanken 314
22.8.6 Överväganden, slutsatser 316

22.9 FNs utvecklingsprogram, UNDP 319
22.9.1 UNDP 319
22.9.2 FNs kapitalutvecklingsfond, UNCDF 322
22.9.3 FNs befolkningsfond, UNFPA 322
22.9.4 FNs arbete för jämställdhet 323
22.9.5 Överväganden, slutsatser 324

22.10 FNs barnfond, UNICEF 326
22.10.1 Bedömningar av UNICEF 327
22.10.2 UNICEF och Sverige 328
22.10.3 Överväganden, slutsatser 328

22.11 Flyktingorganisationerna 330
22.11.1 FNs flyktingkommissarie, UNHCR 330
22.11.2 Andra FN-organ på flyktingområdet 331
22.11.3 Överväganden, slutsatser 332

22.12 FNs jordbruks- och livsmedelsorgan 334
22.12.1 Organisationerna 334
22.12.2 Problem och konflikter 336
22.12.3 Överväganden, slutsatser 337

22.13 Internationella handelscentret, ITC 338
22.13.1 ITCs verksamhet 338
22.13.2 Sverige och ITC 339
22.13.3 Överväganden, slutsatser 339

22.14 Multilateral samverkan – några aktuella initiativ 341
22.14.1 Världsbankens särskilda program för Afrika, SPA ... 341
22.14.2 Kapacitetsuppbyggande i Afrika, ACBI ... 342
22.14.3 Den globala miljöfaciliteten, GEF ... 343
22.14.4 WHO och AIDS-problemet ... 344

22.15 De enskilda organisationerna och det multilaterala biståndet ... 345
22.15.1 Världsbanken, UNDP och de enskilda organisationerna ... 346
22.15.2 Överväganden, slutsatser ... 348

22.16 Strukturanpassning och anpassningsprogram ... 350
22.16.1 Anpassningsbehov och anpassningsprogram ... 351
22.16.2 Kritik av programmen, effekter ... 352
22.16.3 Överväganden, slutsatser ... 353

22.17 Det multilaterala biståndets effektivitet; utvärderingssystemen ... 355
22.17.1 Sammanfattning ... 355
22.17.2 Överväganden, slutsatser ... 357

22.18 Multibi-biståndet ... 358
22.18.1 Multibi-biståndets omfattning ... 359
22.18.2 Det svenska multibi-biståndets inriktning och omfattning ... 360
22.18.3 Internationella konsekvenser av multibi-biståndet ... 361
22.18.4 Överväganden, slutsatser ... 361

22.19 Det multilaterala biståndssystemet – några strukturproblem ... 363
22.19.1 "Det egentliga FN-systemet" ... 364
22.19.2 FN-familjen – utvecklingsbankerna ... 366
22.19.3 Överväganden, slutsatser ... 367

22.20 Det multilaterala biståndets beredningsresurser ... 368
22.20.1 Multilaterala beredningsresurser i departementen ... 368
22.20.2 Multilaterala beredningsresurser i biståndsorganen ... 370
22.20.3 Möjliga förstärkningar av beredningsresurserna ... 370
22.20.4 Överväganden, slutsatser ... 372

22.21 EG-samarbetet på biståndsområdet ... 373

22.22 CENTRALA FRÅGESTÄLLNINGAR; ÖVERVÄGANDEN, SLUTSATSER ... 373
22.22.1 Måluppfyllelse ... 374
22.22.2 Effektivitet ... 375

22.22.3 Inflytande 377
22.22.4 Kapacitetsfrågan 377
22.22.5 Det multilaterala biståndets storlek 378
22.22.6 Det multilaterala biståndets fördelning 380

Bilagor **385**
1:1 Kommittédirektiv 385
2:1 Nettotransfereringar till utvecklingsländerna under 1980-talet 388
7:1 Utdrag ur Sveriges internationella miljösamarbete "Nya mål och nya möjligheter". Slutbetänkande av utredningen om Sveriges internationella miljösamarbete 392
7:2 Stand-By-, EFF-, SAF- och ESAF-arrangemang per den 31 december 1990 393
9:1 Några organisationer inom FN-systemet 394
11:1 Flyktingkonventioner och flyktingproblem 396
17:1 FN-systemets oberoende, externa granskningsorgan 404
22:1 En svensk skuldstrategi för de fattigaste och svårast skuldsatta länderna. Skrivelse från SIDAs styrelse 406
22:2 Citat ur intervjuundersökning om enskilda organisationer och multilateralt bistånd 411

Reservation av Birgitta Hambraeus **412**

Litteratur **424**

Förkortningar **431**

1 Det multilaterala biståndets organisationer

2 Sixten Heppling
Sverige och u-länderna i FN – en återblick

3 Särstudier

1 Margareta Forselius, Åke Lönnberg, Göran Lind
Internationella valutafonden och Världsbanken

2 Gerd Johnsson
Internationella utvecklingsfonden

3 Inga Björk-Klevby
Asiatiska utvecklingsfonden

4 Bo Jerlström
Interamerikanska utvecklingsbanken

5 Björn Carlsson
FNs utvecklingsprogram

6 Elisabeth Lewin
FNs barnfond

7 Axel Wallén
Internationella handelscentret

8 Jörgen Lewin
Policy-relaterat bistånd

9 Lars-Ove Ljungberg, Mats Hårsmar
Det multilaterala biståndet och de enskilda organisationerna

Tabeller

2:1 Ekonomisk utveckling i vissa u-landsregioner under 1980-talet ... 21
2:2 Nyckeldata för skuldsatta länder ... 23
2:3 Nettotransfereringar till u-länderna totalt ... 26
2:4 Nettotransfereringar till låginkomstländerna totalt ... 26
3:1 Resursmobilisering för biståndsverksamhet ... 37
3:2 Regional fördelning av bistånd ... 38
3:3 Sektoriell fördelning av bistånd ... 38
4:1 DAC-ländernas bistånd ... 45
4:2 Enskilda DAC-länders bistånd ... 46
4:3 Sverige och de multilaterala biståndsorganisationerna ... 51
7:1 IBRD/IDAs kumulativa låneutfästelser sektor- och regionvis . 97
8:1 Utvecklingsbankernas tecknade kapital och utestående upplåning ... 110
8:2 Inbetalda bidrag till utvecklingsfonderna ... 111
8:3 Utvecklingsbankernas och -fondernas utlåningsvolym ... 111
8:4 Fördelningen av de regionala utvecklingsbankernas och -fondernas ackumulerade utlåning på sektorer ... 112
9:1 UNDPs verksamhet fördelad på sektorer ... 133
9:2 Bidragen till UNDP fördelade på givarländer ... 134
9:3 Bidrag till UNCDF fördelade på givarland ... 141
10:1 UNICEFs utgifter fördelade på sektorer ... 151
10:2 UNICEFs verksamhet fördelad på regioner ... 152
11:1 Världens flyktingar fördelade på flyktingområden ... 158
11:2 UNHCRs kostnader fördelade på typ av verksamhet ... 162
11:3 De största bidragsgivarna till UNHCR ... 163
11:4 De största bidragsgivarna till UNRWA ... 165
14:1 Resursöverföringar under SPA 1 ... 188
14:2 Resursöverföringar under SPA 2 ... 190
18:1 Finansieringen av fackorganens biståndsverksamhet ... 241
18:2 Samfinansiering med Världsbanken ... 000
18:3 SIDAs multibi-samarbete fördelat på organisationer ... 244
18:4 Multibi-bistånd i form av betalningsbalansstöd ... 245
18:5 SARECs utbetalningar till internationella forskningsprogram 246
18:6 Samfinansierade projekt med u-krediter uppdelade per organisation ... 248
22:1 Resursmobilisering för biståndsverksamhet ... 292
22:2 Enskilda DAC-länders bistånd ... 294
22:3 Svenska multilaterala biståndsandelar ... 295
22:4 Finansieringen av fackorganens biståndsverksamhet ... 359
22:5 SIDAs multibisamarbete fördelat på organisationer ... 360

Diagram

4:1 DAC-ländernas multilaterala bistånd 45
4:2 Nordiskt multilateralt bistånd 47
4:3 Nordiska andelar av DACs multilaterala bistånd 47
4:4 Det multilaterala biståndets fördelning på organ – Sverige och DAC 48
4:5 Svenska andelar av DAC-bidragen till IDA, UNDP och UNICEF 49
4:6 Svenska andelar av DAC-bidragen till UNHCR, WFP och UNRWA 50

Figurer

3:1 Avtal vid multilateralt respektive bilateralt bistånd 30
3:2 FN-systemets organisation 32
4:1 Biståndsflöden från givarland till mottagarland..... 41

I multibiståndskommitténs direktiv (bilaga 1:1) avgränsas kommitténs uppdrag till "sådana internationella organisationer och program som får bidrag från den svenska biståndsbudgeten eller fungerar som verkställande organ för verksamheter finansierade via UNDP och andra internationella finansieringskällor". Direktiven är för övrigt hållna i övervägande allmänna ordalag. I själva uppdragsbeskrivningen görs emellertid vissa preciseringar.

De multilaterala organisationernas verksamhet bör analyseras. En bedömning bör göras av hur det multilaterala biståndet uppfyller de biståndspolitiska målen (resurstillväxt; ekonomisk och social utjämning; ekonomisk och politisk självständighet; demokratisk samhällsutveckling; framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön).

Särskild uppmärksamhet bör ägnas de organisationer som får stora svenska bidrag. Metoder att främja svenska biståndsmål på det multilaterala området, möjligheterna att bättre utnyttja inom det multilaterala systemet producerat utredningsmaterial och förutsättningarna för en självständig svensk bedömning av de internationella organisationernas policy bör behandlas, liksom effektivitetsfrågornas särskilda innebörd på det multilaterala området. Med bidragsgivningen till organisationerna förknippade villkor – och i detta sammanhang det s.k. multibiståndet – bör belysas. Slutligen anbefalls nära kontakt med det nordiska FN-projektet.

Utredningsuppdraget är alltså begränsat till det multilaterala biståndet. Detta bistånd bör emellertid enligt kommitténs uppfattning relateras till vissa andra från u-landssynpunkt väsentliga faktorer i den internationella ekonomin. Så sker i kapitel 2.

Kommittén har sett det som en väsentlig uppgift att söka presentera en överskådlig bild av det multilaterala biståndssystemet och dess struktur och av huvuddragen i det svenska multilaterala biståndet. Detta är syftet med kapitel 3 och 4. I det senare kapitlet redovisas det svenska multilaterala biståndets fördelning mellan olika internationella organisationer. Vissa faktauppgifter om samtliga organisationer med anknytning till svenskt multilateralt bistånd lämnas i Annex 1.

Kapitel 5 ger en snabb återblick på det svenska multilaterala biståndet och dess utveckling. Kapitlet bygger på en som Annex 2 till betänkandet fogad skrift författad av Sixten Heppling.

Hur svarar det svenska multilaterala biståndet mot de svenska biståndspolitiska målen? Den frågan intar en central plats i direktiven. Innan vi tar upp den organisation för organisation, diskuteras den mer generellt och principiellt i kapitel 6.

I kapitlen 7-13 behandlas huvudsakligen de internationella organisationer genom vilka större delen av det svenska multilaterala biståndet kanaliseras, nämligen Världsbanken/Internationella utvecklingsfonden (IDA), de regionala utvecklingsbankerna, FNs utvecklingsprogram (UNDP), FNs

barnfond (UNICEF), FNs flyktingkommissarie (UNHCR), FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA), FNs jordbruks- och livsmedelsorgan samt Internationella handelscentret (ITC). Kapitlen har gjorts relativt utförliga, detta för att täcka ett konstaterat behov av samlad information om dessa organisationer. Det urval som gjorts innebär givetvis inte att andra i det multilaterala biståndssystemet ingående organisationer skulle sakna intresse. Några av dem beskrivs kortfattat i en särskild bilaga (9:1).

Kommitténs strävan har varit att behandla organisationerna på ett så ensartat sätt som möjligt. Förekommande olikheter beror på den skiftande karaktären både av de för respektive organisation relevanta frågeställningarna och av det underlag som förelegat. Flertalet kapitel har till stor del baserats på särskilda studier, som kommittén beställt. Dessa återges i Annex 3. I vissa fall har erforderligt material tagits fram underhand, vilket gör att motsvarande kapitel måst bli mer översiktliga. Genomgående har vi emellertid sökt få underlag för ett besvarande av de frågor som direktiven ställer beträffande måluppfyllelse, effektivitet och möjligheter att öva inflytande.

Betänkandets återstående kapitel är i huvudsak inriktade på särskilda områden och problem, som kräver en närmare belysning.

Efter genomgången av de olika organisationerna var för sig redovisar vi i kapitel 14 fyra konkreta exempel på hur några av dem i samverkan angriper aktuella internationella problem. Kapitel 15 skildrar enskilda organisationers syn på multilateralt bistånd och deras samverkan med två multilaterala organisationer. I kapitel 16 analyseras den ekonomiska strukturanpassningens problem och hur de angrips.

De båda därpå följande kapitlen behandlar frågor som särskilt omnämns i direktiven. Kapitel 17 diskuterar effektivitets- och utvärderingsproblemen mer ingående och övergripande än som skett i de sju organisationskapitlen. Kapitel 18 kartlägger det s. k. multibi-biståndet och analyserar därmed sammanhängande problem.

Kapitel 19 redogör för problem sammanhängande med det multilaterala biståndssystemets struktur och organisation. I direktiven ställs också frågor som har med den organisatoriska och personella basen för Sveriges relationer med de multilaterala organisationerna att göra. Kapitel 20 behandlar sådana frågor på grundval av en kartläggning av nuvarande förhållanden och mot bakgrund av vad som framkommit i vissa tidigare kapitel. Kapitel 21 besvarar direktivens fråga om det multilaterala biståndets EG-aspekter.

Slutligen sammanfattas i kapitel 22 betänkandets tidigare kapitel. Här redovisas också kommitténs överväganden, slutsatser och – i vissa fall – förslag. I ett avslutande avsnitt av detta kapitel diskuterar kommittén några centrala frågeställningar av övergripande natur. Kapitlet har gjorts så utförligt att det bör ge en god bild av betänkandets huvudsakliga innehåll.

I enlighet med direktiven har kommittén under sitt arbete hållit nära kontakt med det nordiska FN-projektet. Vissa av de inom projektet framtagna rapporterna har varit i hög grad relevanta för kommitténs uppdrag och av stor betydelse för dess överväganden (se bifogad litteraturförteckning).

Med utvecklingsbistånd avses traditionellt överföring på koncessionella villkor (dvs. som gåva eller "mjuk" kredit) av kapital och kunnande från i-land till u-land. Går detta bistånd via en internationell (varmed här avses mellanstatlig) organisation, betecknas det som multilateralt. Biståndets syfte är, för att citera den för det svenska biståndet grundläggande propositionen 1962: 100, "att höja de fattiga folkens levnadsnivå". Detta kan emellertid också ske på andra sätt än via bistånd. En gynnsam världsekonomisk utveckling kan för många u-länder betyda mer än det bistånd de erhåller.

I-länderna kan t. ex. föra en ekonomisk politik som främjar en stadig tillväxt och stimulerar den internationella handeln. Genom att reducera tullar och andra handelsrestriktioner kan de göra det lättare för u-länderna att finna avsättning för sina produkter. På sikt måste u-ländernas exportintäkter ta över den del av importfinansieringen som biståndet i dag svarar för. Biståndet kan inte sägas ha lyckats förrän mottagarländerna blivit oberoende av det. Att underlätta u-ländernas export är ett viktigt medel att nå detta mål. Det ligger i linje med u-ländernas strävan mot "trade not aid" och "self-reliance". Förhållandet mellan u-ländernas export- och importpriser är givetvis i detta sammanhang av stor betydelse.

Import finansieras inte bara med bistånd och exportintäkter utan också genom handelskrediter och kapitalimport på kommersiella villkor. U-ländernas biståndsberoende kan därför också reduceras genom att deras möjligheter att erhålla sådana lån förbättras. Det förutsätter i många fall en förstärkning av deras kreditvärdighet. Denna avhänger i hög grad av deras ekonomiska politik. Utformningen av denna blir därmed av stor betydelse, liksom den medverkan som i detta sammanhang kan lämnas av internationella organisationer.

Ovan exemplifierade faktorer, som utan att falla inom biståndets ram är av stor betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling, har ett särskilt intresse i ett multilateralt sammanhang. Det är nämligen via de internationella ekonomiska organisationerna snarare än rent bilateralt som dessa faktorer kan påverkas. Det är därför motiverat att inledningsvis vidga perspektivet till att omfatta den internationella ekonomiska bakgrund mot vilken det egentliga multilaterala biståndet bör ses. Detta är syftet med föreliggande kapitel.

Av uppenbara skäl kan det inte bli tal om någon omfattande rundmålning, inte heller om någon historisk djupdykning. Den intresserade hänvisas till den gediga bakgrundsbeskrivningen i den biståndspolitiska utredningens betänkande (SOU 1977:13) och till de översiktliga beskrivningar

av u-ländernas situation som inleder kapitlet om det internationella utvecklingssamarbetet i budgetpropositionerna. Nedan koncentreras framställningen till några för kommitténs överväganden särskilt relevanta drag i utvecklingen under 1980-talet.

Dessa är i första hand av ekonomisk natur. Det betyder inte att kommittén underskattar betydelsen av andra faktorer. Särskilt viktig är den demografiska faktorn. Liksom under 1960- och 1970-talen har visserligen låginkomstländernas ekonomiska tillväxt varit betydligt snabbare (mer än dubbelt) än OECD-ländernas. Samtidigt har emellertid den förra ländergruppens befolkning ökat ännu mycket snabbare (drygt tre gånger) än den senares. Befolkningsfrågan fortsätter alltså att spela en avgörande roll för u-ländernas möjligheter att höja sin levnadsstandard. Betydelsen av att nedbringa födelsetalen accentueras ytterligare av de växande ekologiska problemen (jorderosion, ökenspridning, avskogning, etc) i många u-länder. Också miljöproblemet i dess vidaste mening – primärt ett i-landsproblem – utgör en utomordentligt viktig del av den bakgrund mot vilken det multilaterala biståndet måste ses. Det är dessutom ett problem som måste vara i hög grad bestämmande för biståndets inriktning och för en bedömning av biståndseffektiviteten.

2.1 Externa faktorer

Om i-ländernas ekonomiska tillväxt skulle sjunka med 1 procentenhet, beräknas det medföra en minskning av u-ländernas tillväxt med 1/2 procentenhet. Det beror på den minskade efterfrågan på u-landsexport som följer av en lägre i-landstillväxt. Drygt två tredjedelar av u-ländernas export går till i-länderna. Sambandet illustrerar betydelsen av att i-länderna lyckas i sina strävanden att hålla en god och jämn tillväxt i världsekonomin. Det förutsätter bl. a. internationell övervakning och samordning av deras ekonomiska politik.

I detta avseende har framsteg gjorts under 1980-talet. Utvecklingen har emellertid inte varit helt tillfredsställande. Fortsatt stora bytesbalansunderskott i USA och överskott i Japan och Tyskland har påverkat dollarkursutvecklingen på ett för många u-länder besvärande sätt. Vidare har det låga sparandet i USA och andra industriländer inneburit att dessa länder absorberat en betydande del av det internationella kapitalutbudet. Detta har i sin tur bidragit till det höga internationella ränteläget. Ränteutvecklingens betydelse för u-länderna framgår av att en 1-procentig ränteökning (London interbank offered rate – LIBOR) beräknas öka u-ländernas skuldtjänst med 1/2 procentenhet.

Positivt är att efter den markerade konjunktursvackan i början av 1980-talet världsekonomins genomsnittliga årliga tillväxt legat på ungefär samma relativt höga nivå (3,5 %) som under 1970-talet. De båda senaste åren har emellertid tillväxten försvagats och beräknas för 1990 inte ha blivit stort mer än 1 %. Världshandeln expanderade snabbt under 1980-talet (6 %), liksom i-landsimporten (8 %, mot 5 % under 1970-talet). Samtidigt har andelen färdigvaror i u-landsexporten stadigt ökat (till 64 %

1988 från 16 % 1965), en ökning som huvudsakligen avser länder i Ostasien.

Mot denna gynnsamma utveckling står en viss ökning av protektionismen i i-länderna. Trots detta har u-ländernas exportvolym utvecklats relativt tillfredsställande och klart bättre än tidigare (årsgenomsnitt 6,5 % efter 1983, mot 3,5 % under 1970-talet). Fortsatt bekämpning av i-landsprotektionismen och liberalisering av världshandeln är emellertid synnerligen angelägna uppgifter. I-ländernas handelshinder (tullar, kvantitativa restriktioner, etc.) uppskattas kosta u-länderna två gånger så mycket som det belopp de erhåller som offentligt utvecklingsbistånd. En avveckling av dessa hinder för u-ländernas export bedöms kunna öka deras bruttonationalprodukt (BNP) med 3 %.

U-ländernas exportintäkter beror inte bara på exportens volymutveckling utan också på vilka priser man får ut. Importförmågan beror i sin tur inte bara på exportintäkterna utan också på importpriserna. Förhållandet mellan export- och importpriser (bytesförhållandet – terms of trade) har försämrats för u-länderna fr o m 1983 i förhållande till närmast föregående period. Råvarupriserna, med undantag för olja, har under 1980-talet fallit kraftigt (20 % 1980-1988) i förhållande till priserna på i-ländernas färdigvaror. Efter att ha nått sin lägsta nivå sedan 1930-talet har råvarupriserna åter börjat stiga, men de låg 1989 fortfarande avsevärt (33 %) under 1980 års nivå. Genom råvaruprisfallet under 1980-talet beräknas Afrika söder om Sahara ha förlorat en betydande del av sin exports importköpkraft (15 % i förhållande till 1970-talet). De negativa effekterna av låga råvarupriser förstärks av många u-länders stora beroende av exportintäkterna från bara en eller ett par varor. Härtill kommer att de prisstabiliserande råvaruavtal som framförhandlades på 1970-talet upphört att verka och att strävandena på detta område avstannat under 1980-talet.

Också på de internationella kapitalmarknaderna var förhållandena svårare för u-länderna under 1980-talet än tidigare. De nominella räntorna har visserligen fallit sedan 1982, men realräntorna har förblivit höga. De har dessutom varit betydligt mer fluktuerande än under 1970-talet. Detta har varit besvärande för låntagarna, eftersom en växande del av utlandslånen upptagits till rörlig ränta.

Till de externa faktorerna bör också räknas återverkningarna av de våldsamma oljeprisstegringarna 1973-1974 och 1979-1980. Dessa ledde till rekordhöga bytesbalansunderskott för många länder och enorma överskott för ett fåtal u-länder. En stor del av dessa överskott placerades i banker för vidareutlåning ("recycling"), inte minst till u-länder som drabbats av oljeprishöjningarna. En lättsinnig utlåningspolitik från bankernas sida medverkade till en uppenbar överupplåning i många u-länder. Häri ligger en viktig förklaring till den skuldkris som under 1980-talet haft allvarliga konsekvenser för flera av dessa länder.

Sammanfattningsvis framträder alltså bilden av en för u-länderna i flertalet avseenden ogynnsam internationell ekonomisk omgivning under 1980-talet: vikande råvarupriser, höga räntor, växande handelshinder, minskande resursflöden. Tillväxten i u-länderna sjönk till ett årsgenomsnitt av 3 % (1 % per capita) mot 5,5 % (3 % per capita) under 1960- och

1970-talen. Det bör emellertid noteras att utvecklingen i olika u-länder uppvisar stora olikheter. Detta får – förutom olika utgångslägen – huvudsakligen tillskrivas olikheter i den ekonomiska politik som förts.

2.2 Interna faktorer

Trots välkända brister kan BNP-siffror vara upplysande. Det gäller t. ex. vid jämförelser mellan olika år och olika länder. BNP per capita (det bästa mått vi har på materiell levnadsstandard) har i större delen av u-världen stigit snabbare under 1980-talet än under perioden 1965-1980. För Ost- och Sydasien registrerades genomsnittliga BNP per capita-ökningar på 6,7 % respektive 3,2 % under åren 1980-1989. Afrika söder om Sahara och Latinamerika hade fram till den första oljeprischocken en klart bättre utveckling än Sydasien men har sedan dess fallit tillbaka för att under 1980-talet uppvisa negativa siffror, dvs. levnadsstandarden har varit sjunkande.

Skillnaderna mellan å ena sidan Ost- och Sydasien och å andra sidan Afrika söder om Sahara och Latinamerika framträder tydligt i nedanstående tabell.

Tabell 2:1. Ekonomisk utveckling i vissa u-landsregioner under 1980-talet (1980-1989, årsgenomsnitt, procent)

	BNP-ökning	Ökning av BNP per capita	Export-volym-ökning	Brutto-investering/ BNP
Afrika söder om Sahara	1,0	–2,2	0,0	16,1
Ostasien	8,4	6,7	14,7	30,0
Sydasien	5,5	3,2	6,1	22,3
Latinamerika och Karibien	1,6	–0,6	4,9	20,1

Källa: World Development Report, 1990.

Skillnaden är inte fullt så stor när det gäller BNP som BNP per capita. Det återspeglar givetvis den snabbare folkökningen i framför allt Afrika söder om Sahara. Där har en redan oacceptabelt låg per capita-inkomst sjunkit med ungefär en fjärdedel under 1980-talet. Tabellen illustrerar också exportens och investeringarnas betydelse för den ekonomiska tillväxten.

Dessa divergenser i ekonomisk utveckling beror inte på att i föregående avsnitt omnämnda externa faktorer skulle ha berört de olika regionerna systematiskt olika. Däremot spelade utgångslägena vid 1980-talets början en betydande roll. Speciellt i Ostasien hade många länder en relativt god bytesbalanssituation och handelsutveckling; dessutom hade de statsutgifterna under hygglig kontroll. I Latinamerika och Afrika söder om Sahara däremot brottades många länder med fundamentala balansrubbningar. Dessa var ofta dolda, eftersom upplåning tillfälligt upprätthöll tillväxten. Kravet på anpassning av den ekonomiska politiken till den situation som

förelåg i början av 1980-talet gällde visserligen flertalet u-länder. Men det var inte lika pressande för alla. De institutionella och administrativa förutsättningarna att föra en effektiv anpassningspolitik var också olika.

Olikheterna i utgångsläge accentuerades kraftigt av olikheterna i ekonomisk politik. Vissa, huvudsakligen asiatiska, länder var snabbt redo att sätta in makroekonomiska stabiliseringsåtgärder: konsumtionsbegränsning, budgetnedskärningar, prioritering av inflationsbekämpning, realistisk växelkurspolitik etc. På andra håll, främst i Latinamerika och Afrika söder om Sahara, uppsköts den ekonomiska anpassningen. Stora budgetunderskott finansierades genom upplåning utomlands och, när denna började sina, genom ökad inflationsdrivande inhemsk upplåning.

Problemet med den utländska upplåningen var inte bara dess storlek. Den användes dessutom till betydande del inte för investeringar, vilkas avkastning skulle kunnat finansiera återbetalningen, utan för att upprätthålla konsumtionen. En stor del (enligt vissa uppskattningar så mycket som 40 % i några länder) försvann också helt via kapitalflykt. I 13 närmare undersökta skuldländer beräknas flyktkapitalet 1988 genomsnittligt ha motsvarat halva den totala utlandsskuldsättningen. Detta problem kan i väsentlig mån hänföras till den förda ekonomiska politiken. Bristande förtroende för denna politik, i förening med de stora förfallna och förfallande skulderna, medförde också att frivillig nyutlåning från bankerna till ifrågavarande länder nästan helt upphörde. Härtill kom kraftigt decimerade direktinvesteringar. I vissa länder har man under de senaste åren genom ekonomiska anpassningsprogram i förening med skuldnedskrivningar lyckats vända denna negativa utveckling av kapitalflödena.

2.3 Skuldkrisen

I de två närmast föregående avsnitten har ett antal faktorer nämnts som sammantagna ger en del av bakgrunden till den skuldkris som drabbat ett stort antal u-länder under 1980-talet. Här görs inte något försök att fullständiga denna bakgrund eller att bedöma den relativa betydelsen av de olika faktorerna. Än mindre söker vi analysera krisen eller fördela ansvarsbördan mellan de berörda aktörerna: u-landsregeringarna, i-landsregeringarna, bankerna, de internationella organisationerna. Hundratals böcker och tusentals artiklar har skrivits i ämnet och uppfattningarna och slutsatserna är talrika och skiftande. Vi begränsar oss här till att redovisa några i sammanhanget relevanta fakta. Liksom beträffande föregående avsnitt bör en reservation göras för att framställningen med nödvändighet blir schematisk när den måste bygga på aggregerade data för stora grupper av länder.

Först är det värt att notera att utvecklingen i u-länderna genomsnittligt varit gynnsammare än man kanske föreställer sig. UNDPs Human Development Report 1990 betonar detta.

Medellivslängden steg från 46 till 62 år mellan 1960 och 1987. Läs- och skrivkunnigheten för vuxna ökade från 43 % till 60 %. Dödligheten för barn under fem år halverades. Och trots en ökning av u-landsbefolkningen med 2 miljarder människor översteg livsmedelsproduktionen folkökningen med 20 %. "Aldrig tidigare har så många människor upplevt så väsentliga förbättringar i sina liv".

Det bör också konstateras att drygt hälften av alla u-länder (sammanlagt 50, varav flertalet i Asien) inte drabbats av någon skuldkris. Dessa länder svarar för den största delen av både den totala och den fattigaste u-landsbefolkningen. De har kunnat sköta sin skuldtjänst (räntor och amorteringar) utan särskilda skuldlättnader och utan att deras utveckling blivit lidande. I själva verket var deras tillväxt snabbare under 1980-talet (drygt 6 %) än under 1970-talet. Också per capita-tillväxten (4 %) var väl hävdad i förhållande till både 1960- och 1970-talet. Avtalsenlig skuldåterbetalning och god tillväxt har gjort det möjligt för många av dessa länder att fortsätta att låna på de internationella kapitalmarknaderna i ungefär samma omfattning som under 1970-talet. Detta kapitalinflöde är nu visserligen avtagande men det hänger samman med att många av de mer industrialiserade u-länderna själva börjat få bytesbalansöverskott.

Bland de hårt skuldsatta u-länderna skiljer man mellan låginkomstländer (27 länder med per capita-inkomster på högst 545 dollar 1988) och medelinkomstländer (19 med per capita-inkomster på 546 – 5 999 dollar). Några nyckeldata för dessa båda ländergrupper jämförda med övriga u-länder redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 2:2. Nyckeldata för skuldsatta länder (1982-1989, årsgenomsnitt, procent)

	Hårt skuldsatta		Övriga
	låginkomst-länder	medelinkomst-länder	u-länder
BNP-tillväxt	0,8	1,4	6,4
Investering/BNP	13,1	19,8	27,5
Exportökning	1,1	4,9	8,3
Importökning	–6,8	–0,2	5,5

Källa: Development Committee/90-5, 1990.

Tillväxten i de hårt skuldsatta *låginkomstländerna* – flertalet av dem i Afrika söder om Sahara – har under de två senaste årtiondena legat långt under tillväxten i övriga låginkomstländer. Det finns emellertid tecken på att trenden börjat vända i vissa länder med tidiga ekonomiska anpassningsprogram och betydande kapitalinflöden. Det gäller t. ex. Gambia, Ghana, Madagascar, Malawi, Moçambique, Tanzania, Togo och Uganda. För Afrika söder om Sahara i dess helhet registrerades 1989 för första gången på många år en liten höjning av levnadsstandarden. Bakom en begynnande accelleration av tillväxttakten ligger en viss återhämtning på investeringsområdet. De årliga nettotransfereringarna (lån, investeringar och gåvor minus räntor och utdelningar) till de hårt skuldsatta låginkomstländerna var 1987-1989 omkring 2 miljarder dollar större än 1983-1986 (till löpande priser). Nära hälften av detta inflöde utgjordes under den senaste treårsperioden av statligt gåvobistånd. När det gäller de 42 minst utvecklade länderna var detta bistånd 1988 tre gånger så stort som deras räntebetalningar och amorteringar.

Den förbättrade tillgången på utländskt kapital på mycket gynnsamma villkor i de hårt skuldsatta låginkomstländer som driver en aktiv ekonom-

isk anpassningspolitik kan ha bidragit till den begynnande investerings- och tillväxtåterhämtningen. Det må också noteras att denna ländergrupps bytesbalansunderskott reducerats till knappt hälften (i löpande priser) från 1982 till 1989. Samtidigt har emellertid förhållandet mellan skuld och export försämrats, medan förhållandet mellan räntebetalningar och export stabiliserats till följd av ökade förfallna skulder och skuldlättnader.

De hårt skuldsatta *medelinkomstländerna*, varav flertalet i Latinamerika, hade under 1970-talet en klart högre tillväxttakt än övriga medelinkomstländer. Under 1980-talet har emellertid tillväxten legat väsentligt lägre och trenden tycks vara nedåtgående. Sedan 1983 har nettot av de långfristiga kapitalrörelserna varit negativt för de hårt skuldsatta medelinkomstländerna. Ökade statliga kapitaltillskott har inte kunnat uppväga kraftigt krympande privata flöden till dessa länder. De har sedan 1982 registrerat en nettoöverföring av resurser till sina privata fordringsägare motsvarande ungefär 3 % av sin årliga BNP.

Samtidigt har det offentliga kapitalflödets andel av kapitaltillförseln till de hårt skuldsatta medelinkomstländerna ökat från föga mer än en tredjedel i början av 1980-talet till drygt två tredjedelar 1989. Inom det offentliga kapitalflödet har den bilaterala andelen successivt minskat, medan de multilaterala långivande institutionerna fått axla en växande del av finansieringsbördan.

Förhållandet mellan investeringar och BNP är lågt i de hårt skuldsatta medelinkomstländerna i jämförelse med övriga medelinkomstländer och har ännu inte visat tecken på någon bestående återhämtning.

Skuldkrisen har alltså drabbat olika u-länder och u-landsgrupper mycket olika. Det är emellertid uppenbart att de hårt skuldsatta u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling allvarligt hämmats av den ränte- och återbetalningsbörda som belastar dem. Ovan redovisade data illustrerar detta. Till de bakomliggande realiteterna hör att sjukvårds- och utbildningsbudgetar har skurits ned i många länder; i några av de fattigaste har barnadödligheten ökat. Denna krisartade utveckling har till stor del präglat biståndet till de hårdast drabbade länderna, såväl det bilaterala som det multilaterala, sedan början av 1980-talet.

På vad sätt har då de internationella organisationerna försökt möta skuldkrisen och reducera de problem den medfört? Det har huvudsakligen skett inom ramen för den internationella s. k. skuldstrategi som utvecklats. Denna har tre väsentliga inslag: upprätthållande av en gynnsam världsekonomisk utveckling, genomförande av effektiva anpassningsprogram i berörda länder och tillförsel av finansiella resurser för att stödja anpassnings- och utvecklingsansträngningarna. Det första inslaget har behandlats tidigare i detta kapitel (2.1). Det andra diskuteras i kapitel 16. Det tredje berörs kortfattat nedan och, vad gäller de skulddrabbade afrikanska låginkomstländerna, i kapitel 14.1.

Enligt skuldstrategin är extra kapitaltillskott och särskilda skuldlättnader förbehållna länder som själva anstränger sig att stabilisera sin ekonomi. I regel betyder detta att landet bör ha ett av Internationella valutafonden och/eller Världsbanken godkänt ekonomiskt program. Finansiellt stöd på mjuka villkor från Valutafonden och en betydande del av Världsbankens

icke projektrelaterade långivning förutsätter att sådana program genomförs. Betydelsen av de Fond/Bank-stödda programmen förstärks av att också en avsevärd del av det bilaterala biståndet gjorts beroende av dem. Detsamma gäller affärsbankskrediter, i den mån sådana finns att tillgå.

Det multilaterala biståndet till de skulddrabbade u-länderna ökade inte nämnvärt i reala termer under 1980-talet. En ökad andel av det har emellertid gått till de hårt skuldsatta länderna, speciellt i Afrika söder om Sahara och speciellt i form av stöd till ekonomiska strukturanpassnings- och reformprogram. De först ymnigt flödande men sedan snabbt upptorkande kommersiella lånen har därmed i stor utsträckning ersatts av ökade tillskott av biståndsmedel. Medan lånen var helt villkorslösa – och ofta illa använda – är som nämnts en stor del av biståndet ekonomiskt-politiskt villkorat.

Av de internationella organisationerna är det främst Världsbanken och Internationella valutafonden som svarat och svarar för det ökade stödet till de skulddrabbade länderna. När det gäller olika insatser för att lätta i första hand medelinkomstländernas kommersiella skuldbörda förväntas de båda organisationerna bidra med upp emot 20-25 miljarder dollar, varav ungefär hälften för skuldreduktion och hälften för skuldtjänstreduktion. Dessa insatser sker huvudsakligen inom ramen för den s. k. förstärkta skuldstrategin (eller "Brady-planen") från 1989. Denna syftar till reduktion av skulder och skuldtjänstbetalningar till affärsbanker, återupptagen nyutlåning, ökade investeringar och repatriering av flyktkapital. Två bärande tankar är att skuldproblemen måste angripas land för land och att skuldreduktionsåtgärder, för att leda till varaktig återhämtning, måste stödjas av en sund ekonomisk politik. Redan under 1990 anslog de båda organisationerna väsentliga belopp till stöd för sådana åtgärder.

Flertalet hårt skuldsatta medelinkomstländer har anmält intresse för skuldlättnader enligt skuldstrategin. I ett antal fall har redan positiva resultat registrerats. De "finansiella paket", vari skuldreduktionsåtgärderna ingår, varierar – liksom åtgärderna själva – från fall till fall. Det gemensamma syftet är att mobilisera tillräckliga finansiella resurser för att det skuldtyngda landet på sikt skall kunna återvinna sin kreditvärdighet. Det rör sig om såväl bilaterala som multilaterala, statliga som kommersiella resurser och om såväl kapitaltillförsel som skuldlättnad. Till åtgärderna hör att söka pressa de fordringsägande affärsbankerna till nedskrivning av fordringar, räntereduktioner och återupptagen nyutlåning.

Framställningen ovan ger en mycket ofullständig bild av de komplicerade förlopp och samband som döljer sig bakom det något diffusa begreppet skuldkrisen. Denna bild kompletteras och förtydligas i en inom finansdepartementets internationella avdelning utarbetad promemoria (bilaga 2:1). Nedan redovisade uppgifter bygger väsentligen på denna promemoria.

En översiktlig bild av utvecklingen av nettotransfereringarna till u-länderna under 1980-talet förmedlas av följande tabell.

Tabell 2:3. Nettotransfereringar till u-länderna totalt (1981-1988, miljarder dollar och procent)

	Miljarder dollar löpande			Procent		
	1981	1985	1989	1981	1985	1989
Bilateralt bistånd	29	29	40	21	34	36
Multilateralt bistånd	8	8	12	6	10	11
Övriga offentl. flöden	9	12	16	6	14	14
Exportkrediter	18	4	1	13	5	1
Direktinvesteringar	17	7	22	12	8	20
Enskilt gåvobistånd	2	3	4	2	3	4
Övriga privata flöden	55	22	15	40	26	13
Summa nettoflöden	**137**	**84**	**109**	**100**	**100**	**100**
varav skuldrelaterade	95	26	16			
icke skuldrelaterade	43	58	93			
Ränteutbet.,vinsthemtagn.	**–86**	**–96**	**–108**			
Nettotransfereringar	**51**	**–11**	**1**			

Källa: Bilaga 2:1 och Financing and External Debt of Developing Countries, OECD, 1989 Survey.

Som vi ser gick nettotransfereringarna i mitten av årtiondet i "fel" riktning. Den begränsade förbättring som skett sedan dess beror väsentligen på en ökning av biståndet och direktinvesteringarna, medan övriga privata flöden (kommersiella lån) fortsatt sin kraftiga nedgång sedan början av 1980-talet.

Den betydligt mörkare bild som oftast framträder i debatten gäller Latinamerika, som fortfarande registrerar stora negativa nettotransfereringar. Också för flertalet asiatiska u-länder är nettotransfereringarna negativa, men detta är väsentligen en spegelbild av en stark bytesbalans.

Från kommitténs synpunkt intressantast är utvecklingen med avseende på låginkomstländerna. Den framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2:4. Nettotransfereringar till låginkomstländerna totalt (1981 – 1988, miljarder dollar och procent)

	Miljarder dollar löpande			Procent		
	1981	1985	1988	1981	1985	1988
Bilateralt bistånd	14	16	25	36	40	42
Multilateralt bistånd	6	7	9	16	18	16
Övriga offentl. flöden	2	4	9	6	9	16
Exportkrediter	6	3	1	16	6	1
Direktinvesteringar	4	2	3	11	4	5
Enskilt gåvobistånd	1	2	2	–	1	3
Övr privata flöden	5	7	9	15	22	16
Summa nettoflöden	**39**	**40**	**58**	**100**	**100**	**100**
varav skuldrelaterade	11	10	9			
icke skuldrelaterad	28	10	49			
Ränteutbet.,vinsthemtagn.	**–12**	**–20**	**–25**			
Nettotransfereringar	**26**	**20**	**33**			

Källa: Bilaga 2:1 och Financing and External Debt of Developing Countries, OECD, 1989 Survey.

När det gäller dessa länder har alltså ökade ränte- och vinstutbetalningar mer än väl uppvägts av ökat bistånd. För dessa länder har inte bara nettoflödena utan också nettotransfereringarna hela tiden varit positiva.

Skuldkrisen framstår inte som lika dramatisk i dag som under första hälften av 1980-talet. Resultat börjar skönjas av vissa av de initiativ som tagits för att möta krisen. För många länder är emellertid den ekonomiska och sociala situationen fortfarande synnerligen allvarlig, till stor del beroende på deras skuldbörda. De skuldlättnadsåtgärder som hittills vidtagits är alltså otillräckliga.

Speciellt gäller detta de hårdast drabbade låginkomstländerna. För dessa behövs både ytterligare skuldlättnad och ökat bistånd. Avvägningen mellan dessa båda sätt att angripa skuldproblemet är väsentligen en fråga om att maximera deras sammanlagda effekt, samtidigt som de negativa återverkningarna på resursflödet till andra lika behövande länder minimeras. Problemets allvar understryker angelägenheten av en ökning av det totala resursflödet till u-länderna. Under överskådlig tid måste en betydande del – i fråga om de mest utsatta länderna den övervägande delen – av detta flöde få formen av offentligt bistånd.

Offentligt utvecklingsbistånd (Official Development Assistance, ODA) utgörs av statligt finansierade resursöverföringar, på förmånliga (koncessionella) villkor, från rika till fattiga länder. Inom OECDs kommitté för biståndsfrågor (Development Assistance Committee, DAC) fastställs fortlöpande vilka minimivillkor som måste vara uppfyllda för att resursöverföringar skall godkännas som bistånd. Det inom FN fastlagda 0,7-procent målet gäller ODA.

Bistånd som uppfyller ovanstående villkor och som kanaliseras till eller genom multilaterala organisationer benämns multilateralt bistånd.

Med multilateral organisation avses här en sammanslutning av suveräna stater, vars medlemskap i princip är öppet för FNs medlemsländer. Med denna definition är organisationer som internationella Röda korset ej en multilateral organisation, då dess medlemmar ej är stater. EGs och Arabfondernas bistånd betraktas här som en särskild form av bilateralt bistånd. I betänkandet används internationella organisationer och multilaterala organisationer som synonyma begrepp.

Främst tack vare det arbete som bedrivs inom DAC och FN är den internationella statistiken på detta område relativt tillförlitlig. Detta hindrar dock inte att problem kan uppstå genom att man utnyttjar olika begrepp. Exempelvis kan en organisations resurser anges som de bidrag som *utlovats* för ett visst år, som *inbetalts* till organisationen eller som *utbetalts* från den. Alla tre mätmetoderna är korrekta men ger olika resultat. I görligaste mån har inkonsistenser i siffermaterialet beaktats. Trots detta bör försiktighet iakttas vid jämförelser mellan uppgifter från olika källor. Som kommer att framgå nedan och i kapitel 18 avviker också den nationella redovisningen av multilateralt bistånd kraftigt från den internationella. I den förra redovisas under multilaterala anslagsposter ibland bilaterala utbetalningar, likaså innehåller de bilaterala anslagsposterna ofta stora bidrag till multilaterala organisationer. Om ej annat anges, använder vi den ovan redovisade internationellt gängse definitionen.

I detta kapitel berörs kortfattat det internationella biståndssystemets framväxt och redovisas vissa argument för att utnyttja multilaterala kanaler för utvecklingsbistånd. En genomgång görs av det multilaterala systemets organisation med tonvikt på dess roll att mobilisera och hantera bistånd. Det multilaterala systemets olika institutioner för samverkan och koordination beskrivs, liksom huvuddragen i verksamhetens omfattning och inriktning.

När det nya multilaterala systemet framförhandlades i San Francisco 1945, byggde man på Nationernas Förbunds relativa framgångar på det ekonomiska och sociala området. Man skapade FNs ekonomiska och sociala råd (Economic and Social Council, ECOSOC). Till ECOSOC knöts de existerande specialorganen från Nationernas Förbunds tid. Det förutsågs att framtida ekonomiska och sociala institutioner skulle via ECOSOC kunna knytas till Förenta Nationerna.

De organisationer som skapades hade inledningsvis uppgifter som anknöt till behoven efter andra världskriget. Världsbanken (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) skulle bidra till återuppbyggnaden av Europa. Internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF) fick som en av sina huvuduppgifter att underlätta flödet av valutor mellan Europa och USA. FNs flykting- och rehabiliteringsadministration (United Nations Relief and Rehabilitation Agency, UNRRA) fick uppgiften att bistå under krigsslutet. Samtidigt påbörjades arbetet att framförhandla en global handelsorganisation (International Trade Organization, ITO).

ITO-överenskommelsen blev aldrig ratificerad av USA och kom därför ej att träda i kraft. Organisationen ersattes delvis av Allmänna tull- och handelsavtalet (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) och sedermera FNs konferens för handel och utveckling (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD). UNRRA lades ner 1947 och åtskilliga av dess uppgifter kom sedermera att tas över av FNs barnfond (United Nations Children's Fund, UNICEF) och FNs flyktingkommissarie (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), som 1952 fick finansiella resurser att bistå flyktingar. Världsbanken utvecklades till en institution för global utvecklingsfinansiering. ECOSOC blev ett konventionellt mellanstatligt forum.

Under 1950-talet påbörjades avkoloniseringen och kravet att anpassa det multilaterala systemet till u-ländernas behov restes.

1960 bildades Internationella utvecklingsfonden (International Development Association, IDA) som en fond för "mjuka" lån inom Världsbanksgruppen. Året därpå skapades Världslivsmedelsprogrammet (World Food Programme, WFP), som började arbeta två år senare. 1965 sammanslogs några av fonderna för tekniskt bistånd inom FN-systemet och FNs utvecklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP) bildades. Därmed fanns, med undantag av den 1977 bildade Internationella jordbruksutvecklingsfonden (International Fund for Agricultural Development, IFAD), huvudorganen för det multilaterala biståndet på plats. Flera nya institutioner har tillkommit sedan dess. Dessa har emellertid varit inriktade på vissa specialfrågor och spelar, som vi skall se nedan, ingen avgörande roll för resursöverföringen mellan rikare och fattigare länder.

I mitten på 1960-talet utgjorde fortfarande det multilaterala biståndet en marginell del av det totala biståndet (6 % av DAC-ländernas bistånd). De finansiella biståndsinstitutionerna, dvs. Världsbanken/IDA, regionalban-

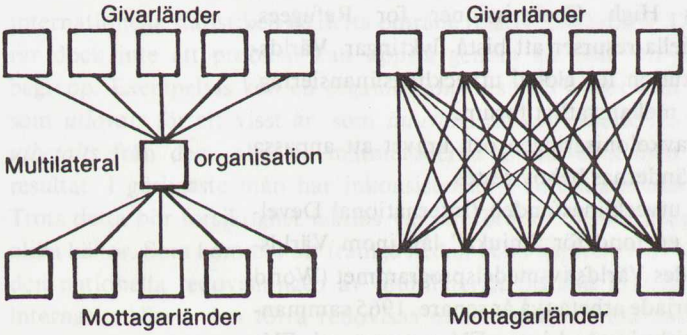
kerna och sedermera IFAD, har under hela perioden fram till början av 1980-talet stått för något mindre resursöverföringar än övriga FN-organ tillsammantagna. Under 1980-talet skedde en gradvis förskjutning över till de finansiella organisationerna, som idag står för uppemot 60 % av det totala multilaterala biståndet (varav närmare två tredjedelar faller på IDA).

3.2 Argumenten för multilateralt bistånd

Till de allmänna argument för multilateralt bistånd, som framför allt anförs av små och medelstora stater, hör behovet att stärka det multilaterala systemet som sådant. För små länder är det viktigt att globala frågor inte avgörs inom slutna stormaktsgrupperingar utan diskuteras i multilaterala fora. Genom att stärka olika delar av det multilaterala maskineriet ökar man dess anseende och möjligheter att bli utnyttjat som forum för alla typer av diskussioner. Med detta synsätt, till vilket kommittén ansluter sig, underlättar ett starkt FN-bistånd exempelvis fredsarbetet inom FN.

Ett annat allmänt argument för multilateralt bistånd är att det rätt utformat är rationellare än bilaterala relationer. Detta är samma tankegång som motiverar multilaterala handelsöverenskommelser framför bilaterala. Nedanstående figurer illustrerar de avtal som måste slutas om fem givarländer vill ge bistånd till fem mottagarländer med eller utan en multilateral organisations medverkan.

Figur 3:1. Avtal vid multilateralt respektive bilateralt bistånd



Vi finner således att med den multilaterala organisationens medverkan fodras tio överenskommelser, men om man utnyttjar bilaterala avtal blir antalet 25. För varje mottagarland sluts ett avtal i stället för fem. Innebörden av detta inses om man betänker att exempelvis UNDP förmedlar bistånd från 40-talet givarländer till mer än 110 mottagarländer. Detta skulle kunna avtalas i 150 överenskommelser. Skulle detta ersättas med bilaterala avtal blev antalet avtal 4 400.

Här förtecknas några av de viktigaste biståndsanknutna skälen för att kanalisera bistånd via multilaterala kanaler.

a) Vissa utvecklingsproblem kan bäst lösas genom samordnade internatio-

nella eller regionala insatser. Det kan gälla katastrof- eller flyktingsituationer, utrotande av smittsamma sjukdomar, forskning etc.

b) Visst bistånd är knutet till internationella överenskommelser eller konventioner. Hit hör bl. a. flyktingfrågor, handel och sjöfart, miljökonventioner etc.

c) Stordriftsfördelar kan uppstå när man söker lösa samma problem i ett stort antal länder. Endast de multilaterala organen är ålagda den bredd i verksamheten som underlättar detta.

d) Multilateralt bistånd är "neutralt" så till vida att det inte är förknippat med ett enskilt givarland. Därmed kan det fylla uppgifter inom ett ämnesområde eller i ett land där ett givarland inte vill direkt exponera sig.

e) En biståndsgivare saknar kompetens och administrativa resurser inom ett område (och finner det olämpligt att bygga upp sådan) och kan då välja multilaterala förmedlare som besitter denna kompetens.

f) Genom samarbete med en multilateral organisation kan ett bilateralt biståndsorgan skaffa sig nya kunskaper om biståndsverksamhet.

g) Dialogen med biståndsmottagarna kan ibland vara mindre känslig att föra i multilaterala fora än i bilaterala. Den samsyn som framträder i sådana sammanhang får också en bredare tillämpning.

h) Därest en givare får gehör för sina prioriteringar inom ett multilateralt organ, uppnås en s. k. multiplikatoreffekt. Därmed påverkas hela organisationens verksamhet, inte bara de bidrag som givaren lämnat till organisationen.

i) Det multilaterala biståndets "neutralitet" innebär för mottagaren att det kan vara lättare att acceptera verksamheter inom politiskt känsliga områden.

j) Dialog kring biståndets inriktning är lättare att föra i ett forum där mottagaren själv är medlem och andra länder i samma situation deltar.

k) Det multilaterala systemet ger tillgång till erfarenheter och kunskap som kommer från hela världen och inte bara från ett enskilt givarland.

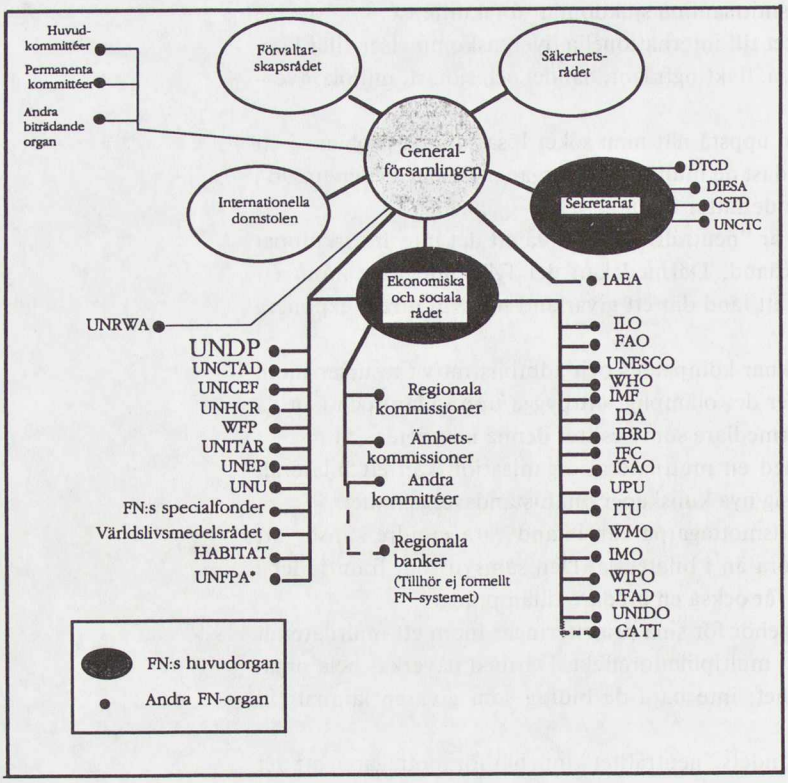
Medan de tre första argumenten (a – c) har samma giltighet för givare som för mottagare, torde de fem därpå följande (d – h) ha störst relevans för givarna och de tre sista (i – k) för mottagarna.

En nackdel med multilateralt bistånd kan å andra sidan vara att den multilaterala beslutsprocessen i vissa situationer kan fördröja genomförandet av en verksamhet. Det kan också finnas multilaterala biståndsinsatser som saknar alla de ovan uppräknade fördelarna.

3.3 Det multilaterala biståndssystemets struktur

Följande organogram visar hur FN-systemet är uppbyggt. Linjerna på skissen visar den formella rapporteringsväg som organisationerna har att följa. I flertalet fall går rapporterna till ECOSOC och i samtliga fall går de vidare till FNs generalförsamling. Även om man således kan tala om organ som är överordnade de andra, är verkligheten inte lika entydig.

Figur 3:2. FN-systemets organisation



På alla nivåer inom systemet fattas besluten ytterst av suveräna regeringar. Som uttryck för regeringarnas vilja är därför besluten likvärdiga. Inte sällan fattas motstridiga beslut i olika organ utan att man gör försök att jämka samman dem i "högre" instans.

Till höger i organogrammet är FNs fackorgan uppräknade. Flera av dessa är äldre än FN. De har egna ratificerade stadgar. Därmed har de juridiskt sett en självständig ställning gentemot överordnade organ, som inte kan ändra fackorganens stadgar. På biståndsområdet är denna juridiska självständighet emellertid mera formell än verklig. När det gäller den praktiska verksamheten är det svårt att se någon skillnad mellan exempelvis FNs boende- och bebyggelsecenter (United Nations Center for Human Settlements, Habitat), som inte är ett fackorgan, och fackorganen. FNs organisation för industriell utveckling (United Nations Industrial Development Organization, UNIDO) omvandlades för några år sedan till fackorgan utan att detta haft praktiska konsekvenser för organisationen som biståndsorgan.

En från biståndssynpunkt fruktbarare indelningsgrund utgör olika organisationers funktioner i det internationella biståndsflödet.

En grupp av organisationer har som uppgift att *förvalta och förmedla gåvobistånd.* Bidragen förses normalt ej med villkor utöver att de skall utnyttjas inom ramen för organisationens mandat. Det rör sig här huvud-

sakligen om tekniskt bistånd, dvs experter, stipendier, utbildning och informationsutbyte. På förslag av organisationens sekretariat beslutar medlemsländerna i respektive styrelse hur resurserna skall utnyttjas. Följande organisationer inom FN-systemet har denna huvuduppgift:

- FNs utvecklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP),
- FNs kapitalutvecklingsfond (United Nations Capital Development Fund, UNCDF),
- FNs befolkningsfond (United Nations Population Fund, UNFPA),
- FNs barnfond (United Nations Children's Fund, UNICEF),
- FNs flyktingkommissarie (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR),
- FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA),
- Världslivsmedelsprogrammet (World Food Programme, WFP),

Bidragen till dessa organisationer lämnas som gåvobistånd. Vid årliga bidragskonferenser utfäster sig givarna – utan föregående överläggningar – att med vissa belopp bidra till nästkommande års verksamhet. Endast de nordiska länderna har utnyttjat möjligheten att indikera bidrag över längre tidsperioder än ett år. Finansieringen brukar betecknas som "frivilliga bidrag".

Av dessa organisationer har UNDP en särställning i tre avseenden. För det första har UNDP mandat att finansiera tekniskt bistånd inom hela det sociala och ekonomiska området. Man är således inte begränsad till ett ämnesområde eller en sektor. För det andra är man ålagd att i huvudsak arbeta med andra organisationer (vanligen FNs fackorgan) som genomförare av projekt och insatser. Slutligen skall UNDP – bl. a. i kraft av sin ställning som central finansiär – samordna FNs tekniska bistånd. Till UNDP är ett antal särfonder knutna. I viss utsträckning mottar dessa organisationer bidrag som är ändamålsbestämda.

En annan grupp av organisationer är de som *lämnar utvecklingslån*. Dessa organisationer kallas ofta för internationella finansinstitutioner (International Finance Institutions, IFIs). De lämnar två olika typer av lån, mycket förmånliga respektive mer bankmässiga.

Internationella utvecklingsfonden (IDA), Afrikanska utvecklingsfonden (African Development Fund, AfDF), Asiatiska utvecklingsfonden (Asian Development Fund, AsDF), Fonden för särskild verksamhet inom Interamerikanska utvecklingsbanken (Fund for Special Operations, FSO) och Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD) lämnar alla lån på mycket förmånliga villkor – långa amorteringstider och praktiskt taget utan ränta. Återbetalda lån utnyttjas för nyutlåning. Liksom de tidigare nämnda gåvoförmedlande organisationerna baserar dessa fonder sin verksamhet på gåvobistånd från biståndsgivande länder. Bidrag till dessa organisationer får ej, av givaren, förses med villkor och utnyttjas enligt beslut i de styrande organen. Bidragen framförhandlas mellan bidragsgivande länder i "påfyllnadsförhandlingar" som gäller tidsperioder på i regel tre år. Uppläggningen med förhandlingar minskar inslaget av "frivillighet" i dessa bidrag.

Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna, Afrikanska utvecklingsbanken (African Development Bank, AfDB), Asiatiska utvecklingsbanken (Asian Development Bank, AsDB) och Interamerikanska utvecklingsbanken (Interamerican Development Bank, IDB) lämnar lån av mer bankmässig natur. På grundval av kapital, som är delvis inbetalat, delvis garanterat av medlemsländerna, kan dessa institutioner ta upp relativt förmånliga lån på de internationella kapitalmarknaderna. Dessa medel vidareutlånas till u-länder på villkor som är något fördelaktigare än vad länderna skulle erhålla om de själva lånade på marknaderna.

De regionala utvecklingsbankerna och fonderna tillhör inte formellt FN-systemet (till skillnad från Världsbanken, som dock har en speciell status inom detta) men rapporterar till och samarbetar med FN-systemet.

Huvuduppgiften för flertalet *fackorgan* – som FNs livsmedels- och jordbruksorganisation (Food and Agricultural Organization, FAO), Världshälsoorganisationen (World Health Organization, WHO), och Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO) – *de regionala kommissionerna* (för Europa, Latinamerika, Afrika, Asien och Mellersta Östern) *samt övriga FN-institutioner* – som FNs boende- och bebyggelsecenter, Habitat, och FNs konferens för handel och utveckling, UNCTAD – är att vara fora för olika typer av normativ verksamhet. Förutom att framförhandla överenskommelser och utbyta information har de dock även viss biståndsverksamhet. Denna biståndsverksamhet finansieras på i huvudsak tre sätt:

- De olika organen har en reguljär budget. Denna budget utarbetas genom en intern förhandlingsprocedur i FN-systemet. När budgeten fastställts, åligger det medlemsländerna att bidra till denna enligt en särskild bidragsskala. Bidragen är obligatoriska. Sveriges andel är f.n. drygt 1 %. En mindre del av den reguljära budgeten avsätts för biståndsändamål. För de flesta organisationer rör det sig om andelar upp till 10 %. Undantaget är Världshälsoorganisationen där huvuddelen av budgeten går till biståndsändamål. Användningen av dessa medel beslutas i organisationernas styrelser.
- Ifrågavarande organ kan också åta sig uppgiften att genomföra projekt för andra organisationers räkning. Den organisation som är helt uppbyggd för att tillhandahålla denna typ av finansiering är UNDP. För flertalet fackorgan och andra FN-organ är UNDP den största källan för finansiering av biståndsverksamhet. Dessa projekt beslutas gemensamt mellan UNDP, genomförande organisations sekretariat och mottagarlandet.
- I förhandlingar med olika bilaterala givare erhåller också organisationerna medel för bestämda projekt ("trust funds", multibi-bistånd). Dessa medel kan vara förknippade med villkor av olika slag såväl på upphandlingsområdet som vad gäller ämnesområde och geografisk inriktning. Denna finansieringsmodell har fått växande betydelse framför allt för fackorganen. Endast organisationens sekretariat och givarlandet har inflytande på dessa verksamheter.

Inom FN-systemet har tillskapats en serie instrument för samordning och samarbete. Dessa har ibland sekretariatskaraktär, i andra fall berörs medlemsländerna och slutligen finns det samordningsinstrument på mottagarlandsnivå. De från biståndssynpunkt viktigaste av dessa instrument presenteras nedan.

Enligt FN-stadgan är *generalsekreteraren* FN-systemets högste administrative tjänsteman. Detta ger honom betydande befogenheter i alla administrativa frågor. Han har formell möjlighet att genomföra organisationsförändringar samt att besluta i anställningsfrågor. Ingen generalsekreterare har dock valt att utnyttja denna möjlighet. Man kan därför påstå att en praxis utvecklats som innebär att generalsekreteraren i endast mycket begränsad omfattning styr FN-systemet administrativt.

På 1970-talet inrättades en tjänst som *generaldirektör för ekonomiskt samarbete och utveckling*. Generaldirektören avses fungera som generalsekreterarens företrädare på detta område. Häri ligger en potentiell samordningsfunktion. I realiteten har denna emellertid kommit att bli mycket begränsad. Detta kan möjligen tillskrivas såväl bristande stöd från generalsekreterarens sida och bristande resurser och befogenheter som starka organisationer (och chefer) inom den övriga hierarkin.

Administrativa samordningskommittén (Administrative Committee on Co-ordination, ACC) möts ett par gånger per år. I kommittén ingår cheferna för samtliga FN-organisationer, inklusive Bretton Woods-institutionerna (dvs. Världsbanksgruppen och IMF), under ordförandeskap av FNs generalsekreterare. Som framgår av såväl kommitténs namn som sammansättning borde ACC vara ett verksamt instrument för samarbete inom FN-familjen. I verkligheten fungerar kommittén dock mest som ett forum för informationsutbyte; den sammanträder dessutom ofta på låg nivå.

Kommittén för program och samordning (Committee for Programme and Co-operation, CPC) är en mellanstatlig kommitté som diskuterar hela FN-systemets verksamhet inom ramen för den reguljära budgeten. Kommittén håller ambitiösa diskussioner kring olika delprogram och söker framdriva såväl koncentration inom som rimlig arbetsfördelning mellan organisationerna. Man genomför också årliga översyner av ämnesområden som berör ett större antal organisationer. Kommitténs svaghet är att beslutsfattandet sker med konsensus. Därmed lyckas man sällan ena sig om större förändringar av de förslag till verksamhet som kommer från organisationerna.

Rådgivande kommittén för administrativa och budgetära frågor (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ) är en liten kommitté med länderrepresentanter valda av generalförsamlingen men på personlig basis. Kommittén utgör en av FN-systemets få övergripande kontrollinstanser. Här görs en ingående granskning av de budgetar som olika delar av systemet föreslår. Även om kommittén inte kan ifrågasätta de verksamheter som godkänts av CPC, så påverkar den påtagligt FN-systemets budgetmaskineri. Liksom för CPC är dock begränsningen att

man endast diskuterar FN-systemets reguljära budget. "Frivilligt" finansierade verksamheter, som inom t.ex. Världsbanken, UNDP och UNICEF, faller formellt sett utanför dess mandat. De kan emellertid granskas på begäran av respektive styrelse.

Såväl UNDP som Världsbanken har organiserat givargrupper i syfte att öka och samordna biståndet till enskilda länder. I UNDPs fall kallas dessa grupper *Round Tables* och i Världsbankens *Consultative Groups*. För flertalet u-länder finns endera av dessa fora. Där möts företrädare för inte bara det multilaterala systemet, utan också för de bilaterala biståndsgivarna. I praktiken har Consultative Groups visat sig vara effektivare instrument än Round Tables. Delvis reflekterar detta det faktum att UNDP som motpart i Round Tables har planeringsministerier, medan Consultative Groups arbetar tillsammans med finansministerier. Viktigare är kanske att Världsbanken har avsevärt större resurser än UNDP.

I varje mottagarland har FN-systemet utsett en *lokal samordnare* (oftast UNDPs representant). Denne är ansvarig för det fortlöpande samarbetet inom FN-familjen och för att kontakterna med mottagarlandet underlättas. Den lokale samordnaren har ställning som FN-systemets ambassadör i landet och kan, oftast mer baserat på personliga kvalifikationer än formell ställning, verksamt bidra till samarbete och koordination inom FN-systemet.

3.5 Det multilaterala biståndets omfattning

Nedanstående tabell visar ett antal organisationers resursmobilisering för biståndsverksamhet 1989. Tabellen visar utbetalningar från den egna budgeten samt extrabidrag (multibi). Däremot inkluderas inte utbetalningar av medel erhållna från en annan multilateral organisation. De 780 miljoner dollar som UNDP lämnade till olika organisationer för projektverksamhet är exempelvis endast redovisade hos UNDP. Inte heller inkluderas den bankmässiga långivningen från Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna (eftersom den inte klassificeras som bistånd, ODA). För de organisationer som lämnar fördelaktiga lån (IDA, AsDF, AfDF, FSO och IFAD) redovisas nettoöverföringar, dvs. efter avdrag för räntor och amorteringar. Den totala omfattningen av den på detta sätt framräknade resursmobiliseringen för biståndsverksamhet 1989 var drygt 9 miljarder dollar.

Tabell 3:1. Resursmobilisering för biståndsverksamhet (1989, milj. dollar och procent)

	Belopp	Procent
Internationella utvecklingsfonden (IDA)	3 009	33
FNs utvecklingsprogram (UNDP)	981	11
Världslivsmedelsprogrammet (WFP)	953	11
Asiatiska utvecklingsfonden (AsDF)	919	10
FNs flyktingkommissarie (UNHCR)	507	6
FNs barnfond (UNICEF)	501	6
Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF)	492	5
Världshälsoorganisationen (WHO)	311	3
FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA)	223	2
FNs livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO)	187	2
FNs fond för befolkningsfrågor (UNFPA)	163	2
Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD)	158	2
Interamerikanska utvecklingsbankens fond för särskild verksamhet (FSO)	144	2
Internationella arbetsorganisationen (ILO)	62	1
FNs organisation för industriell utveckling (UNIDO)	47	1
FNs organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO)	38	–
Internationella atomenergiorganet (IAEA)	38	–
FN-sekretariatets tekniska biståndsprogram (DTCD)	24	–
Internationella handelscentret (ITC)	16	–
Metereologiska världsorganisationen (WMO)	14	–
Internationella luftfartsorganisationen (ICAO)	10	–
Internationella sjötransportorganisationen (IMO)	9	–
Ekonomiska och sociala kommissionen för Asien och Stilla havsområdet (ESCAP)	9	–
FNs ekonomiska kommission för Latinamerika och Karibien (ECLAC)	6	–
Internationella teleunionen (ITU)	6	–
Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten (WIPO)	5	–
Ekonomiska kommissionen för Afrika (ECA)	5	–
FNs konferens om handel och utveckling (UNCTAD)	3	–
FNs boende- och bebyggelsecenter (Habitat)	3	–
Ekonomiska och sociala kommissionen för Västafrika (ESCWA)	1	–
Världspostunionen (UPU)	1	–
FNs center för multinationella företag (UNCTC)	1	–
Ekonomiska kommissionen för Europa (ECE)	1	–
Övrigt (katastrofbistånd etc.)	210	2

Källa: Sammanställningar ur FNs "Operational activities for development" 1990 och OECDs Development Co-operation, 1990 Report, årsrapporter från organisationer.

De sju översta organisationerna i tabellen har som uppgift att förvalta multilateralt bistånd. Tillsammans står de för mer än 80 % av det multilaterala systemets biståndsresurser.

Av de ämnesinriktade fackorganen erhåller WHO störst resurser för biståndsändamål. 1989 var 137 miljoner dollar av dessa resurser obligatoriskt uttaxerade bidrag från FNs medlemsländer. Detta gör WHO till den enda organisation inom det multilaterala systemet som bedriver en omfattande verksamhet baserad på obligatoriska bidrag.

Det är viktigt att hålla i minnet att ovanstående tabell endast anger organisationernas storlek ur resursmobiliseringssynpunkt. Om man ser till

fältverksamheten erhåller många av organisationerna betydande resurser från framför allt UNDP. De största organisationerna som genomförde UNDP-projekt var 1989: FAO (164 miljoner dollar), FN-sekretariatets tekniska biståndsprogram, DTCD (101 miljoner dollar), UNIDO (79 miljoner dollar), ILO (61 miljoner dollar) och Världsbanken (58 miljoner dollar).

I tabell 3:2 återges den geografiska fördelningen av utbetalningarna från internationella finansiella institutioner, övriga FN-systemet samt Sveriges och DAC-ländernas *bilaterala* bistånd som procent av hela verksamheten.

Tabell 3:2. Regional fördelning av bistånd (1988 – 1989, genomsnitt, procent av totala utbetalningar)

	IFIs[1]	FN[2]	Sverige	DAC
Afrika söder om Sahara	37	43	56	33
Sydasien	38	19	21	14
Övriga Asien och Oceanien	14	16	11	22
Mellanöstern och Nordafrika	2	10	3	16
Latinamerika	9	12	9	14
Summa	**100**	**100**	**100**	**100**

[1] Internationella finansiella institutioner (IFIs) inkluderar IDA, de regionala utvecklingsfonderna och IFAD.
[2] FN inkluderar UNDP, UNICEF, UNRWA, WFP, UNHCR och UNFPA.

Källa: Development Co-operation, 1990 Report, OECD, 1990.

De fattigaste länderna finns i de två regionerna Afrika söder om Sahara och Sydasien. Dessa två områden prioriteras i det svenska bilaterala biståndet, mindre i DAC-ländernas bilaterala bistånd. IFIs har likartad fördelning som Sverige utom att Sydasien får en högre andel och Afrika söder om Sahara en lägre. "FN" intar en mellanställning, men om man exkluderar olika typer av flyktingbistånd som har en annan geografisk fördelning (bl. a. Mellanöstern) blir likheterna, också för "FN", med de svenska prioriteringarna påtagliga.

Tabell 3:3 visar motsvarande uppdelning som tabell 3:2 men nu på sektorer som procent av hela verksamheten. Bland IFIs finns endast jämförliga uppgifter för IDA.

Tabell 3:3. Sektoriell fördelning av bistånd (1987 – 1988, genomsnitt, procent)

	IDA	FN	Sverige	DAC
Social och administrativ infrastruktur	21	27	16	25
Ekonomisk infrastruktur	21	15	15	20
Jordbruk	27	9	8	12
Industri och produktion	8	5	10	6
Livsmedelsbistånd	–	21	–	5
Programbistånd	23	23	51	32
Summa	**100**	**100**	**100**	**100**

Källa: Development Co-operation, 1990 Report, OECD, 1990.

Tabellen är vansklig att tolka så till vida som programbiståndet innefattar ett flertal olikartade verksamheter. Det kan dels röra sig om generella anpassningsprogram som saknar direkt anknytning till en sektor, dels innefatta ett sektorprogram som borde hänföras till någon av de övriga sektorerna. Bristen härvidlag blir särskilt påtaglig för Sverige, där en nedbrytning av programbiståndet skulle kraftigt förändra sektorfördelningen (Sverige har exempelvis stort programbistånd inom jordbrukssektorn).

Ett par observationer kan dock göras. IDA utmärker sig genom den kraftiga betoningen av jordbrukssektorn. FN har som största sektor social och administrativ infrastruktur. Denna skillnad förklaras till stor del av IDAs inriktning på finansiellt bistånd och FN-organens på tekniskt bistånd. Ett annat särdrag för FN är det omfattande livsmedelsbiståndet.

4 Det svenska multilaterala biståndet i ett internationellt perspektiv

Det svenska och internationella biståndssamarbetet har genomgått stora förändringar under efterkrigstiden. Utbyggnaden av det multilaterala respektive bilaterala biståndet har varierat i olika länder och tidsperioder. De nordiska länderna har successivt kommit att ta ett växande ansvar för framför allt FN-systemets finansiering. I detta kapitel försöker vi att med biståndsstatistikens hjälp följa utvecklingen och ge en bild av de multilaterala biståndsflödenas fördelning mellan både bidragsgivande länder och förmedlande organisationer.

4.1 Det svenska multilaterala biståndets utveckling

Det svenska utvecklingsbiståndet har under de senaste trettio åren vuxit kraftigt. Budgetåret 1958/59 utgjorde det 9 milj.kr och 1990/91 anslogs 13 miljarder kronor Ett märkesår var 1962, då proposition 1962:100 för första gången angav att biståndsanslagen borde successivt öka med sikte på att uppgå till 1 % av bruttonationalprodukten. Samtidigt konstaterade propositionen att det multilaterala biståndet även fortsättningsvis borde prioriteras. Innebörden av detta kan ses mot bakgrund av att det multilaterala biståndet 1962 utgjorde 83 % av Sveriges totala bistånd.

Under 1960-talet fortsatte det svenska biståndet att öka kraftigt. Sveriges andel av biståndet från medlemmarna av OECDs kommitté för biståndsfrågor (DAC) ökade från 0,1 % 1961 till 0,9 % 1966 och 1,9 % åren 1970–1971. Då det multilaterala biståndet inte ökade lika snabbt som det bilaterala, sjönk andelen till omkring hälften vid 1960-talets slut. Detta kontrasterar mot det totala DAC-biståndet, som stagnerade i reala termer under denna period, samtidigt som den multilaterala andelen ökade. Nivåerna var dock blygsamma. DAC-ländernas multilaterala bistånd utgjorde i mitten på 1960-talet knappt 6 % och vid slutet av 1960-talet 16 % av deras totala bistånd.

Proposition 1968:101 innebar en precisering av ambitionerna i det svenska biståndet i och med fastställandet av att 1 %-målet skulle uppnås budgetåret 1974/75. Stödet för de multilaterala biståndsorganisationerna bekräftades.

Det svenska biståndet fortsatte att öka och Sverige uppnådde 1974 som första land FNs 0,7 %-mål för biståndsutbetalningar. Sveriges andel av DAC-ländernas bistånd var 1975-1976 3,9 %. Det internationella multilaterala biståndet ökade både i absoluta och relativa tal och DAC-ländernas multilaterala bistånd nådde 1975 drygt 27 % av det totala biståndet. Trots

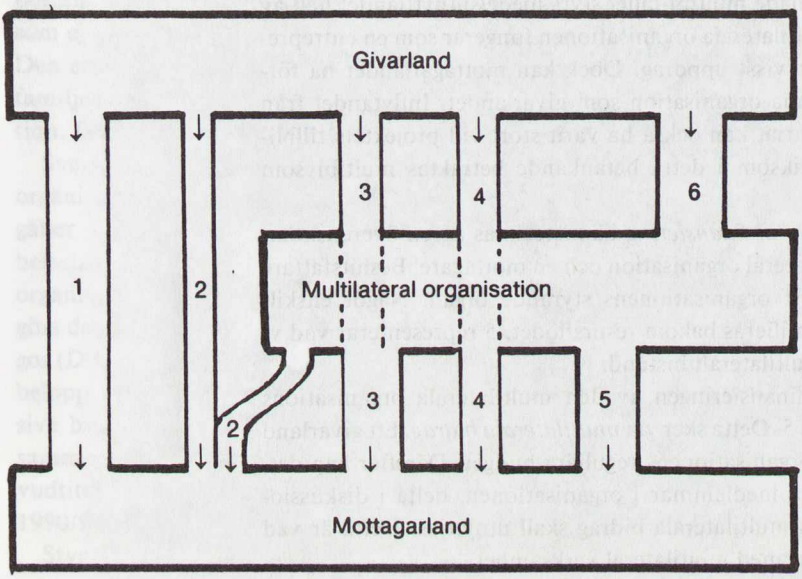
att det svenska multilaterala biståndet ökade mer än flertalet andra länders, sjönk den multilaterala andelen till en dryg tredjedel vid mitten av årtiondet.

De stora strukturförändringarna i internationellt och svenskt bistånd hade därmed ägt rum. De förhållanden som rådde vid mitten av 1970-talet vad gäller huvuddragen i biståndets omfattning och inriktning har sedan bestått. Den svenska andelen av DAC-ländernas bistånd var 1980-1981 3,2 % och 1988-1989 3,5 %.

4.2 Olika typer av biståndsflöden

Med hjälp av nedanstående figur skall vi försöka illustrera de olika vägar som biståndsflödena tar från ett givarland till ett mottagarland. Dessa vägar motsvarar de olika avtalsformer som förekommer inom biståndet.

Figur 4:1. Biståndsflöden från givarland till mottagarland



1. Detta flöde representerar det traditionella *bilaterala biståndet*. Baserat på ett avtal mellan givarland och mottagarland finansieras projekt eller andra verksamheter i mottagarlandet.

2. Här illustreras vad som brukar betecknas som *parallellfinansiering*. Liksom i det rent bilaterala fallet finns ett avtal mellan givare och mottagare om att finansiera viss verksamhet. Parallellt finns också ett avtal mellan en multilateral organisation och mottagaren att finansiera en annan del av verksamheten. Ett exempel är att den multilaterala organisationen finansierar en kraftverksdamm, medan den bilaterale givaren finansierar kraftverket. Ofta saknas formell överenskommelse mellan den bilaterale givaren och den multilaterala organisationen; verksamheten samordnas då via olika samrådsarrangemang. Vi har valt att betrakta den bilaterala delen av kanal 2 som en speciell form av bilateralt bistånd. Den angränsande

delen är multilateralt bistånd.

3. I fall 3 finns en överenskommelse mellan mottagarlandet och såväl ett givarland som en multilateral organisation om finansieringen av ett visst projekt eller en viss verksamhet. Resurserna från givarlandet och den multilaterala organisationen flyter samman och för mottagaren är det av underordnad betydelse vems resurser som finansierar vad. Denna modell kallas *samfinansiering*. Den innebär som regel att den multilaterala organisationen åtar sig en betydande del av verksamhetens administration. Ett exempel på detta fall är bilaterala bidrag till importstöd som administreras av Världsbanken tillsammans med bankens egna importstöd. Samfinansiering redovisas ibland som bilateralt, ibland som multilateralt bistånd. Vi har så långt möjligt betraktat samfinansiering som en variant av multilateralt bistånd inom begreppet multibi.

4. Detta flöde illustrerar den renodlade formen av vad som kallas *multibilateralt bistånd* (multibi). Givarlandet har här ingått ett avtal med den multilaterala organisationen om att finansiera en viss verksamhet (jfr kapitel 18). I det renodlade multibi-fallet styrs medelsutnyttjandet helt av detta avtal och den multilaterala organisationen fungerar som en entreprenör, som genomför ett visst uppdrag. Dock kan mottagarlandet ha förhandlat med såväl denna organisation som givarlandet. Inflytandet från organisationens sekretariat kan också ha varit stort vid projektets tillblivelse. Internationellt liksom i detta betänkande betraktas multibi som multilateralt bistånd.

5. Traditionell *multilateral finansiering* kännetecknas av en överenskommelse mellan en multilateral organisation och en mottagare. Beslutsfattare på givarsidan är ytterst organisationens styrande organ. Något enskilt givarland kan inte identifieras bakom resursflödet. 5 representerar vad vi normalt menar med multilateralt bistånd.

6. Flöde 6 beskriver finansieringen av den multilaterala organisations resurser i fallen 2, 3 och 5. Detta sker via *multilaterala bidrag*. Ett givarland lämnar ett bidrag till organisationens reguljära budget. Därefter kan det, tillsammans med andra medlemmar i organisationen, delta i diskussionerna om hur samtliga multilaterala bidrag skall utnyttjas. Detta är vad som normalt förknippas med multilateral verksamhet.

Ovanstående har varit ett försök att renodla olika biståndsvägar. I verkligheten förekommer blandformer mellan framför allt 2, 3 och 4. Detta är en av orsakerna till att den internationella rapporteringen inte alltid är konsekvent. Statistik över multilateralt bistånd från olika källor är därför inte alltid jämförlig.

Det framgår också att man kan mäta det multilaterala biståndet antingen som tillflöden till en multilateral organisation (pilarna 3, 4 och 6) eller som utbetalningar från organisationen (pilarna 2, 3, 4 och 5).

4.3 Det svenska multilaterala biståndets sammansättning

I det multilaterala biståndets barndom var antalet biståndsförmedlande internationella organisationer få och de svenska anslagen små och överskådliga. Med en i alla avseenden mycket större verksamhet har möjlighe-

terna till överblick delvis gått förlorade. Anslagsposter inrättas med utgångspunkt från antingen de internationella organisationerna, ändamål, målgrupp eller den svenska organisationsstrukturen. Kommittén har valt att behandla allt bistånd som går till eller via multilaterala organisationer (se definition i kapitel 3) oavsett vilka svenska anslag eller anslagsposter som belastas. Det kan därför finnas skäl att göra en kort genomgång av de olika poster i den svenska budgeten varifrån multilateralt bistånd utgår.

Huvuddelen av de multilaterala bidragen kanaliseras via utrikesdepartementets huvudtitel anslaget C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram. Detta anslag uppgick 1990/91 till 3 566 milj. kr. Här finner vi de reguljära bidragen till de multilaterala biståndsorganisationernas budgetar. De summor som där anges utgör dock inte alltid hela det belopp som utgår, då reservationer ibland utnyttjas för att finansiera delar av reguljära bidrag. Inom C 1. finns därutöver en post, Andra multilaterala bidrag, som har utnyttjats för extra reguljära budgetbidrag. Vissa ändamålsbestämda bidrag, som bör klassificeras som multibi, ingår också i den sistnämnda posten. Slutligen bör anmärkas att vissa multilateralt relaterade insatser, som ej går till mellanstatliga organisationer, finansieras från detta anslag. Den enda betydande insatsen av detta slag är bidraget till Internationella familjeplaneringsfederationen (International Planned Parenthood Federation, IPPF), 1990/91 85 milj. kr.

Sverige bidrar också till den reguljära budgeten för ett antal multilaterala organisationer, vilkas huvuduppgifter inte är biståndsrelaterade. Detta gäller i första hand FN:s fackorgan. Bidragen till dessa organisationer belastar budgeten för det fackdepartement som har huvudansvaret för organisationen. En del av dessa organisationers reguljära verksamhet utgörs dock av bistånd. Varje år beräknar OECDs kommitté för biståndsfrågor (DAC) vilken del av dessa bidrag som klassificeras som bistånd. Dessa belopp avräknas mot det svenska 1-procentmålet. Avräkningarna, inklusive bilaterala poster, utgjorde 1990/91 203 milj. kr. och redovisas i en sammanställning över biståndsanslagen inom utrikesdepartementets huvudtitel. De multilaterala avräkningarna, som är en del härav, utgjorde 1990/91 58 milj. kr.

Styrelsen för internationell utveckling, SIDA, har ett betydande samarbete med multilaterala organisationer. Detta redovisas utförligt i avsnittet om multibilateralt bistånd (kap 18), varför det här torde vara tillräckligt att beröra det samarbete som sker mellan Sverige och multilaterala organisationer via av SIDA administrerade anslag.

Inom landramar, eller på annat sätt landdestinerat bistånd, utnyttjar SIDA ibland multilaterala organisationer för att genomföra projekt eller verksamheter som SIDA inte vill avsätta administrativa resurser för att genomföra. SIDA finansierade 1988/89 multibi-insatser i programländerna till ett totalt värde av 490 milj. kr. Större multilaterala projekt eller program erhåller också bilaterala bidrag i form av samfinansiering. SIDA disponerar också stora anslag för katastrofbistånd och stöd till återuppbyggnad. I många fall finansieras multilaterala organs insatser via dessa anslag. Slutligen finansierar SIDA olika ändamålsbestämda multilaterala projekt från sitt miljöanslag och inom anslagsposten särskilda program.

Totalt hade SIDA ett multilateralt samarbete på omkring 850 milj.kr 1988/89.

En betydande del av Styrelsen för u-landsforsknings (SAREC) verksamhet går via multilaterala organ. Likaså har Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, BITS, och Importkontoret för u-landsprodukter, IMPOD, olika typer av multilateralt samarbete. Denna verksamhet redovisas utförligt i kapitel 18.

Mot bakgrund av den ovan angivna bredden i det svenska multilaterala biståndet är det inte helt lätt att fortlöpande ha en överblick över de resurser som går via de multilaterala organisationerna. I många fall är det också ändamålet för insatsen, inte kanalen, som är central vid beredningen av ett ärende. Endast i efterhand kan det multilaterala utvecklingssamarbetets totala omfattning summeras.

Flera uppgifter om hur stor del av det svenska biståndet som är multilateralt bistånd används. Den siffra som oftast förekommer i debatten är den som avser det svenska anslaget till internationella biståndsprogram (C 1.) i förhållande till de totala biståndsanslagen. 1988/89 uppgick den till 28,6 %. Sveriges rapportering till OECDs kommitté för biståndsfrågor (DAC) innehåller uppgifter om utbetalningar till multilaterala och andra ändamål. För 1989 utgjorde den multilaterala andelen av utbetalningarna, enligt DAC-statistiken, 29,1 %. Vår kartläggning av multibi i kapitel 18 visar att utbetalningarna 1988/89 till alla multilaterala ändamål var 4,1 miljarder kronor eller 40,8 % av biståndsutbetalningarna detta år. (För budgetåret 1990/91 skulle de sålunda beräknade multilaterala biståndsutbetalningarna uppgå till drygt 4,5 miljarder kr.)

4.4 De totala multilaterala bidragens omfattning

De totala multilaterala bidragen utgjorde 1988 12 926 miljoner dollar. Av detta stod DAC-länderna för 12 389 miljoner dollar (drygt 95 %), övriga OECD-länder för 43 miljoner dollar, östeuropa 24 miljoner dollar, arabländerna 343 miljoner och några u-länder för 127 miljoner dollar. Fortsättningsvis kommer redovisningen att koncentreras på DAC-länderna, för vilka biståndsstatistiken är relativt tillförlitlig. Med tanke på dessa länders dominans inom det multilaterala biståndet ger detta också en god bild av helheten.

I tabell 4:1 redovisas DAC-ländernas multilaterala bistånd som andel av bruttonationalinkomsten (BNI), respektive andelen multilateralt bistånd 1961-1989. Utvecklingsbiståndet (ODA) som andel av BNI är det traditionella biståndsmåttet. Det är också det som FNs 0,7-procentmål utgår från.

Tabell 4:1. DAC-ländernas bistånd (1961-1989, procent)

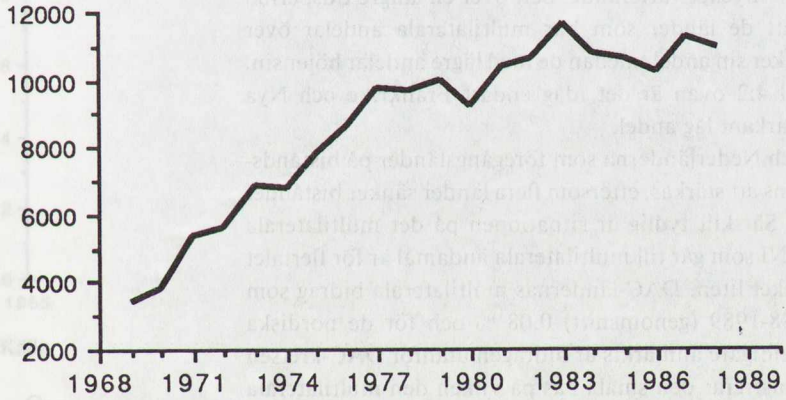
	ODA som andel av BNI	Multilateralt som andel av ODA
1961	0,53	10,0
1965	0,44	5,9
1970	0,34	16,4
1975	0,36	27,7
1980	0,35	28,2
1985	0,35	20,7
1989	0,33	21,1

Källa: Development Co-operation, OECD, olika upplagor.

Det totala biståndet som andel av BNI sjönk under hela 1960-talet. Därefter har det stagnerat strax över 1/3 %. Detta sammanfaller med introduktionen av FNs 0,7-procentmål, och beslut om kraftiga ökningar av biståndet i bl. a. de nordiska länderna och i Nederländerna. Denna utveckling kompenserar sjunkande andelssiffror för i första hand Förenta Staterna.

Beträffande det multilaterala biståndet kan noteras en stigande andel av totalt bistånd fram till slutet av 1970-talet, varefter det under 1980-talet åter sjönk. Trots en relativt jämn utveckling av de totala bidragen under den tidigare perioden, varierade bidragen från de olika länderna kraftigt från år till år. Spridningen i de multilaterala andelarna var också påtaglig.

Diagram 4:1. DAC-ländernas multilaterala bistånd (milj. dollar, 1988 års priser och växelkurser, glidande medeltal)



Källa: Sammanställningar av statistik från DAC-sekretariatets databas.

Ovanstående diagram visar DAC-ländernas multilaterala bistånd med effekterna av inflation och växelkursförändringar eliminerade. Efter expansionen fram till mitten av 1970-talet ökade det multilaterala biståndet endast obetydligt.

Tabell 4:2. Enskilda DAC-länders bistånd (1988-1989 genomsnitt, procent)

	Multilateralt bistånd som andel av ODA[1]	ODA som andel som andel av BNI[2]	
Norge	40,8	1,08	(1)
Danmark	39,6	0,91	(4)
Finland	38,0	0,61	(5)
Österrike	37,8	0,23	(16)
Australien	37,4	0,42	(9)
Kanada	32,2	0,47	(7)
Sverige	30,7	0,92	(3)
Japan	27,1	0,32	(12)
Schweiz	26,1	0,31	(14)
Storbritannien	25,8	0,32	(12)
Irland	24,9	0,18	(17)
USA	23,7	0,18	(18)
Belgien	22,1	0,43	(8)
Italien	21,6	0,40	(10)
Nederländerna	21,0	0,96	(2)
Tyskland	19,1	0,40	(10)
Nya Zeeland	11,1	0,24	(15)
Frankrike	9,4	0,52	(6)
DAC totalt	23,5	0,35	

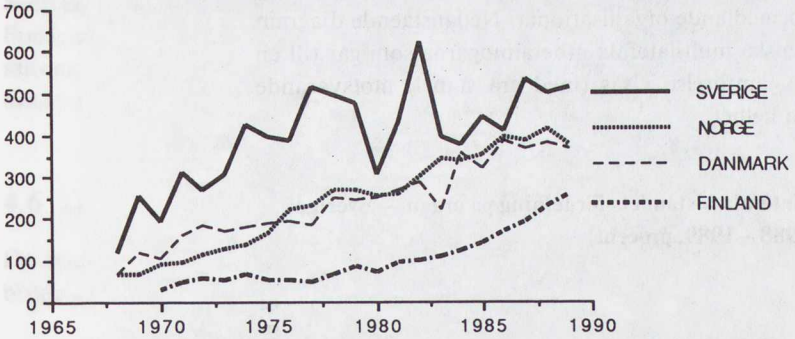
[1] Siffrorna är möjligen inte helt jämförbara, eftersom rapporteringen till DAC om multibi-bistånd kan variera.
[2] Inom parentes anges rangordningen.

Källa: Development Co-operation, 1990 Report, OECD, 1990.

Under tidigare perioder var den andel av biståndsbudgetarna som gick till multilateralt bistånd mycket varierande. Sett över en längre tidsperiod har tendensen varit att de länder som har multilaterala andelar över DAC-genomsnittet sänker sin andel, medan de med lägre andelar höjer sin. Som framgår av tabell 4:2 ovan är det idag endast Frankrike och Nya Zeeland som har en markant låg andel.

Bilden av Norden och Nederländerna som föregångsländer på biståndsområdet visar en tendens att stärkas, eftersom flera länder sänker biståndet i förhållande till BNI. Särskilt tydlig är situationen på det multilaterala området. Den del av BNI som går till multilaterala ändamål är för flertalet DAC-medlemmar mycket liten. DAC-ländernas multilaterala bidrag som andel av BNI var 1988-1989 (genomsnitt) 0,08 % och för de nordiska länderna 0,33 %. Som tidigare anmärkts är bidragen utanför DAC-kretsen ännu mindre, vilket illustrerar den smala bas på vilken den multilaterala finansieringen vilar.

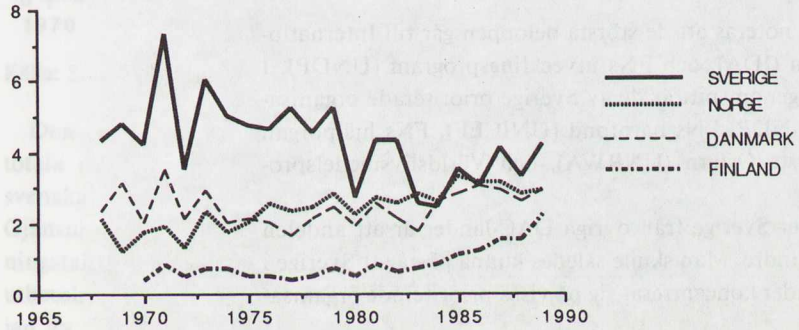
Diagram 4:2. Nordiskt multilateralt bistånd (milj. dollar, 1988 års priser och växelkurser)



Källa: Sammanställningar av statistik från DAC-sekretariatets databas.

Tillväxten av de nordiska ländernas multilaterala bistånd framgår av ovanstående diagram. Det svenska multilaterala biståndet steg kraftigt under 1970-talet, varefter det i reala termer stått stilla. De kraftiga svängningarna under 1980-talet är orsakade av förskjutningar vid utbetalningarna till IDA; den underliggande trenden är mer eller mindre vågrät. Övriga nordiska länder ökade sitt multilaterala bistånd i jämn takt under såväl 1970- som 1980-tal.

Diagram 4:3. Nordiska andelar av DACs multilaterala bistånd (procent)

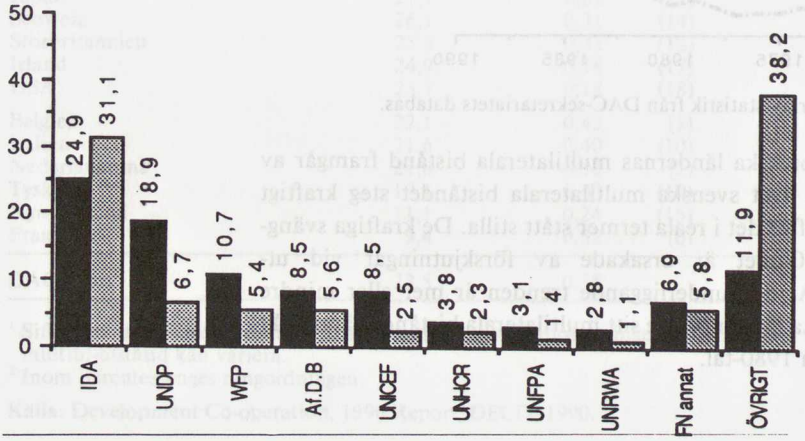


Källa: Sammanställningar av statistik från DAC-sekretariatets databas.

Ovanstående diagram visar det svenska multilaterala biståndets sjunkande tendens från 5 %-nivån ned mot 3-4 %, medan Danmark och framför allt Norge från lägre nivåer närmat sig den svenska andelen. Den finska andelsökningen framgår också klart. När man studerar detta diagram ur bördefördelningssynpunkt, bör man hålla i minnet hur små de nordiska länderna är i DAC-sammanhanget. Sveriges andel av DAC-ländernas BNI är 1,3 %, Danmarks 0,8 %, Finlands 0,7 % och Norges 0,7 %. De nordiska länderna svarar för 3,5 % av DAC-ländernas BNI men för 8,5 % av DAC-ländernas totala bistånd och för 12,9 % av det multilaterala biståndet.

En viktig del av bilden av det multilaterala biståndet är dess fördelning mellan olika biståndsförmedlande organisationer. Nedanstående diagram visar den del av de svenska multilaterala utbetalningarna som går till en viss organisation. Som jämförelse visas (med grå stapel) motsvarande andelar inom DAC som helhet.

Diagram 4:4. Det multilaterala biståndets fördelning på organ – Sverige och DAC (genomsnitt 1988 – 1989, procent)



Källa: Sammanställningar av statistik från DAC-sekretariatets databas.

För *Sveriges* del kan noteras att de största beloppen går till Internationella utvecklingsfonden (IDA), och FNs utvecklingsprogram (UNDP). I jämförelse med DACs genomsnitt är de av Sverige prioriterade organisationerna framför allt UNDP, FNs barnfond (UNICEF), FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA), och Världslivsmedelsprogrammet (WFP).

Vad som också skiljer Sverige från övriga DAC-länder är att andelen "Övrigt" är avsevärt mindre. Man skulle således kunna påstå att Sverige i högre grad än andra länder koncentrerat sig på vissa prioriterade organisationer.

Motsvarande analys av det *norska* multilaterala biståndet visar att dess fördelning påminner om Sveriges. IDA svarar emellertid här för en andel som understiger DACs genomsnitt och ligger i nivå med UNDP. Den *danska* fördelningen innefattar en avsevärt lägre prioritering av IDA samt en mycket stor andel "Övrigt". Förklaringen till detta ligger delvis i biståndet via EG och multibi-bistånd. *Finlands* fördelning är likartad Danmarks.

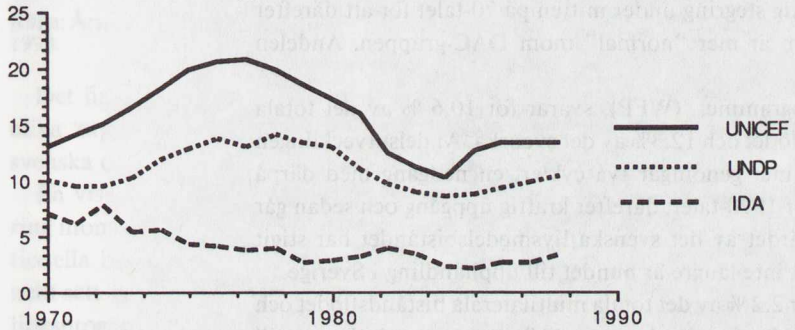
USA står för 23% av DAC-ländernas multilaterala bistånd. DAC-ländernas genomsnitt är därför påverkat av sammansättningen av USAs multilaterala bistånd. USAs prioriteringar är påtagligt likartade DAC-genomsnittet. Detsamma kan också sägas om *Kanada* med undantaget att livsmedelsbiståndet spelar en framträdande roll.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige, USA och Kanada satsar relativt mycket på IDA. Sverige och Norge betonar kraftigt UNDP. Sverige, Finland och Norge prioriterar också UNICEF. Danmark och Finland lämnar en stor del av sitt multilaterala bistånd via andra organisationer än de studerade, medan Sverige i högre grad koncentrerar sitt bistånd till dessa.

4.6 De svenska bidragsandelarna i olika organisationer

De båda följande diagrammen visar utvecklingen av bidragen till sex biståndsgivande multilaterala organisationer.

Diagram 4:5. Svenska andelar av DAC-bidragen till IDA, UNDP och UNICEF (procent, glidande medeltal)



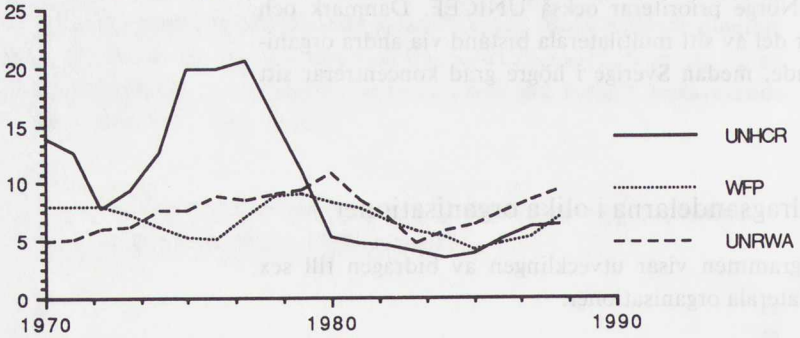
Källa: Sammanställningar av statistik från DAC-sekretariatets databas.

Den internationella utvecklingsfonden, IDA, står för 33,4 % av det totala multilaterala biståndsflödet och för 27,5 % av det svenska. De svenska andelarna av IDA sjunker under hela 1970- och 1980-talet. Ojämnheterna under 1980-talet skall tillskrivas förskjutningar i utbetalningstakten snarare än förändringar i prioriteringen av IDA. Vidare lades utbetalningsrutinerna om, vilket medförde överdrivet stora andelar i början av 1970-talet. Den svenska andelen i IDA:s finansiering är numera lägre än den svenska andelen i flertalet övriga organisationers finansiering.

UNDP står för 10,9 % av det totala multilaterala biståndsflödet och för 19,9 % av det svenska. De svenska andelarna av DAC-ländernas bistånd till UNDP stiger under hela 1970-talet för att sedan avta något under 1980-talet. UNDP är FN-systemets centrala finansieringsorgan för tekniskt bistånd och åtnjuter, åtminstone verbalt, starkt stöd från samtliga DAC-länder. Det är därför anmärkningsvärt att de totala bidragen till UNDP är så låga att de svenska andelarna ligger runt 10 %-nivån.

UNICEF står för 5,6 % av det totala multilaterala biståndsflödet och 8,9 % av det svenska. Andelsutvecklingen inom UNICEF företer stora likheter med UNDP. Återigen är det anmärkningsvärt hur stor den svenska andelen av UNICEF är mot bakgrund av organisationens universella stöd.

Diagram 4:6. Svenska andelar av DAC-bidragen till UNHCR, WFP och UNRWA (procent, glidande medeltal)



Källa: Sammanställningar av statistik från DAC-sekretariatets databas.

FNs flyktingkommissarie (UNHCR) står för 5,3 % av det totala multilaterala biståndsflödet och 4,3 % av det svenska. De svenska andelarna av UNHCR visar en kraftig stegring under mitten på 70-talet för att därefter sjunka till en nivå som är mer "normal" inom DAC-gruppen. Andelen stiger dock 1990.

Världslivsmedelsprogrammet, (WFP), svarar för 10,6 % av det totala multilaterala biståndsflödet och 12,3% av det svenska. Andelsutvecklingen för livsmedelsprogrammet genomgår två cykler, en nedgång med därpå följande uppgång under 1970-talet; därefter kraftig uppgång och sedan går andelarna åter ner. Värdet av det svenska livsmedelsbiståndet har stigit under senare år, då det inte längre är bundet till upphandling i Sverige.

Genom UNRWA går 2,2 % av det totala multilaterala biståndsflödet och 2,8 % av det svenska. När Sverige besatte chefsposten, steg bidragen till UNWRA, varefter de stagnerade (och andelarna sjönk). Palestiniernas situation under senare år har ånyo lett till ökade svenska bidrag.

Följande tabell, slutligen, visar Sveriges procentuella andelar av bidragen till multilaterala biståndsorganisationer (för de fyra utvecklingsfonderna längst ned i tabellen anges andelar av aktuell kapitalpåfyllnad) och respektive organisations andel av svenskt multilateralt bistånd samt dess andel av total multilateral resursmobilisering.

Tabell 4:3. Sverige och de multilaterala biståndsorganisationerna (1989, procent)

	Svensk andel av bidragen	Andel av svenskt multilateralt bistånd	Andel av total multilateral resursmobilisering
ITC	32,0	0,6	0,2
UNCDF	21,2	1,6	0,4
UNICEF	14,3	13,9	5,5
UNDP	10,3	18,8	10,8
UNFPA	9,4	3,4	1,8
UNRWA	6,8	3,0	2,5
UNHCR	5,0	6,3	5,6
WFP	5,2	9,6	10,5
AfDF	4,5	7,5	5,4
IFAD	3,9	1,3	1,8
IDA	2,6	23,7	33,2
AsDF	1,4	2,7	10,2

Källa: Årsredovisningar från organisationerna, DACs databas, Operational activities 1990.

Det finns alltså mycket stora skillnader mellan de svenska andelarna i olika organisationer. Dessa skillnader återspeglar skillnaderna mellan svenska och andra länders prioriteringar.

En viss samstämmighet finns mellan respektive organisations prioritering inom det svenska multilaterala biståndet och organisationens internationella betydelse. Tydliga avvikelser finns emellertid också. Internationellt sett är sålunda den svenska bidragsandelen relativt hög i FNs utvecklingsprogram (UNDP), FNs barnfond (UNICEF) och FNs befolkningsfond (UNFPA). Relativt låg är den i Världslivsmedelsprogrammet (WFP), Asiatiska utvecklingsfonden (AsDF) och – fast inte lika markant – i Internationella utvecklingsfonden (IDA).

5 Det svenska multilaterala biståndet – en återblick

Detta kapitel bygger väsentligen på framställningen i Annex 2. Det är historiskt till sin karaktär. Några försök att analysera innehållet i, och debatten kring, det svenska biståndet görs alltså inte. Folkrörelsernas och riksdagens betydelse i sammanhanget ges därmed inte den uppmärksamhet som hade varit befogad, särskilt om inte perspektivet varit begränsat till det multilaterala biståndet.

För Sveriges del tog insatserna i det multilaterala utvecklingsbiståndet sin början redan år 1946 – samma år som Sverige fick medlemskap i Förenta Nationerna. Ungefär samtidigt anlände de första FN-stipendiaterna till Sverige för studier. En snabbt växande tillströmning av stipendiater under åren framöver och dessutom en breddning av biståndets ämneskrets och arbetsmetoder nödvändiggjorde vissa institutionella arrangemang på svensk sida.

Själva de praktiska arbetsuppgifterna omhändertogs av en inom Svenska Institutet för kulturellt utbyte med utlandet upprättad avdelning för tekniskt bistånd till u-länder. Samtidigt som denna avdelning gradvis fick ökade resurser att svara för Sveriges praktiska medverkan i de multilaterala biståndet tillkom vissa nya uppgifter. Från hösten 1952 blev avdelningen sekretariat för Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden (CK), som dels hade till uppgift att bygga upp ett modest bilateralt svenskt utvecklingsbistånd till några få u-länder, dels skulle medverka till att ett opinionsunderlag skapades för sådana insatser.

I korthet kan det som hände i Sverige på biståndsområdet under 1940- och 1950-talet beskrivas sålunda:

- En institutionell bas för Sveriges multilaterala och bilaterala biståndsinsatser skapades.
- Det multilaterala biståndet växte snabbt i omfång. Antalet i Sverige rekryterade experter, här placerade stipendiater och andra former av praktisk medverkan växte. De finansiella bidragen ökade, ehuru ännu inte i särskilt hög takt.
- Opinionsläget till förmån för ökande svenska biståndsinsatser i u-länderna förbättrades påtagligt. Kunskapen ökade.
- Ett nordiskt biståndssamarbete växte fram och fick fasta former. I praktiska termer begränsades det än så länge till den multilaterala verksamheten.
- Ett bilateralt svenskt biståndsprogram grundlades.
- Den svenska aktiviteten i det multilaterala biståndets styrelser och kommittéer ökade påtagligt mot 1950-talets slut.
- I juni 1954 fick Sverige sin första u-hjälpsminister, vilket markerade att

utvecklingsbiståndet var en angelägenhet för regering och riksdag och att man förutsåg ett växande svenskt engagemang.

– Därmed påbörjades den process, som 1961 ledde till att CK och Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden upplöstes, Svenska institutets avdelning för tekniskt bistånd avskaffades och Nämnden för internationellt bistånd, NIB (som 1965 ersattes av SIDA), upprättades. Samtidigt påbörjades förberedelserna för proposition 1962:100, det officiella svenska utvecklingsbiståndets programförklaring.

Redan tidigt väcktes frågan om en eventuell rivalitet mellan multilaterala och bilaterala biståndsprogram om trots allt begränsade resurser. De som hade att svara på sådana frågor förnekade att någon konkurrens förelåg i praktiken. De båda biståndskanalerna skulle ses som komplement till varandra. Men tonvikten lades alltid på det multilaterala biståndet. Bidragen till FN-systemets biståndsfonder tog ännu fram till 1960-talets mitt i anspråk lejonparten av anslagen för u-hjälp. Först från 1967 översteg anvisningarna till bilateralt bistånd hälften av totalbeloppet för att därefter långsamt avancera fram till den aktuella nivån på drygt två tredjedelar.

Tanken att det multilaterala och det bilaterala biståndet kompletterade varandra tog sig bl. a. det uttrycket att det förra i viss mån sågs som ett alibi för det senare. Det var nödvändigt att Sveriges bilaterala bistånd begränsades till ett fåtal u-länder. Därmed ställdes man inför urvalsproblem, som var eller kunde vara utrikespolitiskt känsliga. Men valen kunde försvaras, om Sverige samtidigt satsade generöst på FNs biståndsfonder. Dessa kände inga andra begränsningar än mottagarländernas utvecklingsnivå.

På 1960-talet uppstod den verksamhet, som fick namnet multibi, dvs ett bistånd som innebar att svenska medelsanvisningar gjorde det möjligt för vissa av FNs fackorgan att utan omvägen över centrala fonder i FN-systemet genomföra biståndsprojekt, vilka annars inte skulle ha kunnat realiseras på grund av brist på resurser. Multibi-verksamheten tilltog snabbt i omfattning. Ur svensk synpunkt hade den ett par viktiga fördelar. Dels lättades trycket på en under uppbyggnad varande svensk biståndsapparat. Dels gav den Sverige tillfälle att befrämja sådant bistånd genom FN-organisationer, som vårt land fann särskilt angeläget. Vidare utvecklades ett samarbete mellan SIDA och Världsbanken, som ledde till att parterna samfinansierade ett antal projekt i u-länder.

På senare år har det befunnits att multibi-biståndet har försvårat för UNDP att spela den samlande och samordnande roll inom FN-familjens utvecklingsbistånd, som Sverige i andra sammanhang påkallat.

Förskjutningen i biståndsanslagen mellan multilateralt och bilateralt bistånd till det senares fördel har under årens lopp blivit avsevärd. 1960 gick 80 % av biståndsbudgeten till multilateralt bistånd. 30 år senare ligger motsvarande andel vid 40 %, om multibi inkluderas. Trots det har Sverige aldrig upphört att i olika sammanhang försäkra FN-systemets biståndsverksamhet om sitt fulla stöd. Det har skett här hemma i riksdagen, i stats- och utrikesutskotten, i propositionstexter och i departementspromemorior, och därefter ute i de internationella organisationernas församlingar, kommittéer och styrelser.

Under tidigare år – särskilt under 1960-talet – hände det ofta att

regeringens representanter i tal och skrift preciserade de skäl, som ansågs tala för ett kraftigt stöd till FN-organisationernas biståndsverksamhet.

Först på listan kom oftast synpunkten att bistånd genom FN inte bara på många sätt var till fördel för mottagarna utan också stärkte FN som sådant, gjorde det bättre rustat att handskas med sina säkerhetspolitiska uppgifter. Sammanhanget mellan internationella konflikter och spänningstillstånd å ena sidan och sociala och ekonomiska klyftor och orättvisor å den andra betonades. Därmed underströks FNs dubbla roll i världspolitiken. Den relativa storleken på olika nationers bidrag till FNs frivilliga biståndsfonder kom på så sätt att avspegla deras förväntningar, när det gällde FNs allmänna betydelse i världssamfundet.

Som en i förhållande till sin folkmängd mycket stor bidragsgivare till bl. a. FNs utvecklingsprogram (UNDP) och FNs barnfond (UNICEF) har Sverige sett det som en viktig uppgift att söka förmå andra rika länder att åta sig en större uppgift i finansieringen av dessa organs verksamhet. Man har menat, att det inte är rimligt att Sverige skall svara för en tiondel av exempelvis UNDPs inkomster och de nordiska länderna gemensamt för ca en tredjedel av dessa inkomster. Man har därför från svenskt håll gång på gång föreslagit åtgärder, som skulle leda till att de rika länderna delade något så när rättvist på bidragsbördan. Dessa ansträngningar har emellertid inte lett särskilt långt.

Vad beträffar FN-biståndets betydelse för u-länderna betonades ofta dess politiska neutralitet, dess obundenhet till specifika ekonomiska intressen hos givarna, dess karaktär av ett samarbetsprogram, i vilket även mottagarna påverkade arbetsformer, metoder och syften. FNs biståndsprogram styrdes av församlingar där u-länderna hade säte och stämma. Det kunde ses som "deras" biståndsprogram.

U-ländernas numerära övervikt i organisationer som UNDP och UNICEF är mindre betydelsefull än många föreställer sig. Den återspeglar långtifrån u-ländernas dominans i FNs totala medlemskrets. Viktigt är att alla beslut fattas genom s. k. konsensus, dvs. i samförstånd utan omröstning. Delegaterna ger sig inte förrän mera kontroversiella problem knäckts i kompromissens tecken. Det hindrar självklart inte att u-länderna utövar ett betydande inflytande genom tyngden i sina argument och den övertygelse varmed de framförs, liksom framför allt genom sin blotta närvaro i beslutsprocessen.

Ibland framhävdes vidare i svenska uttalanden det nära sambandet mellan den i FN ständigt pågående dialogen om underutvecklingens problem och botemedlen härför å ena sidan och om utvecklingsbiståndet å den andra. FNs biståndsverksamhet borde vara en faktor i förverkligandet av internationellt prioriterade mål för världssamfundets sociala och ekonomiska strävanden, menade man. På ett mera tekniskt plan åberopades ofta det förhållandet att multilateralt bistånd kunde dra på hela världens resurser i fråga om expertis, studietillfällen, konsulttjänster, upphandling av utrustning, osv.

Det förekom också en viss kritik mot den multilaterala biståndsverksamheten. Redan tidigt inriktade den sig på de s. k. administrationskostnaderna för FN-biståndet. Den apparat, som skapats för att genomföra

biståndet och redovisa det för medlemsstaterna, ansågs för tungrodd och dyrbar. Kritiken utmärktes av viss brist på konkretion och torde knappast ha tagit hänsyn till vissa förhållanden, som oundvikligen åtföljer multilateralt bistånd och till en del bestämmer dess omkostnader. Dit hör framför allt att FN i första hand sysslar med tekniskt bistånd, som är personalintensivt, samt att för biståndet ovidkommande hänsyn påverkar verksamheten. När ett land så att säga "köper" multilateralt utvecklingsbistånd, måste det vara medvetet om att det också köper FN-systemets något särpräglade arbetsbetingelser.

Sverige har alltid lagt stor vikt vid samordningsfrågorna inom det multilaterala biståndet. Till dess särdrag hör – föga förvånande – att de sektoriellt orienterade organisationerna alltid kämpar för ökat utrymme för sina specialiteter och att gränserna dem emellan ofta är oklart utstakade. Expansionslusten är lovvärd men måste tyglas, eftersom helhetens intresse måste gå före delarnas. Att åstadkomma samordning *på fältnivå* är den mest angelägna uppgiften, för vilken UNDPs fältkontor och länderrepresentanter enligt svensk mening är bäst lämpade. Samordning innebär framför allt ett enhetligt och motsägelsefritt uppträdande från FN-organisationernas sida i de enskilda mottagarländerna under biståndsprocessens alla faser, slut på rivalitet om resurserna, slut på enskilda organisationers strävan att ställa sig utanför samordningen då de anser detta gynna deras egna intressen, en gemensam ansträngning att stärka mottagarpartens egna samordningsfunktioner, gemensamma praktiska arrangemang på fältnivå, exempelvis gemensamma kontorslokaler m. m.

Sveriges hållning till institutionsbyggandet i FN när det gäller utvecklingsbiståndet uppvisar många nyanser under årens lopp.

Det första biståndsprogrammet i FN, som helt vilade på frivillighetens grund, var Det utvidgade programmet för tekniskt bistånd (United Nations Expanded Programme of Technical Assistance, EPTA). Det kom till genom ett beslut i Generalförsamlingen 1949 och sjösattes påföljande år. Sverige accepterade beslutet tämligen passivt. Det första finansiella bidraget markerade också försiktighet: 500 000 kronor för en 18-månadersperiod. Även fortsättningsvis var Sverige relativt återhållsamt med bidrag till EPTA. Detsamma gällde vid denna tid UNICEF. Något friskare blev satsningen på Särskilda Fonden, som emellertid påbörjade sin verksamhet först vid 1950-talets slut, nära tio år senare än EPTA. Den relativa välvilligheten mot Särskilda fonden hängde samman med Sveriges uppträdande i den process, som ledde fram till beslutet om Särskilda FN-fonden för ekonomisk utveckling (Special United Nations Fund for Economic Development, SUNFED).

Sveriges uttalanden i FN under diskussionerna om SUNFED avslöjade en betydande osäkerhet. Till att börja med gjorde Sverige aktivt motstånd mot tanken på en fond för ekonomiskt utvecklingsbistånd i FN-regi men stödde tidigt tanken på inrättande av ett program för mjuka lån till u-länderna i anslutning till Världsbanken. Problemet med Världsbankens bristande universalitet och dess system med vägd röststyrka medverkade kanske till att Sverige så småningom förklarade sig berett att stödja förberedelserna för skapandet av en s. k. kapitalutvecklingsfond i FN. Fonden

överfördes snart till UNDP som en fond att förvaltas under dess ansvar. Sverige blev med tiden en av dess största bidragsgivare.

Under en följd av år uttalade sig Sverige för ett ökat u-landsinflytande i de internationella ekonomiska samarbetsorganen, speciellt i form av ökad röststyrka i Världsbanken och Internationella valutafonden. Motståndet från i första hand de stora i-ländernas sida var emellertid kompakt och några nämnvärda förändringar kom inte till stånd.

Medlemstillströmningen i FN, särskilt från Afrika, där nationerna vann nationell självständighet i rask takt under 1960-talet, medförde en snabbt ökande koncentration på u-ländernas problem. Årtiondet blev inte bara FNs första utvecklingsårtionde. Det blev också en period av intensifierat internationellt institutionsbyggande med direkt anknytning till u-ländernas utvecklingsaspirationer.

Främst bland de nya institutioner som såg dagens ljus vid denna tid bör FNs konferens för handel och utveckling (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) och FNs organisation för industriell utveckling (United Nations Industrial Development Organization, UNIDO) nämnas. Det var också under 1960-talet som u-länderna byggde en aktiv samverkan sinsemellan genom att bilda den s. k. 77-gruppen. Den gjorde sig tydligt hörd först i UNCTAD men snart överallt i FN-systemet.

Redan från 1950-talets mitt började Sverige göra sin stämma hörd i frågor som gällde u-ländernas ekonomiska och sociala situation i allmänhet, med eller utan bistånd. Sverige sökte också aktivt bidra till att utforma och så småningom reformera ett regelsystem för det multilaterala tekniska biståndet. Här fick de erfarenheter som utvunnits ur vårt lands praktiska insatser bilda underlag för ofta intensiva försök att påverka arbetsmetoderna. Inte sällan kunde vi konstatera att sådana ansträngningar kröntes med framgång. Men ibland, som när det gällde frågan om bundet bistånd, hände det att vi inte riktigt levde upp till den höga moral vi predikade.

Av särskild vikt var det betydande svenska stödet för den studie av FN-systemets kapacitet för utvecklingsbistånd, som genomfördes åren 1968/69 och presenterades i början av 1970. Den resulterade bl. a. i beslut om en total omläggning av UNDP-biståndets programmering, som började tillämpas även utanför FN-systemet. Sverige spelade en starkt pådrivande roll och anslöt sig oförbehållsamt till grundtanken att varje u-land självt bär det yttersta ansvaret för sina egna utvecklingsåtgärder. Det ansvaret kan inte övertas av externa biståndsprogram.

När det gäller förhållandet till Internationella utvecklingsfonden (IDA) har Sverige tidvis intagit en motsägelsefull hållning. Å ena sidan har Sverige lämnat betydande extra bidrag till fonden utöver de framförhandlade insatserna. Det har motiverats med IDAs effektivitet och den allmänna inriktningen av dess verksamhet. Å andra sidan torde IDA, eller snarare moderorganet Världsbanken, vara den internationella organisation, som har fått mottaga mest kritik från svenskt håll. Våra bekymmer över u-ländernas ringa inflytande har nämnts. Därtill kom att vi stundom hade erinringar mot bankens agerande i vissa politiskt känsliga situationer, där USAs intressen ansetts ha fällt utslaget. Sveriges medlemskap i Världsbanken och dess dotterorgan har därför sedan 1970-talets början regelbun-

det ifrågasatts i riksdagen, särskilt av Vänsterpartiet (f.d. kommunisterna). Men också i andra kretsar har kritiska röster höjts. På senare år har emellertid IDA vunnit en alltmer oreserverad erkänsla för sin inriktning på de minst utvecklade ländernas och de fattigaste folkgruppernas problem. Frågor som rör människornas grundläggande behov, befolkningsutvecklingen och miljöskyddet finns nu i förgrunden.

När det gäller det finansiella stödet i allmänhet till FNs biståndsprogram har Sverige efter en blygsam start med tiden hamnat i toppen på bidragsgivarligan särskilt när det gäller UNDP och UNICEF. Dessa program är vid sidan av IDA huvudmottagare av de resurser, som årligen går till multilateralt utvecklingsbistånd.

Men en rad andra verksamheter av u-hjälpskaraktär erhåller också stöd, ehuru i blygsammare format. Sverige har emellertid visat en betydande motståndskraft, när det gällt vädjanden om bidrag till den snabbt växande floran av specialdestinerade, med frivilliga bidrag finansierade fonder inom FN-systemet. Denna utveckling anses av många förkastlig därför att den inte ökar den totala tillgången på biståndsmedel utan bara sprider dem tunnare. Sverige delar denna uppfattning. Därav den svenska koncentrationen på ett antal större fonder med central ställning och ett brett mandat.

Vårt lands praktiska medverkan i FNs biståndsverksamhet genom expertis, konsulter, tjänster av olika slag, leverans av utrustning etc. är av tämligen blygsam omfattning jämfört med storleken på våra penninginsatser. Från svensk sida har man behandlat det problemet återhållsamt och i stort sett nöjt sig med att kräva konkurrens på lika villkor för de företag, som är intresserade av att lägga anbud på leverans av utrustning och konsulttjänster för multilaterala biståndsprojekt. Att antalet svenskar i tjänst som experter i internationella organisationers biståndsverksamhet är tämligen lågt, kan delvis bero på att rekryteringen av intresserade kandidater i Sverige arbetar med alltför små resurser.

Den svenska satsningen på UNDP, UNICEF och även WFP återspeglar en övertygelse om dessa programs särskilda vikt. Vad beträffar UNICEF är det närmast självklart i Sverige, att en hjälpinsats som söker förbättra nödlidande barns situation möts med ett brett intresse och välvilja. Svenska UNICEF-kommittén har alltid haft en relativt lätt uppgift att nå ut till allmänheten med information och arrangemang av olika slag, som både syftat till att öka de enskilda människornas frivilliga gåvor och att lägga den opinionsmässiga grunden för betydande statliga bidrag. Resultatet är att UNICEF är det bäst kända FN-organet i Sverige och säkerligen också det populäraste.

Ifråga om UNICEF kan Sverige sägas ha tagit på sig ett särskilt ansvar genom att i flera olika sammanhang ha ingripit på ett avgörande sätt i fondens utveckling. Det var Sverige som i 1960-talets början tog initiativ till en grundläggande kursändring i programverksamheten. UNICEF förvandlades från ett annex till Världshälsoorganisationen (WHO) till ett organ inriktat på många olika slags problem relaterade till barn. Det var fråga om att anlägga en helhetssyn på barnens situation, där förvisso inte bara ohälsan spelade roll. Vid ungefär samma tidpunkt inledde Sverige den kampanj i fondens styrelse, som till slut gjorde det möjligt för UNICEF att

inbegripa stöd för familjeplanering bland sina uppgifter. Sverige tog också initiativ till en omläggning av UNICEFs politik när det gällde katastrofhjälp, där fonden nu åtog sig mera långsiktiga uppgifter. Slutligen bör Sveriges energiska insatser när det gäller barnens rättigheter, inte minst deras skydd i krig, nämnas.

UNDP har det gemensamt med UNICEF att verksamheten är inriktad på den mänskliga faktorn i utvecklingen. UNDP ägnar sig åt tekniskt bistånd, dvs överföring till u-länder av för deras utveckling relevanta kunskaper och erfarenheter. Det tekniska biståndets nyckelfunktion är att skapa förutsättningar för att andra biståndsformer såväl som egna och utifrån kommande investeringar av kapital skall få avsedd effekt. Detta insågs tidigt i Sverige, där det tekniska biståndet i början var helt dominerande.

Även om det finansiella biståndet snabbt kom att röra sig med belopp, vilka mångfalt översteg dem som stod till buds för det tekniska biståndet, fortsatte det senare att utvecklas. Sedan några år har insikten om den mänskliga faktorns avgörande roll vuxit sig starkare också inom Världsbanken, vilket lett till att en betydande del av verksamheten numera inriktas på olika former av rådgivning och tekniskt bistånd i vid bemärkelse.

När det gäller Världslivsmedelsprogrammet (WFP) kan det betydande svenska stödet härledas ur insikten om livsmedelsförsörjningens grundläggande betydelse i utvecklingsansträngningarna. Därtill kommer att svälten alltid har gjort ett djupt intryck på människor i ett land som vårt och därmed varit av avgörande betydelse för biståndsviljan.

Sverige deltog tidigt i diskussionen om jordbruksnäringens roll och föreslog olika insatser för att stärka livsmedelsproduktionen i u-länderna. Redan 1951 talade en svensk delegat i FN om behovet av jordreformer i u-länderna och om nödvändigheten att sätta sådana priser på jordbrukets produkter att bönderna stimulerades till ökad produktion. Dessutom ställde sig vårt land tidigt bakom tanken på en internationell livsmedelsreserv byggd på vissa länders överskottsproduktion. Sverige förordade också internationellt samordnade och genomförda hjälpinsatser med föda i katastroflägen, skapande av s.k. "food security" och andra åtgärder för att tillförsäkra u-ländernas befolkningar en rimlig tillgång på livsmedel.

Men tidigt slog också den insikten rot i vårt land, att u-ländernas mera långsiktiga livsmedelsförsörjning måste säkras genom en ökning av deras egen produktion, nationellt och regionalt. Gåvoleveranser av livsmedel som en permanent företeelse hade den effekten att de förhindrade eller åtminstone fördröjde en sådan utveckling, eftersom de satte de naturliga prismekanismerna ur spel på u-ländernas marknader och ytterligare sänkte en redan alltför låg lönsamhet i u-landsjordbruket. Bistånd genom överföring av livsmedel kunde inte helt upphöra, eftersom man inte med berått mod kunde lämna människogrupper att svälta ihjäl, men det måste ges med stor urskiljning. WFP blev det internationella samfundets svar på problemet.

WFP representerar som Sverige ser det en mycket lämplig form för utnyttjande av livsmedelsöverskotten i vissa länder både för att stimulera

utveckling och för att rädda liv. Men annars har den svenska övertygelsen om att lösningen på livsmedelsförsörjningens problem i u-länder måste sökas i dessa länder själva vuxit sig allt starkare. Och på senare år har därjämte den meningen gjort sig alltmer gällande att den kroniska svälten inte bara är en fråga om alltför liten jordbruksproduktion utan också – och främst – ett fattigdoms- och fördelningsproblem. De fattiga har inte råd att köpa den mat, som faktiskt utbjuds på marknaden.

Som nämnts ställdes livsmedelsförsörjningen och därmed jordbrukets utveckling i förgrunden under u-hjälpens tidigare år. Men på 1960-talet sköt Sverige fram industrialiseringen som en huvudväg till utveckling. Visserligen borde det bli en industrialisering med undvikande av sociala skadeverkningar men den sågs ändå som en nyckel till framsteg. Den svenska entusiasmen svalnade dock något under intryck av 1970-talets alltför höga och alltför ofta felslagna ambitioner. Numera torde de flesta ha en mera nyanserad syn på industrialiseringens betydelse för u-ländernas utveckling, och jordbruksnäringens läge och utveckling har på nytt hamnat i fokus för intresset. Överhuvud lär man om dagens situation kunna säga, att den insikten vunnit insteg att det knappast finns några generellt giltiga lösningar på utvecklingsproblemen. Varje land och område måste på ett organiskt sätt utvecklas efter sina egna förutsättningar.

Under 1970-talet utvecklades både i Sverige och i FN en intensiv aktivitet, först för att förbereda strategien för FNs andra utvecklingsårtionde och därefter för att fastlägga principerna för en ny ekonomisk världsordning. Dessa stora ämnen för internationella överläggningar framtvingade omfattande studier och diskussioner på svensk botten. De ledde till att Sverige med få förbehåll ställde upp bakom u-ländernas krav och förslag.

Den första "oljekrisen" 1973 gav för första gången en grupp u-länder en ekonomisk styrka som väckte oro hos vissa i-länder, och som medförde att Nord-Syd-dialogen fick karaktären av en förhandling. 1974 begärde Algeriet, på de alliansfria staternas vägnar, att FNs generalförsamling skulle inkallas till ett extra möte för att diskutera världens råvaru- och utvecklingsproblem. Där framförhandlades det dokument som fick namnet "Förklaring om upprättande av en ny internationell ekonomisk ordning".

Innehållet i dokumentet var inte nytt, men i-länderna hade gått längre än tidigare i positiva formuleringar kring en hel serie av gamla u-landskrav. Huvudtanken var en större integration av u-länderna i världsekonomin, men på mer jämställda villkor.

Det tydligaste försöket att översätta den nya ekonomiska världsordningen i handling blev den konferens som Frankrike inbjöd till 1975. Tanken var att i-landseftergifter på råvaru- och biståndsområdet skulle bytas mot eftergifter från oljeländerna. När konferensen avslutades 1977 hade emellertid oljekrisens verkningar avklingat och varken i-länder eller oljeländer var intresserade av eftergifter.

Ett antal försök att väcka liv i diskussionen kring den nya ekonomiska världsordningen gjordes under återstoden av 1970-talet, det sista i form av ett toppmöte mellan ledarna i Nord och Syd i Cancun, Mexico 1981. Den totalt avvisande hållning som framförallt USA och Storbritannien där visade gör att Cancun-mötet måste betraktas som slutet på försöken att översätta den nya ekonomiska världsordningen i handling.

Sverige gjorde också under hela 1980-talet energiska insatser för att stödja dem som önskade se en serie globala förhandlingar i FNs regi om vissa konkreta spörsmål, som tagits upp i nord/syd-dialogen. Men FNs medlemmar lyckades aldrig komma överens om en dagordning för sådana förhandlingar.

Ett särskilt viktigt bidrag till debatten om utvecklingens innebörd och

inriktning får Sverige sägas ha lämnat, då man genom en väl förberedd och med stor uthållighet genomförd kampanj i FN lyckades få ett visst gehör för det som kom att kallas "det integrerade synsättet". Det innebar att den ekonomiska och den sociala utvecklingen ansågs ha ett starkt ömsesidigt beroende och sammanhang. Utvecklingsansträngningarnas övergripande mål var i själva verket av social natur: bättre näringsstandard, hälsovård, skolgång för alla, hälsosamma bostäder, rent dricksvatten, ett värdigt liv. Men målen kunde bara nås, om de ekonomiska resurserna skapades och växte. Omvänt förutsatte den ekonomiska utvecklingen att människorna hade vilja, kraft och förmåga att göra en fullviktig arbetsinsats. Sådana förutsättningars existens bestämdes av människornas sociala levnadsvillkor.

Under 1970-talets heta diskussioner om målsättningarna för FNs andra utvecklingsårtionde och den nya ekonomiska världsordningen liksom under överläggningarna inom ramen för nord/syd-dialogen medverkade Sverige energiskt i de framgångsrika ansträngningarna att föra upp vissa andra ämneskretsar på dagordningen. Dit hörde frågan om kvinnornas jämlika roll i utvecklingsprocessen, kvinnorna som en förbisedd resurs för utveckling. Ett annat ämne rörde miljöfrågorna.

I båda fallen kunde det med fog påstås, att Sverige knappast lanserade några egna initiativ utan snarare bildade en gemensam front med en rad andra länder med liknande övertygelser. Redan inledningen till FN-stadgan talar om lika rättigheter för män och kvinnor och från 1946 har det funnits en särskild kommission i FN, som sysslar med frågor om kvinnans ställning. Miljöfrågorna kom i fokus för FNs uppmärksamhet vid en senare tidpunkt (mitten av 1960-talet) men intresset var då redan ganska utbrett i västvärlden.

Det fanns emellertid en fråga som Sverige verkligen på egen hand introducerade i diskussionen och föreslog som ett angeläget ämne för FNs överläggningar och även för dess praktiska biståndsinsatser, nämligen befolkningsfrågan. Den fördes för första gången på tal av en svensk delegat i FNs ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) redan år 1951 och tog församlingen med överraskning. Från 1950-talets mitt återkom våra språkrör i FN år efter år till den globala befolkningsökningens konsekvenser och särskilt till u-ländernas problem att försörja en alltför snabbt växande befolkning. Så småningom lades konkreta förslag om att FNs biståndsverksamhet skulle engagera sig i rådgivning rörande familjeplanering i länder med ett stort befolkningstryck. Ansträngningarna i den riktningen kröntes på 1960-talet med framgång trots hårt motstånd särskilt från katolskt håll.

Både i frågan om kvinnans ställning och roll och om insatser för att hejda miljöförstöringen har Sverige också varit mycket aktivt. Våra insatser på båda dessa områden har underbyggts med omsorgsfullt förberedelsearbete. Våra synpunkter på kvinnornas roll och ställning får sägas vara tämligen allmänt accepterade, åtminstone i teorin, även om tillämpningen släpar svårt efter. När det gäller bistånd som syftar till att stärka kvinnornas ställning och medverkan i utvecklingsarbetet, har Sverige förfäktat den åsikten att sådant bistånd bör bli en självklar del av den reguljära biståndsverksamheten.

När det gäller miljöfrågorna gjorde Sverige en särskilt betydelsefull insats genom att ställa upp som värdland för den internationella miljökonferensen 1972. Den ledde till skapandet av FNs miljöprogram (United Nations Environment Programme, UNEP).

På senare år, inte minst efter den FN-rapport om miljöfrågornas roll i utvecklingen, som arbetades fram under ledning av Gro Harlem Brundtland, har både det internationella och det svenska intresset för miljöproblemen intensifierats i hög grad. Det gäller också u-länderna som nu alltmer allmänt inser att utvecklingsåtgärder som sker på bekostnad av miljö och icke ersättningsbara naturtillgångar får kortlivade positiva effekter och katastrofala resultat på sikt.

Två temata har sedan länge genomsyrat den svenska synen på det multilaterala biståndet. Det första är att detta bistånd i allt högre grad måste inriktas på att höja levnadsstandarden för de fattigaste folkgrupperna i u-länderna. Det andra är att en ökad andel av FN-familjens samlade biståndsresurser måste ställas till de minst utvecklade ländernas förfogande.

Dessa båda grundtankar har dikterat en stor del av det svenska förhållningssättet när det gällt både det tekniska och det finansiella biståndet. Det har också bestämt fördelningen av en god portion av de svenska biståndsanslagen mellan olika multilaterala hjälpformer. Detta har gynnat IDA och UNDP och lett till att det senare programmets resurser för arbete i de minst utvecklade länderna fått en särskild förstärkning i form av specialdestinerade bidrag från Sverige. Även UNICEF, WFP och FNs kapitalutvecklingsfond (UNCDF) har gynnats av Sverige bidragsmässigt, därför att deras bistånd så klart riktar sig till de mest utsatta och därför mest behövande grupperna i u-länderna.

Därigenom har Sverige medverkat till att de stora multilaterala programmen står i god överensstämmelse med det övergripande målet för svensk u-hjälpspolitik – en höjning av levnadsstandarden för de breda massorna i de fattiga länderna. Det bärande motivet för Sveriges engagemang i u-hjälpen, nämligen solidaritetstanken, har funnit uttryck i merparten av FN-systemets biståndsinsatser. Eftersom det multilaterala biståndet också är inriktat på tillväxt och därmed får anses främja politisk och ekonomisk självständighet, ansluter det sig väl till också dessa delmål för svensk biståndspolitik. Miljöhänsynen spelar en alltmer framträdande roll i FN-organisationernas arbete, och därmed ligger deras bistånd även väl i linje med det senast tillfogade svenska biståndsmålet.

6 Biståndsmål och utvecklingsstrategier

Frågan om det multilaterala biståndet och dess förhållande till de svenska biståndspolitiska målen intar en central plats i kommittédirektiven. Det gäller inte bara det multilaterala biståndet i dess helhet utan också de olika biståndsförmedlande internationella organisationerna. En diskussion av denna fråga förutsätter en genomgång av biståndsmålen (6.1). Dessa mål bör i sin tur relateras till den utvecklings- och biståndsstrategi som sätter sin prägel på det multilaterala biståndet (6.2). Kapitlet utmynnar i ett försök att dra några för kommitténs överväganden relevanta slutsatser av den föregående framställningen (6.3).

Vad vi talar om i detta kapitel – och i hela betänkandet – är *utvecklings*bistånd. Men vad är utveckling? Detta begrepp har varit föremål för mycken debatt och många avhandlingar, som vi inte har anledning att här gå in på. Det må räcka att konstatera att begreppet successivt vidgats och blivit alltmer mångfacetterat. Enligt FNs utvecklingsprograms (UNDP) Human Development Report 1990, som vi strax återkommer till, syftar utveckling till att erbjuda människor fler valmöjligheter. Väsentligast av dessa är "att leva ett långt liv i god hälsa, att få utbildning och att ha tillgång till de resurser som erfordras för en hygglig levnadsstandard". Och i Världsbanken definieras ekonomisk utveckling som "en hållbar välfärdsförbättring – avläsbar i per capita-inkomst och sociala indikatorer på områden som utbildning, nutrition, medellivslängd, hälsa och miljö". Med så allmänna definitioner av utvecklingsbegreppet kan vi här låta oss nöja.

6.1 De svenska biståndsmålen

Motiv och mål för det svenska utvecklingsbiståndet fastställdes i proposition 1962:100. De har stått sig väl genom åren och upprepade gånger bekräftats av regering och riksdag. Denna proposition är därför en naturlig utgångspunkt för en redovisning av de biståndspolitiska målen.

Anslaget i proposition 100 är brett (det är Olof Palme som för pennan):

"Den växande känslan av solidaritet och ansvar över gränserna är ett uttryck för en fördjupad insikt om att fred, frihet och välstånd inte är exklusivt nationella angelägenheter utan något alltmer universellt och odelbart. De ideella motiven för biståndsgivningen är alltså samtidigt i hög grad realistiska.

Det svenska utvecklingsbiståndet kräver inte någon annan motivering än den här anförda."

Också ett annat citat är av intresse, inte minst från det multilaterala biståndets synpunkt:

"Eftersom biståndet berör vårt förhållande till främmande stater och biståndsgivande internationella organisationer utgör det... en del av den svenska utrikespolitiken. Ett viktigt syfte för denna är att bidraga till utjämning och större förståelse

mellan folken och därigenom främja internationell solidaritet och en fredlig utveckling i världen. Vårt aktiva stöd åt FN är ett led i denna politik. Det svenska utvecklingsbiståndet bör stå i samklang med dessa strävanden... En ekonomisk utjämning mellan fattiga och rika folk kan på längre sikt bli ett villkor för fredliga internationella relationer."

I ett senare avsnitt om avvägningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd heter det att "En multilateral biståndsgivning står i samklang med Sveriges utrikespolitik".

Ömsesidiga ekonomiska och kommersiella intressen anges också som legitima motiv för biståndet. Men det är alltså det utrikespolitiska perspektivet, den internationella solidariteten som står i fokus. Detta är värt att hålla i minnet vid allmänna överväganden rörande fördelningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd.

"Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå." Detta är den övergripande målformuleringen i proposition 1962:100. Nedbrytandet av detta mål i mer detaljerade delmål tillkom senare. Redan i propositionen sker emellertid vissa preciseringar.

Ökade investeringar är oundgängligen nödvändiga, "både i människor – genom utbildning – och i produktionsutrustning – genom kapitalbildning". "Biståndet bör lämnas så att det i högsta möjliga grad möjliggör och stimulerar till egna insatser." Befolkningsproblemet återspeglas i formuleringen att biståndet bör syfta "inte endast till en produktionsökning totalt utan till en produktionsökning per invånare". Land- och skattereformer anges som exempel på utvecklingsfrämjande åtgärder. Vad gäller sociala och politiska mål för biståndsgivningen konstateras att de system och principer till vilka vi ansluter oss inte nödvändigtvis är ändamålsenliga eller uppnåeliga för alla u-länder.

"Trots detta kan det vara rimligt att söka inrikta biståndsgivningen så att den, så långt man kan bedöma, medverkar till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och socialt utjämnande riktning. Det är inte i överensstämmelse vare sig med det svenska biståndets motiv eller med dess mål att det bidrager till att konservera en framstegsfientlig samhällsstruktur."

Riksdagen hade inga invändningar. Statsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (1962:135) att de i propositionen föreslagna allmänna riktlinjerna var väl underbyggda.

I proposition 1968:101 återkom regeringen till det svenska biståndsprogrammets motiv och mål. Statsutskottet anslöt sig (1968:128) och konstaterade att propositionens uttalanden på denna punkt allmänt sett innebar en bekräftelse av 1962 års beslut om riktlinjerna för utvecklingsbiståndet. Inte heller därefter har dessa riktlinjer frångåtts. Det har alltid rått bred enighet om de svenska biståndspolitiska målen.

Det finns som bekant också ett volymmål för det svenska biståndet. Redan i proposition 1962:100 sattes detta mål till 1 % av bruttonationalprodukten. Det må noteras att en sådan nivå ansågs ha sitt främsta värde som "en allmän riktpunkt och en stimulans för strävandena att successivt vidga biståndsgivningen till väsentligt större omfattning". 1-procentmålets karaktär av etappmål har sedermera flera gånger understrukits av regering och riksdag. 1968 antog riksdagen en plan för hur målet genom successiva anslagshöjningar skulle uppnås vid 1970-talets mitt. Så skedde också i och med budgeten för 1975/76.

Den biståndspolitiska utredningen diskuterar i sitt betänkande (SOU 1977:13) målen och motiven för det svenska biståndet. Den utgår härvid från proposition 1962: 100 och understryker den fortsatta giltigheten av de i propositionen fastlagda principerna. I enlighet med sina direktiv söker utredningen vidareutveckla dessa principer. Ett syfte är att skapa ett underlag för det framtida valet av programländer. Det är mot den bakgrunden förklarligt att de fyra preciserade mål som utredningen förordar utgör en mer användbar vägledning för det bilaterala än för det multilaterala biståndet. Efter en smärre modifiering av utredningens målformuleringar föreslog regeringen (prop. 1977/78:135) och fastställde riksdagen, i enlighet med utrikesutskottets enhälliga förslag (UU 1978/79:1), att biståndet – inom ramen för det överordnade målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå – skall bidra till

– *resurstillväxt,*
– *ekonomisk och social utjämning,*
– *ekonomisk och politisk självständighet,*
– *en demokratisk samhällsutveckling.*

På förslag av regeringen i budgetpropositionen 1988 (prop. 1987/88:100) beslöt riksdagen att härtill foga

– *framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.*

Detta förslag byggde i sin tur på en översyn av de biståndspolitiska målen redovisad i betänkandet "Bistånd för bättre miljö" (SOU 1987:28). I en diskussion av sambandet mellan de fem biståndsmålen utgår man här från att målen – som statsmakterna många gånger understrukit – skall ses som en helhet. Detta är värt att notera om man vill använda enstaka mål för en bedömning av graden av måluppfyllelse när det gäller såväl det multilaterala biståndet i allmänhet som dess olika organisationer.

Beträffande förhållandet mellan miljömålet och tillväxtmålet konstaterar betänkandet att en höjd levnadsnivå i u-länderna visserligen kräver en stark tillväxt men att det måste vara en långsiktigt bärkraftig tillväxt som också tillgodoser miljömålet. Förhållandet mellan miljömålet och utjämningsmålet betecknas som relativt konfliktfritt: "Den extrema fattigdomen är i sig, som så många gånger beskrivits, orsaken till några av jordens allvarligaste miljöproblem." (Det samma kan sägas om den extrema rikedomen.) Mellan miljömålet och självständighetsmålet finner betänkandet en grundläggande samstämmighet: "En nations förutsättningar att utvecklas självständigt är beroende av styrkan i dess ekonomi", vilken i sin tur inte kan upprätthållas i längden utan hänsyn till miljön. Som ett exempel på att också miljömålet och demokratimålet förstärker varandra anförs demokratiska fri- och rättigheter som en förutsättning för att även andra intressen än de exploaterande skall komma till uttryck.

I remissbehandlingen av miljöbetänkandet framfördes synpunkten att miljömålet borde ha givits en mer överordnad ställning. Att rangordna biståndsmålen låter sig emellertid svårligen göras och vore dessutom föga meningsfullt med tanke på att målen betingar varandra och måste betraktas som en helhet. Liksom de fattiga folkens levnadsnivå inte kan höjas utan tillväxt, så kan varken tillväxt eller utjämning långsiktigt komma till stånd om inte miljömålet uppfylls. Och sambandet mellan demokrati och

mänskliga rättigheter å ena sidan och ekonomisk utveckling och utjämning å den andra har blivit alltmer uppenbart (jfr nästa avsnitt).

6.2 Internationella utvecklingsstrategier

Av föregående avsnitt torde ha framgått att det är svårt att med utgångspunkt bara från de svenska biståndspolitiska målen göra den i direktiven begärda bedömningen av det multilaterala biståndet och dess organisationer. Men våra biståndsmål bör inte ses bara som enstaka riktpunkter. De bör också kunna relateras till, om möjligt inordnas i, en sammanhängande utvecklingsstrategi. I föreliggande avsnitt görs ett försök att urskilja några väsentliga drag i 1990-talets internationella utvecklingsstrategi. Härmed avses riktlinjer som kan förmodas bli vägledande för utvecklings- och biståndspolitiken under en stor del av detta årtionde. Däremot görs inget försök att relatera dessa riktlinjer till olika utvecklingsteoretiska och utvecklingsideologiska strömningar och skolor eller att täcka ett vidare utvecklings- och biståndspolitiskt perspektiv. Den begränsning som ligger häri bör hållas i minnet. Framställningen är i huvudsak refererande. Den implicerar inte några ställningstaganden från kommitténs sida utom där så uttryckligen anges.

Internationella utvecklingsstrategier har utarbetats inom FN och antagits av generalförsamlingen vid fyra olika tillfällen sedan början av 1960-talet. De har varit rätt allmänt hållna och deras effekt på den förda utvecklings- och biståndspolitiken har varit begränsad. Den nyligen antagna strategin för 1990-talet, "FNs fjärde utvecklingsårtionde", bär, liksom sina föregångare, den mödosamt framförhandlade kompromisstextens prägel. Det betyder inte att den är innehållslös, snarare att den innehåller litet av varje – i de allmänna och principiella avsnitten t. o. m. mycket av varje. Åtskilligt har karaktären av okontroversiell retorik. Härutöver görs emellertid en del mer specifika markeringar. Dessa är oftast så väl avvägda och motbalanserande att deras samlade effekt sannolikt blir begränsad. Om u-ländernas skulder till internationella finansiella institutioner (dvs. i första hand Världsbanken och Internationella valutafonden) sägs t. ex. att dessa institutioner måste fortsätta att finna vägar att lätta på skuldbördan, men också att detta måste ske på ett sätt som slår vakt kring deras ställning på finansmarknaderna. Och även om i-ländernas ansvar för en utvecklingsfrämjande internationell ekonomisk "omgivning" understryks och exemplifieras, så betonas samtidigt vikten av u-ländernas egna ansträngningar när det gäller sparande och investeringar, monetär och finanspolitisk disciplin, en realistisk växelkurspolitik, etc. Etablerade utvecklings- och biståndspolitiska trender återspeglas i fylliga avsnitt om fattigdomsbekämpning, utveckling av mänskliga resurser och institutioner, befolkningspolitik och ekologi.

Genom sina vida ramar och sitt mångfasetterade innehåll lägger FNs utvecklingsstrategi för 1990-talet inte någon hämsko på det arbete med mer preciserade utvecklingsstrategier som pågått och pågår inom de båda största förmedlarna av svenskt multilateralt bistånd, nämligen Världsbanken och UNDP. Eller mer positivt uttryckt: detta arbete och dess resultat

faller väl inom ramen för de riktlinjer som den allmänna FN-strategin drar upp. En viss konvergens, som inte begränsar sig till det multilaterala biståndet, är urskiljbar. Hur ser den ut?

Av utrymmesskäl måste framställningen här begränsas till en summarisk redovisning av tre dokument:

- Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. (The World Bank, 1989). Denna rapport (LTPS) har utarbetats under medverkan av bl. a. ett stort antal afrikanska experter. Den bygger på studier företagna av olika FN-organ och afrikanska institutioner och ger starkt stöd åt den typ av utvecklingsstrategi som förordats av Ekonomiska kommissionen för Afrika ECA) och FNs barnfond (UNICEF).
- Human Development Report 1990. (UNDP, 1990). Också denna studie (HDR), den första i en serie på mänsklig utveckling inriktade årsrapporter, drar på bidrag från olika FN-organ.
- World Development Report 1990. Poverty. (The World Bank, 1990). Huvuddelen av denna rapport (WDR) ägnas åt en utförlig analys av fattigdomsproblemet och vägarna att reducera det.

Begränsningen till dessa tre rapporter manar till försiktighet när det gäller slutsatserna. Frågan om 1990-talets utvecklingsstrategi diskuteras för övrigt fortlöpande. Den kommer att grundligt analyseras i World Development Report 1991. Vissa tendenser är emellertid otvetydiga. Betydelsen av dem förstärks av att de återspeglar tänkande och policy också på andra håll. Överensstämmelsen mellan speciellt HDR och målsättningen för UNICEFs verksamhet är t. ex. påfallande. Och WDR bekräftar många av de tankar som utvecklats av enskilda organisationer.

De tre rapporterna är samtliga resultatet av ett omfattande forsknings- och utredningsarbete av inte bara Världsbankens och UNDPs egen personal utan också ett betydande antal fristående konsulter. Alla tre drar upp riktlinjerna för 1990-talets utvecklingsstrategi på grundval av en ingående analys av gjorda erfarenheter, inte minst gjorda misstag (se speciellt LTPS). Slutsatserna är likartade, delvis sammanfallande. Även om respektive organisation inte formellt godkänt dem, kan de – efter diskussion i olika fora och därav föranledda modifieringar – väntas bli normgivande för inriktningen och utformningen av dess biståndsgivning under flera år framåt. Med tanke på Världsbankens och UNDPs centrala ställning i den internationella biståndsgivningen kommer den utvecklingsstrategi som de baserar sig på att öva inflytande inte bara på det multilaterala utan också på det bilaterala biståndet och på den allmänna biståndspolitiska debatten. Detta så mycket mer som denna strategi är väl förenlig med den av FN nyligen knäsatta 90-talsstrategin.

Mål

De båda organisationernas analys har som viktiga utgångspunkter två kontraster i u-ländernas utveckling under de båda senaste årtiondena. Dels mellan växande klyftor mellan i- och u-länder när det gäller inkomst per capita å ena sidan och minskande skillnader när det gäller faktorer som

medellivslängd, barnadödlighet och utbildning å den andra. Dels mellan en förhållandevis gynnsam utveckling i Syd- och framförallt Ostasien och en krisartad stagnation och tillbakagång i Latinamerika och Afrika söder om Sahara. Av dessa kontraster drar rapporterna två väsentliga slutsatser:

- Det är möjligt för u-länderna att väsentligt reducera i-ländernas försprång när det gäller fundamentala levnadsförhållanden ("livskvalitet") utan att minska avståndet till deras materiella levnadsstandard (BNP per capita).
- Av betydelse för förverkligandet av denna möjlighet och för u-ländernas utveckling överhuvudtaget är inte i första hand det bistånd de tillförs utan den politik de för.

Ur dessa slutsatser härleds både utvecklingsmål och riktlinjer för hur dessa mål skall kunna uppnås. Siktet är inställt på sekelskiftet.

När det gäller förbättringen av villkoren för de fattigaste är HDRs målsättning konkret:

- Fullständig immunisering av alla barn.
- Halvering av dödligheten för barn under fem år.
- Eliminering av allvarlig undernäring.
- Skolgång för alla barn.
- Halvering av analfabetismen bland vuxna och upphävande av skillnaderna mellan innor och män i detta avseende.
- Tillgång till rent vatten för alla.

Som ett centralt syfte anges att till år 2000 reducera antalet fattiga i varje land (trots att utvecklingen pekar på en ökning från totalt drygt 1 miljard till omkring 1,5 miljard). I regionerna med den sämsta utvecklingen under 1980-talet, Afrika och Latinamerika, måste tillväxten i BNP per capita ökas till 2–3 % under 1990-talet för att åsyftade förbättringar skall kunna uppnås. Detta konstateras kräva höjda investeringsnivåer och en förnuftig ekonomisk politik.

Som en förutsättning för en ökning av BNP per capita med knappt 1 % och ett bibehållande av oförändrad konsumtionsnivå skisserar LTPS följande mål för utvecklingen i Afrika söder om Sahara:

- Ökning av tillväxten från 2 % till 4–5 % per år.
- Reduktion av folkökningen från 3,3 % till 2,75 % per år (i genomsnitt för 1990–2020).
- Ökning av livsmedelsproduktionen med 4 % per år.
- Fördubbling av social- och utbildningsutgifterna fram till år 2000.
- Ökning av bruttoinvesteringarna från 16 % till 25 % av BNP.

WDR understryker att utsikterna för Afrika söder om Sahara är särskilt alarmerande. Bara för att hejda ökningen av antalet fattiga krävs en årlig tillväxt på 5,5 %. F u-världen som helhet är prognosen något bättre. Tillämpas den i rapporten förordade strategin bör det totala antalet fattiga kunna reduceras med åtminstone 300 miljoner vid sekelskiftet.

Enskildheter i de mål som anges i de tre rapporterna kan givetvis diskuteras. Och att alla målen skall ha uppnåtts vid sekelskiftet kan synas något optimistiskt. Men med tanke på det stora empiriska material och det gedigna forsknings- och utredningsarbete som ligger bakom målsättningen finns det ingen anledning förmoda att en närmare granskning av den skulle

leda till några allvarliga invändningar i sak. Den allmänna inriktningen stämmer dessutom väl med svenska biståndspolitiska mål. Gäller detta även den strategi som förordas för att uppnå målen?

Medel

Om nyckelordet i utvecklings- och biståndspolitisk debatt – och praxis – på 1950- och 1960-talen var tillväxt, på 1970-talet basbehov och på 1980-talet ekonomisk-politisk anpassning, ligger det nära till hands att karakterisera 1990-talets utvecklingsstrategi som något av en syntes.

HDR pekar på nödvändigheten av att kombinera ökad ekonomisk tillväxt, reduktion av absolut fattigdom och förhindrande av vidare miljöförstöring. "En politik som vidmakthåller eller återställer ekonomisk tillväxt är alltså avgörande för *varje* länderkategori" (oavsett BNP per capita och inkomstfördelning). Det handlar emellertid om "tillväxt med rättvisa", dvs. en tillväxt som utgör förutsättningen för den mänskliga, på individens valmöjligheter ("options") inriktade utveckling som förespråkas. Som de viktigaste elementen i en sådan tillväxtpolitik anges etablerande av priser som återspeglar faktiska kostnader (alternativkostnader), införande av öppna marknadssystem, stöd åt investeringar, teknologiutveckling och utveckling av mänskliga resurser samt en aktiv politik med avseende på fördelning av tillgångar (speciellt via landreform) och skapande av nya produktiva sysselsättningsmöjligheter.

Men särskilda åtgärder kan behövas för att även de sämst ställda skall dra fördel av en sådan politik. I länder med relativt god ekonomisk politik och inkomstfördelning förordar HDR generellt stöd på basbehovsområdet, i första hand primärhälsovård och primärutbildning. I andra länder kan sådant stöd behöva kompletteras med mer riktade åtgärder, t. ex. matsubventioner utformade så att endast de verkligt behövande drar nytta av dem. Skillnaderna mellan mäns och kvinnors situation och möjligheter måste angripas. Åtgärder krävs på många områden: lagstiftning, kreditförsörjning, politik och administration och, framför allt, utbildning. Vidare bör det privata initiativet stärkas och stödjas. Det gäller såväl enskilda och kommunbaserade organisationers verksamhet som privat företagsamhet. För att den privata sektorn skall kunna spela en viktig roll i utvecklingsprocessen krävs i allmänhet lagstiftningsstöd, privatiseringar, kreditförsörjning och utbildning. Den offentliga sektorn måste bli mindre och effektivare och inriktas på att skapa goda allmänna förutsättningar för utveckling. Dess roll bör begränsas till att i första hand bygga upp den ekonomiska infrastrukturen och tillhandahålla sociala tjänster.

Den utvecklingsstrategi som framtonar i HDR skiljer sig inte väsentligt från de riktlinjer som dras upp i de båda världsbanksrapporterna och därmed inte heller från vad som ser ut att bli 1990-talets utvecklings- och biståndspolitiska huvudfåra. Skillnaderna gäller huvudsakligen vilka aspekter som tas upp i de olika dokumenten och var betoningen läggs.

De undersökningar som redovisas i WDR tyder på att framgångsrikt bekämpande av fattigdomen förutsätter två ting: de fattigas största tillgång, arbetskraft, måste komma till produktiv användning och de fattiga

måste få tillgång till fundamentala sociala nyttigheter (speciellt primärhälsovård, familjeplanering, nutrition och primärundervisning). Denna strategi bör kompletteras med särskilda skyddsnät och transfereringar inriktade på speciellt utsatta grupper och regioner. Hur väl utformade och inriktade sådana sociala program än är, kan de emellertid inte ersätta en anpassning av den allmänna ekonomiska politiken till de fattigas behov. "Fattigdomsbekämpning är inte i första hand en uppgift för begränsade antifattigdomsprojekt, hur viktiga de än må vara. Det är en uppgift för den ekonomiska politiken i dess helhet."

Problemet med en sådan strategi är, enligt WDR, inte att det skulle föreligga något motsatsförhållande mellan tillväxt och fattigdomsbekämpning. Tvärtom: ett effektivare, mer arbetsintensivt utvecklingsmönster och större investeringar i de fattigas potentiella kapacitet bidrar till tillväxten. Däremot står, särskilt på kort sikt, de fattigas intressen mot de icke-fattigas, eftersom strategin innebär att de förras andel av inkomster och statsutgifter ökar. Det betyder att strategin har bättre utsikter att bli antagen i ett land där de fattiga har ett inflytande i den politiska och ekonomiska beslutsprocessen. (Här finns alltså ett samband mellan tillväxt-, utjämnings- och demokratimålen.)

Ökning av inhemskt sparande och inhemska investeringar och förbättring av produktiviteten ser LTPS som förutsättningar för att man skall nå de uppsatta målen för utvecklingen i Afrika söder om Sahara under 1990-talet. Detta förutsätter i sin tur både en befrämjande, möjlighetsskapande ("enabling") miljö och en kapacitetsförstärkning vad gäller såväl människor som institutioner. Syftet med denna strategi är att frigöra människors energi genom att göra det möjligt för dem att ta ansvar för sina liv. Staten bör inte vara företagare utan främjare av privat företagande. Vinst bör betraktas som en indikation på ett effektivt företag. Särskilda åtgärder krävs för att avlägsna legala hinder för och administrativt stödja kvinnors deltagande i det ekonomiska livet på jämnställd fot med männen.

Den möjlighetsskapande miljön består enligt LTPS av dels incitament, dels den fysiska infrastrukturen. Till incitamenten räknas en konkurrenskraftig växelkurs, undvikande av överdriven industriell protektionism, positiva realräntor, produktivitetsrelaterade reallöner, kostnadstäckande avgifter för energi, vatten, etc och effektiv inflationsbekämpning genom strikt budget- och kreditpolitik. Detta är stående inslag i strukturanpassningsprogrammens ekonomiska politik, vilken LTPS betecknar som avgörande för Afrikas återhämtning. Vad beträffar infrastrukturen måste dess rehabilitering prioriteras i flertalet afrikanska stater. Reform av statsföretagens ledning skulle kunna medföra betydande förbättringar.

Biståndets roll

I den utvecklingsstrategi som skisseras i de tre rapporterna intar u-ländernas egen ekonomiska politik en framträdande plats. Det betyder inte att i-ländernas ansvar negligeras. Detta ansvar gäller inte bara deras direkta bidrag i form av tekniskt och finansiellt bistånd utan också deras ekonomiska politik i allmänhet och deras handelspolitik i synnerhet

(jämför kap. 2.1). Vi skall emellertid här inrikta oss på vad rapporterna säger om den mer direkta biståndspolitikens plats i den skisserade utvecklingsstrategin. Det är särskilt tre frågor som är av intresse: biståndsvolymen, biståndets inriktning och dess förhållande till mottagarlandets politik.

Rapporterna är överens om det externa resursflödets avgörande betydelse för att de uppställda målen skall kunna nås. Och resurserna finns. WDR påpekar att en minskning av NATO-ländernas militärutgifter med bara 10 % skulle kunna finansiera en fördubbling av biståndet. Man är också överens om att biståndsbehoven i Afrika söder om Sahara måste prioriteras. LTPS beräknar att ODA-flödet till denna region behöver öka med 4 % om året under 1990-talet. Därtill kommer sådana skuldlättnader att de senaste årens faktiska skuldtjänstbetalningar åtminstone inte behöver öka.

LTPS är mest specifik också när det gäller biståndsinriktningen. Det offentliga biståndet till Afrika söder om Sahara bör i ökande grad prioritera

- stöd till finansiering av fysisk infrastruktur och mänsklig utveckling,
- mer selektiv användning av det snabbt utbetalningsbara strukturanpassningsstödet (stöd av redan vidtagna snarare än utlovade åtgärder),
- stöd till den privata sektorn och till enskilda organisationer (vilka bör förmedla en växande del av det statliga biståndet, framförallt för utveckling på gräsrotsnivå),
- främjande av regional integration.

Lämpligheten av att knyta biståndet till mottagarlandets egen utvecklingspolitik ifrågasätts inte i någon av de tre rapporterna. Bistånd kan fungera väl bara som komplement till en sund utvecklingspolitik.

Tydligast på denna punkt är WDR. De länder som åtagit sig att tillämpa den i rapporten förordade strategin – ianspråktagande av de fattigas arbetskraft och tillhandahållande av fundamentala sociala tjänster – bör bli biståndets huvudmottagare. Hur bör man då ställa sig till länder som för en politik som inte är förenlig med målet att reducera fattigdomen? Här rekommenderas mer begränsade biståndsinsatser direkt inriktade på de mest utsatta grupperna.

LTPS kräver också åtaganden. Säkerhet måste skapas för att biståndsmedel inte ens indirekt går till finansiering av militärutgifter, lyxkonsumtion eller kapitalflykt. Utformning och övervakning av ekonomisk politik och därtill relaterade biståndsprogram bör gå hand i hand. Policy-dialogen blir därmed lika ingående som när det handlar om strukturanpassningslån. Biståndet bör alltså bli mer selektivt när det gäller fördelningen mellan mottagarländer och starkare inriktat på stöd av sunda och konsekvent genomförda reformprogram.

HDR poängterar att anpassningspolitikens mänskliga kostnader inte är givna. De beror i hög grad på om beslutsfattarna väljer att låta budgetnedskärningarna falla på militärutgifter, statliga företag och subventioner till priviligierade grupper eller på väsentliga hälsovårds-, undervisnings- och matsubventioner. Här kan biståndsgivare verka i den mänskliga utvecklingens intresse inte bara genom ökat bistånd för att lindra anpassningsprocessen utan också genom att ställa nya villkor för detta bistånd, villkor som

innebär att biståndet reduceras om mottagarlandet insisterar på att "satsa mer pengar på sin armé än på sina människor". Givarna kan framhålla mottagarlandets förpliktelse att inte skära ned sociala utgifter och subventioner destinerade till de fattigaste och mest utsatta befolkningsgrupperna.

Policy-dialogen

Tendensen att koppla biståndet till mottagarländernas utvecklingspolitik blir allt tydligare. Tidigare gällde villkorligheten huvudsakligen ländernas ekonomiska politik. Nu är inriktningen mer på den allmänna utvecklingspolitiken (vilken givetvis har ett samband med den "makroekonomiska" politiken). Och man talar hellre om "policy-dialog" än om "konditionalitet". I botten ligger en uppfattning som förstärkts med åren: om mottagarlandets politik inte är utvecklingsfrämjande, blir praktiskt taget allt bistånd – utom möjligen det humanitära – föga effektivt.

Det är speciellt två element i utvecklingspolitiken som uppmärksammas, nämligen politiken på fattigdomsområdet och politiken vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Denna uppmärksamhet kommer till uttryck i olika sammanhang. I kommunikén från Utvecklingskommitténs (se kapitel 7.1) sammanträde i september 1990 uppmanas t.ex. alla berörda parter att i policy-dialogen inkludera mottagarländernas mål och program i vad gäller fattigdomsbekämpningen. Givarländer och multilaterala utvecklingsorganisationer uppmanas i sin tur att se till att deras bistånd bättre stöder mottagarländernas nationella fattigdomsinriktade utvecklingsstrategier och att på så sätt höja biståndets kvalitet.

När det gäller svensk syn på demokrati och mänskliga rättigheter är kommunikén från mötet mellan de nordiska ministrarna för utvecklingssamarbete i september 1990 (Moldekommunikén) ett betydelsefullt dokument. Ett par utdrag ur kommunikén är här på sin plats.

"Sambandet mellan demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling har blivit alltmer uppenbart. I det internationella utvecklingssamarbetet har det nu erkänts att öppna demokratiska samhällen och respekt för mänskliga rättigheter främjar strävanden mot utveckling, ekonomisk effektivitet och rättvis fördelning. Den nära kopplingen mellan de politiska och ekonomiska förutsättningarna för dynamisk utveckling har betonats bl.a. vid OECD/DACs högnivåmöte nyligen och vid OAUs möte i Addis Abeba i juli."

"Det är de nordiska ländernas uppfattning att dialogen med våra samarbetsländer också skall innefatta frågor rörande förhållandena vad gäller demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och graden av folkligt deltagande i utvecklingsprocessen.

De nordiska länderna kommer att fortsätta att utnyttja de möjligheter som utvecklingssamarbetet erbjuder till en öppen dialog i sådana frågor. Som en del av denna dialog avser de nordiska länderna att uttrycka sin syn på den avgörande roll som demokratin spelar för utveckling och framsteg. Avsaknad av framsteg i demokratiseringsprocessen kommer att påverka biståndsgivarnas villighet att delta i utvecklingssamarbete.

De nordiska länderna kommer att fortsätta sina ansträngningar att få frågor om mänskliga rättigheter och demokrati integrerade i de multilaterala biståndsorganisationernas strävanden. De nordiska länderna är redo att aktivt och konkret stödja bilaterala och multilaterala strävanden syftande till att främja mänskliga rättigheter och demokratiutveckling."

Utvecklingssamarbetets policy-dimension kommer antagligen att förstärkas ytterligare under 1990-talet. Därmed bör också det multilaterala biståndets roll förstärkas. Det är svårt att diskutera budgetprioriteringar, t.ex. social- contra militärutgifter, bilateralt. Detsamma gäller problem som har med demokrati och mänskliga rättigheter att göra. Från u-

landssynpunkt är en multilateral policy-dialog både administrativt och politiskt hanterligare än ett stort antal bilaterala dialoger med stater av vilka inte alla uteslutande har mottagarlandets intressen för ögonen.

En alternativ strategi?

Den internationella utvecklingsstrategi som skisserats ovan är i sina huvuddrag föga kontroversiell. Den återspeglar tänkandet i de två största och mest tongivande biståndsgivande multilaterala organisationerna. U-länderna är väl företrädda i dessa och de tre rapporterna har tillkommit i nära samverkan mellan experter från såväl i- som u-länder. Det kan ändå finnas anledning att fråga sig om det i något rent u-landsforum utarbetats en utvecklingsstrategi som klart avviker från den ovan skisserade och som kan väntas prägla det multilaterala biståndet under 1990-talet. Syd-kommissionens i augusti 1990 publicerade rapport, The Challenge to the South, kan ge ett visst svar på frågan.

Syd-kommissionen var en oberoende högnivågrupp med 28 medlemmar under förre tanzaniske presidenten Julius Nyereres ordförandeskap. Dess rapport är resultatet av tre års arbete bedrivet inte bara inom själva kommissionen och dess sekretariat utan också inom ett stort antal arbets- och expertgrupper. Rapporten är på drygt 300 sidor och täcker ett mycket stort antal frågor. Dess syfte är att "hjälpa folken och regeringarna i Syd att bli mer effektiva i sina strävanden att bemästra sina talrika problem, att förverkliga sin ambition att utveckla sina länder i frihet och att förbättra människornas liv och levnadsförhållanden". Nedan koncentreras framställningen till de förhållandevis begränsade avsnitt som har en utvecklingsstrategisk inriktning och som skulle kunna komma till uttryck i ett 1990-talsperspektiv. Andra avsnitt är av intresse i ett bredare, långsiktigare och mer principiellt utvecklingspolitiskt perspektiv.

När det gäller själva målsättningen är överensstämmelsen med de tidigare refererade rapporterna påfallande. Det gäller t. ex. den vikt som tillmäts målen på det sociala området – hälsa, utbildning, befolkningspolitik, etc. – liksom kvinnornas roll i utvecklingsarbetet. Det gäller också betydelsen av ekonomisk tillväxt. "Erfarenheterna sedan 1950 har klart visat att basbehoven kan tillgodoses bara inom ramen för en snabbt expanderande ekonomi." Som andra mål anges att modernisera statsförvaltningen och göra den offentliga sektorn mer effektiv, att skapa en stabil och utvecklingsinriktad makroekonomisk ram och att främja företagsamheten.

Någon klar avgränsning mellan mål och medel görs inte i Syd-kommissionens rapport. Om den förordade strategin sägs allmänt att den bör leda till rättvis och hållbar utveckling inriktad på självtillit och människor. Ansvaret för att utveckling kommer till stånd ligger hos u-länderna själva. Strategin kan inte syfta till att kopiera den välställda i-världens livsstil och konsumtionsmönster. Det skulle accentuera rådande ojämlikheter, eftersom sådana konsumtionsnivåer skulle vara uppnåbara endast för ett litet fåtal i varje land. Demokratiska institutioner skall skapas och förstärkas och icke-statliga och frivilliga organisationer uppmuntras och ges ökat ansvar.

De utvecklingsstrategiskt orienterade avsnitten i rapporten utmynnar i ett program, som bör genomföras i avvaktan på att man lyckas blåsa nytt liv i den mer vittsyftande Nord/Syd-dialogen. Syftet är att få fart på tillväxten i tredje världen och samtidigt ta ett första steg mot en mer grundläggande omgestaltning av det internationella systemet. Programmet innehåller sex punkter:

- Åtgärder för att stoppa nettoflödet av resurser från Syd till Nord, lyfta av u-ländernas "skuldöverhäng" och nedbringa skuldtjänsten till nivåer förenliga med en tillväxt som skulle ge årliga ökningar av per capita-inkomsten på minst 2–3 %.
- Upprättande av multilaterala arrangemang till skydd av den globala miljön och till säkerställande av hållbar utveckling.
- Fördubbling av ODA-flödet till u-länderna senast 1995, varvid prioritet ges åt bistånd genom multilaterala institutioner, närmare bestämt IDA och de regionala bankernas motsvarande fonder. De tillkommande resurserna skall inriktas på livsmedelsproduktion, tillgodoseende av övriga basbehov, befolkningspolitiska åtgärder, energisäkerhet och andra från miljösynpunkt viktiga frågor.

- Upprättande av oberoende internationella mekanismer för bedömning av u-ländernas behov, av normer och indikatorer för "performance" och av kriteria och villkor ("conditionality") anpassade till olika länder. Dessa mekanismer, som bör vara av rådgivande natur, skulle kunna hjälpa till att avpolitisera förhandlingarna mellan internationella finansiella institutioner och u-länder.
- En tidplan för att riva de protektionistiska murar som hindrar u-länderna att öka sin export till i-länderna.
- Infogande i internationella arrangemang av klausuler med uppgift att skydda u-länder mot överdrivna fluktuationer i internationella räntor, valutakurser och export/importpriser.

Rapporten förordar bistånd i multilateral form. Den konstaterar att låginkomstländerna, som inte har råd att låna på kommersiella villkor, under ett antal år framåt blir beroende av bistånd från i första hand multilaterala källor. IDA, IFAD och regionalbanksfonderna måste alltså tillföras ytterligare resurser, som bör göra det möjligt för dem att upprätthålla en real ökningstakt i sin utlåning på minst 15 %. Den senaste IDA-kapitalpåfyllnaden välkomnas men betecknas som otillräcklig.

Regionalbankerna måste spela en viktigare roll. Rapporten motiverar det med att de är bättre rustade än Världsbanken att beakta regionala skillnader i Syd. Dessutom har u-länderna större inflytande i dem än i Världsbanken och IMF. Just därför har regionalbankernas kompetens och operativa kapacitet ifrågasatts. Denna fråga bör öppet redovisas och bedömas. Om så erfordras, bör ett program för att förstärka deras tekniska kapacitet överenskommas. Deras mandat bör därefter vidgas till att innefatta, utöver projektfinansiering, även program- och exportfinansiering och betalningsbalansstöd.

Kommittén har en allmänt positiv inställning till många av de tankegångar och förslag som utvecklas i Syd-kommissionens rapport. Flertalet av dem faller emellertid utanför ramen för kommitténs uppdrag. Här behöver bara konstateras att rapportens slutsatser vad gäller utvecklingspolitiska mål och de närmaste årens utvecklingsstrategi inte nämnvärt skiljer sig från vad UNDP- och Världsbanksrapporterna kommer fram till.

6.3 Mål och strategier som bedömningsgrund

I de föregående avsnitten av detta kapitel har vi gått igenom först de svenska biståndspolitiska målen och sedan vad som ser ut att bli bärande element i 1990-talets internationella utvecklingsstrategi. Vi skall nu ta upp frågan om det går att ur denna genomgång hämta något underlag för den i kommittédirektiven beställda bedömningen av det multilaterala biståndets bidrag till uppfyllandet av biståndsmål – om inte i absoluta termer, så åtminstone i relation till det bilaterala biståndet. Frågan diskuteras här övervägande generellt och principiellt. De slutsatser som diskussionen leder fram till kommer senare att kompletteras i ljuset av den närmare granskningen av ett antal biståndsgivande multilaterala organisationer i följande kapitel (7–13).

Vad först beträffar biståndsmålen så är deras användbarhet i detta sammanhang problematisk. Det beror på att de är delvis ojämförbara, delvis överlappande och genomgående svåra – för att inte säga omöjliga – att väga i förhållande till varandra. I vissa fall kan de också synas svårförenliga. Tillväxt- och miljömålen är det klassiska exemplet. Demokrati- och självständighetsmålen är ett annat. Hur ställer man krav på en demokratisk samhällsutveckling utan att detta kan uppfattas som ett intrång i landets politiska självständighet? Och även om man lätt kan konstatera att en organisation svarar bättre mot ett visst mål än en annan eller att en organisations verksamhet berör fler mål än en annans, så leder ett sådant

konstaterande inte långt. Detta gäller vare sig man söker få underlag för mer specifika jämförelser eller för generella bedömningar.

Det hindrar inte att man organisation för organisation kan notera vilka biståndspolitiska mål som täcks av dess verksamhet. Detta blir visserligen en rätt mekanisk redovisning. Den kan ändå vara till vägledning i ett läge där man i det multilaterala biståndet önskar öka betoningen av ett visst mål eller när en viss anslagsökning skall fördelas mellan olika internationella organisationer.

Man kan emellertid inte nöja sig med att konstatera att en organisations stadgeenliga målsättning stämmer med ett eller flera av våra biståndspolitiska mål. Viktigare är den faktiska inriktningen av verksamheten och fördelningen av disponerade medel.

I de sju närmast följande kapitlen behandlas de internationella organisationer genom vilka huvudparten av det svenska multilaterala biståndet kanaliseras. Så långt möjligt skall vi försöka redovisa den karakteristiska mottagarlands-, biståndstyps- och sektorfördelningen av deras insatser. Vi kommer därvid att finna att de slutsatser beträffande det multilaterala biståndets överensstämmelse med våra biståndspolitiska mål som kan dras på denna väg är av rätt generell natur.

När det gäller fördelningen mellan olika regioner och länderkategorier kan emellertid ett par iakttagelser göras. Den ena är den självklara att det multilaterala biståndet har en geografiskt betydligt vidare och jämnare spridning än det bilaterala. En stor andel multilateralt bistånd kan därför tjäna som ett balanserande komplement till ett bilateralt bistånd med en stark koncentration på vissa länder eller en viss region. Detta är fallet med det svenska bilaterala biståndet.

Den andra iakttagelsen gäller inriktningen på de fattigaste resp. mindre fattiga länderna. Det visar sig att IDA-krediterna och Internationella valutafondens SAF/ESAF-krediter (se kapitel 7.5.2) är snävare avgränsade till låginkomstländer än t. ex. UNDP-finansierade insatser och vårt eget bilaterala bistånd. Och jämför man med bilateralt bistånd generellt, är det multilaterala biståndets större fattigdomsinriktning än mer markant.

Fördelningen mellan olika typer av bistånd (tekniskt, finansiellt; projekt, program; betalningsbalnsstöd, etc) och olika sektorer (infrastruktur, jordbruk, industri, basbehov, etc.) varierar från organisation till organisation. Också i dessa avseenden uppvisar givetvis det multilaterala biståndet en betydligt större spridning och "artrikedom" än det svenska bilaterala biståndet. Det multilaterala biståndet ger alltså goda möjligheter till biståndspolitiskt motiverad inriktning och tyngdpunktsförläggning. Dessa möjligheter utnyttjas också från tid till annan. Strukturanpassningsstöd via Internationella valutafonden till skulddrabbade låginkomstländer är ett exempel. Extrabidrag till UNHCR i ett läge med pressande flyktingproblem är ett annat.

Inom det multilaterala systemet kan alltså olika organisationer tillgodose olika biståndspolitiska syften. Många organisationer har ett mera varierat biståndsutbud. En av dem, IDA, har ett mycket brett register och dessutom en "biståndsprofil" som uppvisar påfallande likheter med det svenska bilaterala biståndets.

Av betydelse från måluppfyllelsesynpunkt är också de olika organisationernas effektivitet. Det är gott och väl att målen stämmer, men hur är det med resultaten? De problem som är förenade med att mäta biståndseffektivitet behandlades i kapitel 17. Några exakta bedömningar låter sig knappast göras, även om man kan finna underlag för utsagor om olika organisationers relativa effektivitet.

Beträffande det multilaterala biståndets effektivitet, både i allmänhet och i förhållande till det bilaterala, redovisas då och då bestämda uppfattningar, ju negativare desto bestämdare. Kritiken fördelar sig emellertid ganska jämnt mellan multilateralt och bilateralt bistånd. Och grundligare undersökningar har inte utmynnat i några entydiga slutsatser beträffande de båda biståndsformernas relativa effektivitet. Det gäller t.ex. den väl underbyggda s.k. Cassenrapporten. Dess sammanfattande slutsats – "den övervägande delen av allt bistånd når utvecklingsmålen" – skiljer inte mellan det multilaterala och det bilaterala biståndet.

Diskussionen ovan har utgått från de fem biståndspolitiska delmålen. Den har inte varit särskilt konklusiv. De fem delmålen är emellertid – som ofta understrukits – att betrakta som en helhet. De tar dessutom i första hand sikte på det bilaterala biståndet, speciellt dess länderinriktning. Det är inte svårt att konstatera att ett visst val av mottagarland eller typ av bistånd svarar bättre mot ett eller flera av dessa mål än ett alternativt val.

För en bedömning av det multilaterala biståndet blir de fem delmålen svårare att tillämpa. Det multilaterala biståndet avser definitionsmässigt ett stort antal sinsemellan mycket olika länder och ett flertal typer av bistånd. Detta gäller inte bara generellt utan också med avseende på flertalet organisationer.

Frågan om måluppfyllelse blir därmed en fråga om respektive organisations allmänna policy eller utvecklingsstrategi snarare än om de enskilda insatserna. Här blir det överordnaden målet "att höja de fattiga folkens levnadsnivå" lättare att tillämpa än delmålen. Speciellt om det kan sättas in i det utvecklingsstrategiska perspektiv som skisserats i det andra avsnittet av detta kapitel. Hur väl stämmer detta perspektiv med det överordnade målet? I vilken riktning går utvecklingen? Vilka är våra möjligheter att påverka?

Som vi sett understryks fattigdomsorienteringen kraftigt i de tre rapporter som utarbetats i de båda största multilateralt biståndsgivande organisationernas regi. Rapporternas huvudsakliga målsättning skulle just kunna beskrivas som att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Och den utvecklingsstrategi som förordas för att nå detta mål stämmer rätt väl också med de olika delmålen. Kommitténs positiva bedömning av denna strategi – enskildheter kan givetvis diskuteras – sammanhänger också med att den successivt utvecklats i en riktning som aktivt förordats från svensk och nordisk sida. I sina huvuddrag stämmer den t.ex. väl med den "utvecklingsstrategi för 1990-talet" som skisseras i budgetpropositionen 1989 (prop. 1988/89:100). Detta bekräftas i årets budgetproposition (prop. 1990/91:100):

"UNDPs Human Development Report som utkom första gången under 1990 liksom Världsbankens rapporter om Afrika och om Fattigdom, visar att de värde-

ringar som ligger bakom de svenska biståndspolitiska målen delas av allt fler och får genomslag i dessa organisationers verksamhet."

Härtill kommer möjligheten att medverka till att den pågående strategiutvecklingen drivs vidare. Denna omständighet är särskilt relevant vid en allmän jämförelse av måluppfyllelse i bilateralt respektive multilateralt bistånd. En påverkan av det multilaterala biståndet får – även om den är marginell – en viss s.k. multiplikatoreffekt. Multilateralt bistånd via internationella organisationer, som baserar sin verksamhet på en utvecklingsstrategi vilken vi ansluter oss till, har därmed från måluppfyllelsesynpunkt en viss fördel jämfört med bilateralt bistånd. Speciellt gäller detta när möjlighet till svensk påverkan föreligger och denna möjlighet är relaterad till de svenska bidragens storlek. Det bör emellertid tillfogas att effektiv påverkan inte endast – kanske inte ens primärt – är en fråga om bidragsstorlek. Viktigt är också vilka resurser som står till förfogande för formulering av svensk multilateral biståndspolicy och för svensk aktivitet i och i förhållande till berörda internationella organisationer. Till denna fråga återkommer vi i kapitel 20.

Vid en jämförelse från måluppfyllelsesynpunkt mellan multilateralt och bilateralt bistånd bör ytterligare en omständighet beaktas. Som tidigare noterats finns det goda möjligheter att inrikta multilaterala biståndsinsatser – liksom bilaterala – på de biståndsmål som man önskar prioritera. Speciellt gäller det givetvis det öronmärkta multibi-biståndet. Såtillvida föreligger alltså ingen avgörande skillnad (även om precisionen i målinriktningen och därmed "träffsäkerheten" är större i det bilaterala biståndet). Däremot ligger en viktig skillnad i det multilaterala biståndets internationella och det bilaterala biståndets nationella karaktär.

Det blir alltmer uppenbart och allt oftare omvittnat att flera stora u-landsproblem också är stora i-landsproblem, och vice versa. De måste följaktligen angripas internationellt. Miljö- och migrationsproblemen är de tydligaste exemplen, narkotika- och aidsproblemen är två andra.

Det är emellertid inte bara vissa problems globala natur som utgör ett starkt argument för det multilaterala biståndet. Också när det gäller mer avgränsbara problem finns det ett skäl att angripa dem via internationella organisationer snarare än bilateralt. Det multilaterala biståndet har nämligen den additionella effekten att stärka det internationella systemet. Dess betydelse för en fredlig utveckling i världen framhölls, som tidigare noterats, redan i proposition 1962:100. Den betydelsen ökar i en inte bara ekonomiskt och säkerhetspolitiskt utan också socialt och ekologiskt alltmer interdependent värld.

7 Världsbanken/IBRD/IDA, Internationella valutafonden

Kapital och kunnande, två förutsättningar för ekonomisk utveckling, kan både alstras internt och importeras utifrån. Importen kan ske antingen på kommersiell basis eller genom finansiellt respektive tekniskt bistånd. Att skilja mellan dessa båda biståndstyper är i praktiken rätt artificiellt. Finansiellt bistånd innefattar ofta ett element av tekniskt bistånd och tekniskt bistånd innebär i sig också en kapitalöverföring. Båda ryms inom begreppet utvecklingsbistånd. Detta begrepp har fördelen att ange mål snarare än medel och är dessutom tillräckligt allmänt för att täcka också andra biståndstyper och kombinationer av biståndstyper. Distinktionen mellan finansiellt och tekniskt bistånd fyller ändå en funktion. Inte minst gäller detta vid en diskussion av det multilaterala biståndet, där man ofta grupperar organisationerna i sådana avsedda att leverera i huvudsak finansiellt respektive tekniskt bistånd.

Detta och närmast följande kapitel handlar om de internationella finansinstitutionerna (International Finance Institutions, IFIs). Till dessa räknas de multilaterala utvecklingsbankerna (Multilateral Development Banks, MDBs) och Internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF).

De multilaterala utvecklingsbankerna svarar för inemot tre femtedelar av det totala multilaterala biståndet. Härav faller drygt två femtedelar på Världsbanken och återstoden på de tre regionalbankerna (den interamerikanska, den afrikanska och den asiatiska), vilka behandlas i nästa kapitel, och Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD), som behandlas i kapitel 12.

Det bör noteras att dessa proportioner bara innefattar utvecklingsbankernas koncessionella, "mjuka", utlåning (dvs. på mycket lång tid och till mycket låg kostnad). Denna utlåning sker med användande av de bidrag som medlemsländerna inbetalar till IFAD och de fyra utvecklingsbankernas utvecklingsfonder, i Världsbankens fall Internationella utvecklingsfonden (International Development Association, IDA). Utvecklingsfonderna finansieras med budgetmedel av gåvokaraktär. Det är därför naturligt att det i första hand är bidragen till och utbetalningarna från dessa fonder som jämförs med övrigt multilateralt bistånd, vilket ju genomgående är av koncessionell natur.

Om man också tar hänsyn till de multilaterala utvecklingsbankernas bankmässiga utlåning, blir deras ställning som utvecklingsfinansiärer än mer framträdande. Inte mindre än tre fjärdedelar av de medel som DAC-länderna under 1970- och 1980-talen inbetalat till multilaterala biståndsdel

givande institutioner har gått till utvecklingsbankerna och deras fonder (inkl. IFAD). Skillnaden mellan denna andel och den i föregående stycke angivna (tre femtedelar) motsvaras av tillskott till de multilaterala utvecklingsbankernas inbetalade kapital. Detta utgör i sin tur underlag för den upplåning på de internationella kapitalmarknaderna varur bankernas bankmässiga utlåning finansieras.

Internationella valutafonden är inte någon utvecklingsinstitution. Att den ändå behandlas i detta kapitel förklaras av att den i sin allmänna verksamhet är av stor betydelse för u-länderna, att den samverkar nära med Världsbanken och att den – vid sidan av sin ordinarie verksamhet – tillhandahåller vissa koncessionella lån, delvis finansierade med rena biståndsmedel.

I detta kapitel skall vi inledningsvis ge en mycket allmän presentation av de båda s.k. Bretton Woods-institutionerna (7.1). Därefter skildras Världsbanken (7.2) och dess båda beståndsdelar, IBRD och IDA (7.3 och 4), och Internationella valutafonden (7.5), den sistnämnda huvudsakligen från u-landssynpunkt. Kommitténs överväganden och slutsatser redovisas i slutkapitlet (22.7.5).

Framställningen bygger delvis på de i Annex 3 återgivna delstudierna "Internationella valutafonden och Världsbanken" och "Internationella utvecklingsfonden". För kompletterande och delvis mera detaljerade uppgifter hänvisas till dessa studier.

Både Världsbanken och IMF producerar ett mycket rikhaltigt informationsmaterial, inte minst fylliga årsrapporter (av vilka de för det senaste året utgör ett viktigt underlag för vissa avsnitt). Kommittén har inte haft möjlighet att ta del av mer än ett mycket begränsat urval av detta omfattande material. Framställningen är därför långt ifrån heltäckande.

7.1 Bretton Woods-institutionerna

Internationella valutafonden och Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) grundades 1944 vid en konferens i Bretton Woods i USA, därav "Bretton Woods-institutionerna". De var avsedda att stödja finansiell stabilitet och ekonomisk utveckling i världen. Båda har sitt säte i Washington.

Valutafonden är ålagd den stabiliserande uppgiften, att övervaka det monetära och finansiella systemet. Fonden skall se till att medlemsländerna inte genom sin växelkurspolitik och olika slags betalningsrestriktioner hämmar eller snedvrider världshandeln. Syftet är att via en balanserad och växande handel stimulera sysselsättning och inkomstutveckling, att assistera medlemsländerna när de får betalningsbalansproblem och att främja liberala handels- och betalningsarrangemang.

Det som i dag kallas Världsbanken består av två juridiskt fristående enheter, IBRD och IDA.

I Världsbanksgruppen (World Bank Group) ingår också Internationella finansieringsbolaget (International Finance Corporation, IFC) och Multilaterala organet för investeringsgarantier (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA). Dessa organisationers verksamhet är också inriktad på att stödja u-ländernas utvecklings-

ansträngningar. MIGA garanterar utlandsinvesterare mot icke-kommersiella risker och medverkar till ett för utlandsinvesteringar gynnsamt klimat i det mottagande landet.

Av större betydelse är IFC, som har till uppgift att främja investeringar inom den privata sektorn i u-länderna. Detta sker genom att man ställer riskkapital till förfogande, genom långivning utan regeringsgaranti direkt till privata företag samt genom rådgivning i investeringsfrågor.

IFCs investeringar måste uppfylla de två grundläggande kraven att bidra till utvecklingen av ekonomin i mottagarlandet samt att vara vinstgivande. IFC tillhandahåller också tekniskt bistånd i syfte att bidra till uppbyggnad av institutioner och utveckling av en fungerande finansiell sektor.

Totalt 117 u-länder har hittills gått in som medlemmar i IFC och använder sig av dess olika former av stöd för att bygga upp såväl importsubstituerande som exportinriktad industri, inkl. småindustri, samt för att utveckla lokala kapitalmarknader och finansinstitutioner. IFC har under de senaste åren ökat sina insatser i de fattigaste u-länderna i t. ex. Afrika söder om Sahara för att bidra till utvecklingen av en privat sektor.

Efterfrågan på IFCs tjänster har ökat i takt med att en tidigare preferens för statlig reglering och offentliga företag i många länder börjat ge plats för mer marknadsinriktade utvecklingsstrategier.

Av IBRDs ursprungliga uppgifter, att finansiera återuppbyggnad efter andra världskriget och ekonomisk utveckling i u-länderna, återstår sedan länge bara den senare. Bankens centrala syfte är nu att främja ekonomisk och social utveckling genom att hjälpa u-ländernas befolkning att höja sin produktivitet och på så sätt uppnå bättre levnadsvillkor.

Internationella valutafondens och Världsbankens roller är alltså olika. Det är därmed också deras länderinriktning. Valutafondens verksamhet är universell. Alla medlemsländer kan göra anspråk på dess finansiella stöd, även om det i praktiken numera bara går till u-länder och länder i Östeuropa. Och alla länder är utsatta för dess granskning och övervakning av sin ekonomiska politik. Världsbankens utlåning är däremot inriktad på länder under en viss inkomst per capita-nivå, lägre för IDA-krediterna än för IBRD-lånen.

En annan skillnad utgörs av kapitalförsörjningen. Världsbanken grundar sin verksamhet dels på av medlemsländerna tecknat kapital i IBRD, vilket utgör basen för dess upplåning på de internationella kapitalmarknaderna, dels på bidragen till IDA. Valutafondens kapital utgörs däremot av insatser från medlemsländernas centralbanker. Dessa har deponerat en del av sina valutareserver i IMF. Därav följer att fondens ordinarie resurser skall vara likvida och att kreditgivningen i huvudsak är kortfristig och sker till räntor som endast är obetydligt lägre än marknadsräntorna. Världsbanken kan däremot lämna långfristiga, vad gäller IDA-medlen mycket långfristiga, krediter.

Vidare är Internationella valutafonden en betydligt mindre och till huvudkontoret mer koncentrerad organisation än Världsbanken. Fonden har nära 1 700 anställda och endast tre mindre lokalkontor (i Paris, Genève och New York), medan Världsbanken har drygt 6 000 tjänstemän och ett 40-tal, huvudsakligen relativt små, fältkontor runtom i världen.

Olikheterna mellan de två institutionerna är alltså betydande. Det är emellertid också likheterna. Båda institutionerna har formellt sett status som expertorgan inom FN-familjen, även om deras ställning är självständigare än flertalet övriga familjemedlemmars. (Denna självständighet är anledningen till att Bretton Woods-institutionerna – liksom de regionala utvecklingsbankerna – i detta betänkande inte betraktas som ingående i

FN-systemet, men väl i det multilaterala systemet.) Deras medlemskrets är densamma. IMF-medlemskap är för övrigt en förutsättning för medlemskap i Världsbanken. För närvarande är 155 stater medlemmar i dessa båda organisationer. Det är alltså få som står utanför. De är på väg att bli ännu färre.

Den kanske viktigaste likheten mellan de båda institutionerna ligger i det sätt på vilket de styrs. Grundläggande är röstfördelningen. Den baseras på medlemsländernas andelar av respektive institutions kapital. Dessa andelar beräknas i sin tur på grundval av ländernas ekonomiska tyngd. I motsats till vad som gäller inom FN-systemet står alltså varje stats röstandel i proportion till dess finansiella insats i respektive organisation. Det betyder att USA disponerar drygt 19 % av rösterna i Valutafonden och drygt 15 % i Världsbanken. Innebörden av detta framgår av att viktiga policy-beslut i fonden och stadgeändringar i banken kräver 85 procents majoritet. Den nordiska röstandelen är 3,40 % i IMF, 4 % i IBRD och 4,75 % i IDA. Det är visserligen mycket sällan som det kommer till formell omröstning. I-ländernas röstövervikt är ändå av betydelse, inte bara för inriktningen av verksamheten utan också för dessa länders bidragsvilja.

Den högsta beslutande instansen i både Världsbanken och Valutafonden är en "Board of Governors", där varje medlemsstat har en representant, vanligen en (finans)minister eller (i fonden) en centralbankschef. Styrelserna möts en gång per år till gemensamma årsmöten. Däremellan kan beslut fattas genom poströstning. Årsmötena är av övervägande formell natur. Trots detta tilldrar de sig stort intresse (och stora deltagarantal). Det sammanhänger med den höga nivån på medlemsstaternas företrädare och de policy-deklarationer som de och de båda organisationernas chefer passar på att avge vid årsmötena.

Det övervägande flertalet beslut är delegerade till en "Executive Board" (exekutivstyrelse i det följande) i var och en av de båda institutionerna. Dessa styrelser, som normalt sammanträder två eller tre gånger i veckan, består av 22 exekutivdirektörer med respektive institutions chef som ordförande. Varje exekutivdirektör representerar antingen ett stort medlemsland eller en grupp mindre stater. De ekonomiskt mest betydelsefulla länderna har alltså egna platser, medan ända upp till 25 stater kan få dela på en plats. För närvarande kommer tolv av exekutivdirektörerna i Världsbanken från u-länder och tio från i-länder; i Valutafonden är proportionerna elva/elva. Dessa proportioner kan modifieras något från tid till annan. Vissa valkretsar innehåller nämligen såväl i- som u-länder och låter direktörsposten alternera. Detta, tillsammans med vissa exekutivdirektörers mycket självständiga ställning, reducerar polariseringen mellan i- och u-länder.

De fem nordiska länderna företräds av en gemensam exekutivdirektör i var och en av de båda institutionerna. Denne är biträdd av en ställföreträdande direktör och tre handläggare samt ett par sekreterare. Dessa poster roterar mellan de nordiska länderna med två à tre års intervall. Det sker på så sätt att vart och ett av länderna i princip alltid skall vara företrätt på det nordiska kontoret. Exekutivdirektörerna står i fortlöpande kontakt med

sina hemmamyndigheter. Dessa har därigenom möjlighet att öva inflytande över både policy och löpande beslut i de båda institutionerna.

Mellan och i anslutning till årsmötena sammanträder, i regel två gånger om året och på minister-/centralbankschefsnivå, två rådgivande kommittéer, IMFs Interimskommitté (Interim Committee) och Världsbanksgruppens och IMFs gemensamma utvecklingskommitté (Development Committee). Samma länder och ländergrupper är företrädda i dessa kommittéer som i exekutivstyrelserna. Det finns alltså 22 ledamöter i varje kommitté. Genom sin höga nivå och sitt begränsade ledamotsantal utgör dessa båda kommittéer lämpliga fora för policy-diskussioner. Dessa utmynnar i kommunikéer, som är vägledande för verksamheten i de båda institutionerna, i första hand för deras exekutivstyrelser. Interimskommitténs diskussioner är begränsade till Valutafondens kompetensområde. Utvecklingskommitténs mandat avser resursöverföringar till u-länderna i allmänhet.

Utvecklingskommittén bildades, liksom Interimskommittén, i samband med en partiell reformering av det internationella monetära systemet 1974. Kommitténs tillkomst sammanhängde också med de betalningsbalansproblem som drabbade många u-länder till följd av den första oljekrisen. Ett syfte var att söka medverka till en kanalisering av en del av de oljeexporterande ländernas inkomster till de drabbade u-länderna.

Kommitténs ursprungliga uppgift gällde frågan om "överföringen av reala resurser till u-länderna". Kommittén har utvecklats till att bli ett forum för mer allmänna diskussioner kring utvecklingsekonomiska frågor. Ämnesvalet genom åren återspeglar relativt väl hur den internationella utvecklingspolitiska agendan utvecklats. Under 1980-talet har behovet av ekonomisk anpassning och hanteringen av skuldkrisen varit två genomgående teman.

De senaste åren har frågor som fattigdom och miljö alltmer kommit i förgrunden. På dagordningen för utvecklingskommitténs sammanträde i september 1990 stod fyra huvudfrågor: strategier för minskning av fattigdomen, den internationella skuldstrategin och dess inverkan på utvecklingsmöjligheterna, främjande av kvinnors ekonomiska roll i utvecklingen och en plan för utveckling av den privata sektorn i u-länderna.

Intressant är att på dagordningen för kommitténs vårsammanträde 1991 återfinns en punkt som avser i-ländernas handels-, jordbruks- och industripolitik. Detta kan betraktas som ett tillmötesgående av u-ländernas vid flera tillfällen framförda önskemål om att i kommittén diskutera denna politik, eftersom den berör deras möjligheter till ekonomisk utveckling. Sådana diskussioner har, bl. a. från nordisk sida, ansetts nödvändiga för att öka kommitténs relevans från u-landssynpunkt. Det förtjänar också att noteras att formerna för förberedande av kommitténs sammanträden och för uppföljning av dess beslut håller på att förbättras, framförallt genom en förstärkning av exekutivdirektörernas ansvar härför.

De båda Bretton Woods-institutionernas likheter, speciellt deras gemensamma ursprung och ensartade konstruktion, underlättar den samverkan som deras uppdrag förutsätter. Av betydelse är också deras samlokalisering i Washington, liksom den gemensamma institutionskultur som utvecklats genom åren. I fråga om dokumentation och forskning är samarbetet nära. Det gäller både allmänna policy- och strategifrågor och förhållandena i medlemsländerna. Informationsutbyte och samråd i olika former förekommer på samtliga nivåer inom organisationerna.

Den på u-länderna inriktade delen av verksamheten i de båda organisationerna har sedan ett drygt tiotal år tillbaka konvergerat. Det har framstått som alltmer problematiskt att spalta upp dessa länders ekonomiska problem i tillfälliga balansrubbningar, som de kan få Valutafondens hjälp med, och mer långsiktiga och strukturella utvecklingsproblem, som det är Världsbankens uppgift att inrikta sig på. Det har också visat sig svårt att

varaktigt återställa yttre och inre ekonomisk balans, särskilt i de fattigaste länderna, utan ett mått av ekonomisk tillväxt och utveckling. Och det har visat sig lika svårt att utan ett mått av ekonomisk balans och stabilitet få till stånd en varaktig utveckling. De olika problemen hänger ihop och måste därför behandlas i ett sammanhang. Enbart stabiliseringsprogram och betalningsbalansstöd från IMF har i många fall befunnits lika otillräckliga som enbart långa lån till olika investeringsprojekt från IBRD/IDA. De båda institutionerna har alltså anlagt alltmer av en helhetssyn på u-ländernas ekonomier, på deras såväl ekonomiska politik som utvecklingspolitik. Intresset har därvid mer än tidigare kommit att inriktas på strukturanpassning och ekonomiska reformer. Till härmed sammanhängande frågor återkommer vi både längre fram i detta kapitel och i kapitel 16.

Den här berörda konvergensen har också inneburit ett betydande mått av överlappning. Därmed har revir- och kompetensfrågor aktualiserats. De båda organisationerna är angelägna att markera sin identitet, sina distinkta mandat och sin därpå grundade självständighet. Det finns de som anser att en striktare upprätthållen åtskillnad mellan deras respektive centrala roller vore önskvärd. Huruvida detta skulle vara till gagn för deras insatser i u-länderna är emellertid en komplicerad fråga, som vi här inte går in på. Vi nöjer oss med att konstatera att samarbetet mellan de båda organisationerna nu anses vara på det hela taget tillfredsställande.

7.2 Världsbanken

Världsbanken består av IBRD med IDA. Av dessa är det IDA som i detta sammanhang är av störst intresse. Av alla multilaterala organisationer är IDA den största biståndsförmedlaren, både internationellt och för svenskt vidkommande. IBRD är däremot inte någon biståndsinstitution i egentlig mening. Det hindrar inte att IBRD är den största källan för multilateral utvecklingsfinansiering, ehuru med lånevillkor som bara är marginellt koncessionella.

IBRD och IDA är två separata internationella institutioner, som båda grundar sin existens och sin verksamhet på internationella överenskommelser (Articles of Agreement). I praktiken kan de betraktas som två olika kassor eller konton, från vilka Världsbanken lämnar lån till medelinkomstländer respektive mycket fattiga länder. De båda lånetyperna har alltså mycket olika förmånlighetsgrad och delvis olika inriktning. De bakomliggande målsättningarna och utvecklingsstrategierna är emellertid desamma. Det är också hela den s. k. projektcykeln, från de första förberedelserna för ett lån via beslut i exekutivstyrelsen och låneavtal (alltid med låntagarlandets regering) till den slutliga utvärderingen. Den handläggande personalen är också densamma, även om de båda lånetypernas olika länder- och sektorinriktning gör att vissa avdelningar och personalkategorier sysslar mer med den ena typen än med den andra.

Världsbankens organisation är numera starkt regionaliserad. Större delen av personalen är fördelad på fyra regionavdelningar: Afrika (söder om Sahara); Asien; Europa, Mellersta Östern och Nordafrika; Latinamerika och Karibien. Därutöver finns ett antal ledningsenheter och särskilda

finans-, forsknings-, utvärderings-, planerings- och administrationsavdelningar. I toppen sitter en "President" samt tre "Senior Vice Presidents", som är ansvariga för respektive den operativa verksamheten, finansieringssidan samt policy, forskning och externa relationer.

Som redan framgått spelar Världsbanken en huvudroll – för att inte säga huvudrollen – i det multilaterala biståndssystemet. Det beror inte bara på omfattningen av de medel som banken ställer till u-ländernas förfogande. Härtill kommer ett par andra omständigheter.

Banken intar för det första en framskjuten position i den utvecklingspolitiska debatten och normbildningen. Den kan därvid dra på betydande forsknings- och utredningsresurser. Den identifierar ämnen för utvecklingsforskning generellt, den stöder forskning också utanför banken och den är mycket aktiv när det gäller att sprida forskningsresultat genom publikationer, konferenser, seminarier, etc. Banken har också fördelen av att kunna bygga på mycket omfattande erfarenheter. Dessa är dessutom i regel väl dokumenterade (och ibland surt förvärvade).

För det andra, och delvis i kraft av sina finansiella och intellektuella resurser, har Världsbanken en ledande ställning när det gäller att mobilisera biståndsinsatser utöver sina egna. Banken fungerar här både som katalysator och samordnare.

7.2.1 Resursmobilisering, långivning

Världsbankens ställning som utvecklingsfinansiär grundar sig givetvis i första hand på dess egna resurser, dvs. IBRD-upplåningen och IDA-bidragen. Eftersom upplåningen sker på bankmässiga villkor och bidragen lämnas som gåva, är – som redan noterats – IBRD-lånen endast marginellt koncessionella, medan IDA-krediterna har ett starkt gåvoelement. Till dessa resurser kommer de medel, huvudsakligen bilaterala, som ansluts till bankens projekt och program. Här är samfinansiering den vanligaste formen. Samfinansieringsbeloppen närmar sig nu samma nivå som den totala IBRD-långivningen (13 respektive 15 miljarder dollar budgetåret 1989/90). Drygt hälften av alla IBRD-finansierade projekt och program är föremål för någon form av samfinansiering, huvudsakligen från bilaterala och andra multilaterala utvecklingsinstitutioner. Många länder lämnar också öronmärkta bidrag till delar av bankens verksamhet, t. ex. på miljöområdet.

Samfinansieringen sker normalt i anslutning till IBRDs löpande projekt- och programlångivning. Bankens katalytiska roll har alltmer kommit att utvidgas, inte minst i anslutning till den omfattande långivningen till stöd för strukturanpassningsprogram. Syftet är här att mobilisera och samordna ett tillräckligt totalt resursflöde för att programmen skall kunna genomföras med minsta möjliga belastning på det låntagande landets – definitionsmässigt otillräckliga – egna valutaresurser. Denna roll fyller banken bl. a. som ordförande i och sekretariat för de biståndskoordinerande (s. k. konsultativa) grupper som bildats för ett 20-tal länder.

Ett komplement till strukturanpassningslånen är i många fall olika typer av skuldlättnad. En viss reduktion av skuldbetalningarna har i princip

samma betalningsbalansmässiga effekt som ett lika stort kapitalinflöde. Som en förutsättning för skuldlättnad, liksom för strukturanpassningslån, kräver såväl Världsbanken som andra biståndsgivare och kreditorer att gäldenärslandet för en ekonomisk politik som bedöms på sikt kunna leda till balans i utrikesbetalningarna och hållbar ekonomisk tillväxt. Utan en sådan politik, i regel utformad i ett av Världsbanken och IMF stött anpassningsprogram, anses risken stor att en skuldlättnad endast får en tillfällig effekt.

Sedan 1989 har banken, liksom fonden, kunnat spela en aktiv roll inom ramen för den s.k. förstärkta skuldstrategin ("Brady-planen"), inte bara genom att lämna och samordna strukturanpassningsstöd utan också genom att avsätta en del av sina resurser för att möjliggöra nedskrivningar och räntereduktioner avseende kommersiella skulder. Det rör sig här om ett ännu så länge begränsat antal hårt skuldsatta medelinkomstländer. De skuldlättnader som banken på så sätt medverkat till har i vissa fall redan förstärkt anpassningspolitiken, vilket i sin tur tycks ha lett till viss repatriering av flyktkapital och ökat inflöde av direktinvesteringskapital. Världsbankens insatser för flertalet hårt skuldsatta låginkomstländer behandlas längre fram (kapitel 14.1).

Hur förhåller sig då Världsbankens totala långivning till de totala nettotransfereringarna (jfr kapitel 2.3) till u-länderna? Budgetåret 1989/90 uppgick låneutbetalningarna till 13,9 miljarder dollar från IBRD och 3,8 miljarder dollar från IDA. Motsvarande nettosiffror (efter avdrag av såväl återbetalningar som räntebetalningar) var -1,0 respektive 3,4 miljarder dollar.

7.2.2 Tekniskt bistånd, rådgivning

Långivning utgör den kvantitativa sidan av Världsbankens verksamhet. Dess betydelse har snarast ökat, allteftersom affärsbankernas och de kommersiella investerarnas intresse för de skuldtyngda u-länderna kraftigt avtagit och många av dessa länder blivit helt hänvisade till Världsbanken och andra offentliga kredit- och biståndsgivare för att täcka sitt behov av utlandskapital. Banken tillhandahåller emellertid inte bara kapital utan också tekniskt bistånd och utvecklingsekonomisk rådgivning. Denna del av verksamheten är mindre känd.

Från kommitténs synpunkt är den intressant, så till vida att banken på detta område både samarbetar och i viss mån konkurrerar med andra aktörer inom det multilaterala biståndet. Är denna konkurrens fördelaktig från u-landssynpunkt? Skulle en modifierad roll- och arbetsfördelning kunna ge bättre samlad utvecklingseffekt? Har Världsbankens expansion inom det tekniska biståndet gått längre än vad som motiveras av bankens komparativa fördelar? Detta är frågor som diskuteras både inom banken och annorstädes. Vi återkommer till dem i kapitel 19.3.

Sedan ett tiotal år tillbaka uppgår Världsbankens tekniska bistånd till omkring 1,2 miljarder dollar per år. Större delen härav ingår som en komponent i den reguljära långivningen, av vilken det tekniska biståndet utgör ca 8 % (15 % vad gäller Afrika). Vidare lämnar banken sedan mitten

av 1980-talet ett växande antal separata tekniska biståndslån, flertalet till Afrika och som komplement till struktur- och sektoranpassningslån. Detta "mjuka" tekniska bistånd (experttjänster för utveckling av mänskliga och institutionella resurser, utbildning i anslutning till projekt, etc.) svarar nu för omkring 70 % av bankens totala tekniska bistånd.

Världsbanken ansvarar också för utförandet av ett stort antal UNDP-finansierade tekniska biståndsprojekt (1990: 162 projekt till ett värde av 260 miljoner dollar). Banken fyller här samma funktion som FNs fackorgan och utnyttjar därvid, liksom fackorganen, sina erfarenheter och sitt kunnande på olika områden. Ett färskt exempel är ett projekt för bistånd på skuldförvaltningens område. Dessutom administrerar banken ett stort antal "trust funds" (1990: 720 fonder till ett värde av 2,9 miljarder dollar, inkl. UNDP-finansierade). Större delen av dessa avser samfinansiering av bankens egna projekt. Återstoden utgörs av internationella projekt t. ex. på forskningsområdet, förinvesteringsstudier, miljöstudier, etc.

Den ökade användningen av "trust funds" och andra typer av extern finansiering av delar av verksamheten reser samma sorts problem i Världsbanken som i andra internationella organisationer. De behandlas i anslutning till multibi-biståndet (kapitel 18).

Det "mjuka" tekniska biståndet har visat sig betydligt vanskligare än det "hårda", mera ingenjörstekniska, som tidigare dominerade. Inte minst gäller detta biståndet till Afrika söder om Sahara, vilket i många fall givit otillfredsställande resultat. Denna erfarenhet delas av andra biståndsgivare. Samtidigt har det "mjuka" institutionsbyggande biståndets betydelse för att annat bistånd skall få avsedd effekt blivit alltmer uppenbar. En serie Världsbanksstudier har pekat på vissa underliggande problem, t. ex. bristande engagemang och absorbtionsförmåga på mottagarsidan, alltför ambitiös och sofistikerad projektutformning, bristande samordning mellan olika givare. I samarbete med framförallt UNDP och Afrikanska utvecklingsbanken söker Världsbanken nu förbättra utformningen av det tekniska biståndet till regionen i ljuset av uppdagade problem.

En viktig roll i Världsbankens kunskapsförmedlande och kapacitetsbyggande verksamhet spelar Ekonomiska utvecklingsinstitutet (Economic Development Institute, EDI).

EDI är ett inom banken etablerat utbildningsinstitut, som genom seminarier och kurser söker stärka u-ländernas egen förvaltningsmässiga kapacitet. Enligt den för femårsperioden 1989/90-1993/94 gällande verksamhetsplanen inriktar man sig främst på att hjälpa länderna att förbättra sin makroekonomiska analys- och ledningsfunktion, att höja effektiviteten i den offentliga förvaltningen och att effektivisera de fattigdomsreducerande åtgärderna. Under det första året av perioden organiserades ett hundratal seminarier och kurser. Antalet deltagare vid dessa och andra EDI-stödda aktiviteter uppgick till närmare 3 700.

Hälften av EDIs verksamhet avser Afrika söder om Sahara. Flertalet seminarier och kurser organiseras i samarbete med afrikanska institutioner. EDI hjälper också sådana institutioner att utforma och genomföra seminarier och kurser i inbördes samverkan. Prioriterade ämnesområden under det senaste verksamhetsåret har varit anpassning och tillväxt, kvinnor i utveckling samt offentlig förvaltning och företagsledning.

Några konkreta exempel är

- sex seminarier på olika platser i Afrika inom ramen för ett av Världsbanken och Ekonomiska kommissionen för Afrika (Economic Commission for Africa, ECA) gemensamt initierat transportprogram inriktat på rehabilitering av Afrikas förfallande vägsystem,

– ett pilotprojekt för företagarutbildning av afrikanska kvinnor,
– ett med hjälp av SIDA initierat nätverk av afrikanska miljöutbildningsinstitutioner,
– seminarier i planering och administration av offentliga utgiftsprogram,
– ett projekt – i samverkan med UNDP och Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organisation, ILO) – för förstärkning av afrikanska utbildningsinstitutioner på förvaltnings- och företagsledningens område.

EDI administrerar också stipendiatprogram, bl. a. ett Japan-finansierat av betydande omfattning. För detta redovisar man (tydligen med viss tillfredsställelse) att en fjärdedel av stipendiaterna är kvinnor. Denna andel överträffas emellertid i ett annat program ("the McNamara fellowship program"), som det senaste året registrerade fler kvinnliga än manliga stipendiater. Överhuvud taget är EDI mycket engagerat vad gäller jämställdhet.

EDIs aktiviteter finansieras till stor del utifrån. Den bilaterala samfinansieringen är på snabb tillväxt och svarar nu för drygt hälften av de externa resurserna. Listan på bilaterala samfinansiärer upptar nu elva länder (dock ej Sverige). Den största källan för externa resurser är emellertid UNDP. Samarbete sker också med ILO och FNs boende- och bebyggelsecenter (United Nations Centre for Human Settlements, Habitat).

7.2.3 Prioriteringar, inflytande

I vad mån överensstämmer Världsbankens prioriteringar och verksamhetsinriktning med svenska biståndspolitiska målsättningar? Och vilka möjligheter att påverka bankens policy har vi? Den första av dessa frågor har diskuterats i allmänna termer i ett tidigare kapitel (6.2). Vi skall här relatera den till frågan om de svenska inflytandemöjligheterna.

Först bör då erinras om att vår representation i de båda Bretton Woods-institutionerna inte är svensk utan nordisk. Det kan ibland innebära en viss komplikation. Det händer att den nödvändiga sammanjämkningen av de enskilda ländernas olika synpunkter kan ge ett något urvattnat resultat. I regel är emellertid olikheterna *mellan* länderna snarast mindre än *inom* dem. Utrikes/biståndsdepartement å ena sidan och finansdepartement-/centralbank å den andra har delvis olika utgångspunkter för sina ställningstaganden och olika intressen att bevaka. Detta kan stundom medföra meningsbrytningar. Dessa är emellertid väsentligen ett uttryck för de olika myndigheternas olika uppdrag snarare än för mera djupgående motsättningar. Under givna förutsättningar verkar det erforderliga samrådet fungera förhållandevis väl. Inte minst gäller detta de regelbundna (normalt veckovisa) telefonkonferenser vid vilka de nordiska ståndpunkterna i viktigare ärenden i Världsbankens exekutivstyrelse diskuteras och instruktioner överenskoms.

För att svenska ståndpunkter skall kunna drivas i Världsbanken – och IMF – måste alltså enighet ha uppnåtts, först mellan berörda svenska departement och myndigheter och därefter mellan de nordiska länderna. Utsikterna att vinna framgång beror sedan på många olika faktorer.

En sådan är förberedelsearbetet. Både de nordiska kontoren i Washington och de nordiska hemmamyndigheterna måste ha kapacitet att penetrera den ofta mycket omfattande dokumentationen i olika ärenden, speciellt i större policyfrågor. Det måste också finnas kapacitet att i vissa fall utföra egna kompletterande utredningar och ett därpå grundat beredningsarbete. Annars kan beroendet av den inom respektive organisation utarbetade dokumentationen bli så stort att en självständig bedömning äventyras. Detta aktualiserar frågan om den s. k. resursbasen, till vilken vi återkommer i kapitel 20.

Viktig för våra möjligheter att öva inflytande är också kvaliteten på den nordiska representationen i de båda institutionerna. Speciellt på de båda högsta nivåerna, exekutivdirektör och biträdande exekutivdirektör, fordras inte bara gedigen kompetens och erfarenhet på respektive fackområde utan också de mer svårdefinierbara egenskaper som är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete i en krävande internationell miljö. Också till de övriga posterna är det angeläget att respektive land utser goda krafter (dvs. i regel dem som man har svårast att avvara).

Olika förändringar av reglerna för bemanningen av de nordiska kontoren har diskuterats.

En tanke har varit att mjuka upp det nuvarande strikt nationsbaserade rotationssystemet, så att visserligen samtliga nordiska länder i princip alltid är företrädda men rekryteringen till exekutivdirektörsposten sker på nordisk i stället för nationell basis.

Man har också ifrågasatt det nuvarande rotationssystemets grundläggande princip, dvs. att vart och ett av de fem nordiska länderna förutsätts ha samma representation i exekutivstyrelsen och på det nordiska kontoret, trots att ett av dem är avsevärt mycket mindre än de andra och har ett minimalt intresse av Världsbankens verksamhet. I andra valgrupper återspeglas olikheter i ländernas storlek (mätt i antalet röster) i deras styrelse- och kontorsrepresentation.

Betydelsen av att tjänstgöringsperioderna, åtminstone på de högre posterna, inte blir kortare än tre eller fyra år har också framhållits.

Vad gäller det faktiska nordiska inflytandet på Världsbankens policy och verksamhetsinriktning är detta antagligen inte så stort som det kan verka – och säkert inte så stort som vi helst skulle se.

Under de första årtiondena av Världsbankens verksamhet låg tyngdpunkten på finansiering av infrastrukturella projekt, speciellt på elkrafts- och transportområdena. Därefter skedde en successiv breddning och diversifiering av verksamheten. På 1970-talet expanderade långivningen inom jordbruks- och landsbygdssektorn kraftigt. Samtidigt förstärktes också den socialt inriktade långivningen (dvs. till sektorerna utbildning, befolkning, hälsa, nutrition och vattenförsörjning).

Denna förskjutning av tyngdpunkten i utlåningen i riktning från infrastruktur och industri mot landsbygdsutveckling och det sociala området låg i linje med svenska prioriteringar. Robert McNamara, Världsbankens chef under den period när denna utveckling tog fart, brukade säga att han inte förstod varför man i Sverige fortsatte att häckla banken, trots att kursen lagts om just i den riktning vi förordat. Hur stor del av förtjänsten för denna utveckling som skall tillskrivas nordiska insatser i exekutivstyrelsen och annorstädes kan givetvis inte avgöras. Vi var inte ensamma i våra strävanden. Särskilt två andra "likasinnade stater", Kanada och Nederländerna, drog ofta åt samma håll. Men kvar står att Norden aktivt verkat för mycket av den nyssnämnda utvecklingen.

Under 1980-talet kom en växande del av Världsbankens utlåning som redan nämnts att anslås till ett omfattande och snabbt utbetalningsbart stöd till länder med en kombination av betalningsbalanssvårigheter, strukturella problem och en pressande skuldbörda. Den nordiska inställningen till denna utveckling var till en början på en del håll något tveksam, speciellt vad gäller de krav som ställs på den ekonomiska politiken i de länder som tar emot sådant stöd. Från nordisk sida har man, såväl i Världsbanken som i Valutafonden, verkat för att så långt möjligt anpassa

dessa krav till det enskilda landets situation och för att strukturanpassningsprogrammen skulle utformas så att deras negativa sociala effekter minimerades. Som vi skall se i kapitel 16 har programmen utvecklats i denna riktning. Återigen är det givetvis ovisst i vad mån denna utveckling kan skrivas Norden till godo.

Det nordiska inflytandet bör emellertid inte underskattas. En viktig aspekt av det utgörs av den medlande ställning som Norden ofta intar mellan i- och u-länder. Denna ställning kan underlätta drivandet av nordiska ståndpunkter.

7.2.4 Policy, verksamhetsinriktning

Av de fem frågor som i början av 1990-talet dominerar Världsbankens policy och verksamhetsinriktning skall vi här beröra tre: fattigdom, mänskliga resurser och miljö. (Av de båda övriga, skuld- och anpassningsfrågan och utveckling av privat och statlig sektor, behandlas den förra i kapitel 14.1 och 16 medan den senare är av mindre intresse i detta sammanhang.)

Fattigdom

Inte minst på nordiskt initiativ har det fundamentala fattigdomsproblemet sedan några år tillbaka fått växande uppmärksamhet i Världsbanken. Ekonomisk tillväxt har från början varit en ledstjärna för bankens verksamhet. Alltmer understryks nu att tillväxtens syfte är att minska fattigdomen och att detta är vad utveckling handlar om. Det underliggande strategiska tänkandet och de medel- och långfristiga mål och riktlinjer som detta utmynnat i behandlades i ett föregående kapitel (6.2). Men också i bankens löpande verksamhet kommer fattigdomsinriktningen alltmer till uttryck.

Sedan gammalt har man gjort en distinktion mellan sådana program och projekt som i första hand främjar tillväxt och sådana som primärt syftar till fattigdomsbekämpning. Eftersom varaktig fattigdomsminskning utan tillväxt inte är möjlig och eftersom tillväxt utan fattigdomsminskning inte är vad som eftersträvas, anses denna distinktion numera mindre meningsfull. I stället söker man integrera fattigdomsreducerande element i de biståndsstrategier som ligger till grund för arbetet i och för det enskilda landet.

Dessa strategier utgår från landets särskilda ekonomiska och sociala situation och politik. De är avsedda att stödja ekonomisk och social utveckling och att reducera fattigdomen. Landstrategierna konkretiseras på olika områden: ekonomisk analys och sektoranalys, långivning, tekniskt bistånd, mobilisering och samordning av externt bistånd. På dessa områden identifieras inom varje program sådana projekt och insatser som primärt syftar till att reducera fattigdomen inom särskilt angivna målgrupper. Sammantaget utgör detta bankens "Program of Targeted Interventions". Häri ingår också alla de projekt som syftar till att minska befolkningstillväxten.

Direkt eller indirekt har Världsbankens hela ekonomiska analysverksamhet numera en fattigdomsdimension. Det gäller inte bara den verksam-

het som är inriktad på sektorer som jordbruk och landsbygdsutveckling, utbildning, befolkningsfrågor, hälsovård och nutrition. Det gäller också allmänna landstudier, genomgångar av offentliga utgifter och andra makroekonomiska studier. I ökande omfattning utformas fattigdomsreducerande insatser som spänner över flera sektorer.

Världsbankens arbete med fattigdomsfrågorna har successivt fördjupats och konkretiserats. Under 1990 togs några viktiga steg i denna riktning. En översyn av "Poverty Reduction and Bank Operations", utförd på nordiskt initiativ, förelåg i maj. Strax därefter publicerades årets helt fattigdomsinriktade "World Development Report (WDR)". Och i december framlades en rapport, "Assistance Strategies to Reduce Poverty", vari WDRs riktlinjer omsätts i mer specifika rekommendationer.

Några av de viktigaste rekommendationerna kan sammanfattas sålunda:

- Bankens biståndsstrategier skall baseras på en analys av de faktorer som i varje land ligger bakom dess fattigdomssituation och en bedömning av hur landets politik påverkar denna situation.
- Vissa dokument som rutinmässigt föreläggs exekutivstyrelsen, t. ex. Policy Framework Papers (se 7.5.2), skall ange hur bankens biståndsstrategi stöder och kompletterar det berörda landets egen fattigdomsinriktade politik.
- Banken skall diskutera sin fattigdomsanalys och samordna sitt biståndsprogram med andra givare.
- Tillsammans med representanter för berörda länder och FN-organisationer skall banken utarbeta förslag till förbättring av fattigdomsrelaterade data; banken skall också aktivt stödja sådana förbättringar.
- Särskilda direktiv och en handbok skall utarbetas till vägledning för dem som har att omsätta fattigdomsstrategierna i praktiken.

Exekutivstyrelsen har behandlat och ställt sig bakom dessa rekommendationer. Den kommer också att beredas tillfälle att i förväg diskutera de nyssnämnda direktiven, innan dessa utfärdas. Över huvud taget engagerar sig styrelsen aktivt i strategiutformningen på olika områden.

På fattigdomsbekämpningens område samarbetar Världsbanken nära med andra multilaterala organisationer, inte minst när det gäller utrednings- och analysarbete. Ett exempel på detta är det s. k. Social Dimensions of Adjustment (SDA) programmet.

Detta program startade 1987 och bedrivs i samverkan med UNDP och Afrikanska utvecklingsbanken. Dess syfte är att hjälpa afrikanska regeringar att öka de sociala hänsynstagandena i sina ekonomiska reformprogram och långsiktiga utvecklingsplaner. Bl.a. söker man finna vägar att kraftigt korta ned den tid som krävs för att genomföra inhämtning och analys av socioekonomiska data. Inom SDA-programmet siktar man på att nedbringa denna tid till ca ett år, att jämföras med de hushållsundersökningar banken normalt främjat, vilka kräver tre-fem års tid.

Verksamheten inom SDA-programmet är inriktad på fyra områden:

- Institutionsbyggande i det enskilda landet för att åstadkomma en förstärkning av landets kapacitet vad gäller ekonomisk-politisk analys samt identifiering, beredning och genomförande av projekt;
- formulering av sociala handlingsprogram inriktade på fattiga och utsatta grupper;
- förstärkning av det statistiska underlaget för analys av sociala problemställningar och för utarbetande av social-ekonomisk politik;
- förbättring av förståelsen av sambanden mellan de teoretiska, empiriska och policy-relaterade aspekterna av integrerade sociala och ekonomisk-politiska åtgärder och program.

1990 hade 30 afrikanska länder anslutit sig till SDA-programmet; 20 landprojekt hade beretts, varav tio var under genomförande. Förutom de tre samverkande organisationerna bidrar IFAD, FNs befolkningsfond (UNFPA), EG och ett antal regeringar finansiellt och/eller med personal till SDAs regionala aktiviteter eller landprojekt. Sverige har varit en av programmets största bidragsgivare.

Detta är ett exempel på hur Världsbanken, huvudsakligen tack vare en betydande personell kapacitet, kan initiera, organisera och mobilisera resurser för insatser som båda kompletterar och vida överskrider dess primära långivningsfunktion.

Mänskliga resurser

Att långsiktig utveckling ytterst är en fråga om mänskliga resurser och deras ianspråktagande har länge varit en etablerad sanning. Också för den mera kortsiktiga ekonomiska anpassningen erkänns numera den fundamentala betydelsen av utbildnings- och hälsonivåer, liksom av kvinnors deltagande i utvecklingen.

Världsbanken tillhandahåller för närvarande 15 % av allt utbildningsbistånd till u-länderna. Sedan 1963 har banken satsat drygt 10 miljarder dollar på i det närmaste 400 utbildningsprojekt i omkring 100 länder. Budgetåret 1989/90 godkändes 21 projekt med en sammanlagd bankinsats på närmare 1,5 miljarder dollar.

Samma år sponsrade Världsbanken, tillsammans med UNDP, UNESCO och UNICEF, ett globalt initiativ för att höja kvaliteten på primärutbildningen. Inom ramen för detta initiativ har banken utfäst sig att för vart och ett av de närmaste tre åren öka sin utlåning för utbildningsändamål till över 1,5 miljarder dollar. Den högsta prioriteten skall därvid ges åt den grundläggande primärutbildningen.

För närvarande pågår en brett upplagd omarbetning av bankens policy på utbildningsområdet. Hittills har exekutivstyrelsen diskuterat studier rörande primärutbildning och yrkesutbildning. Ytterligare studier rörande sekundär- och tertiärutbildning pågår och avses presenteras styrelsen för diskussion under budgetåret 1991/92. Utöver dessa studier avseende de olika utbildningsnivåerna pågår tre temastudier inom områdena utbildning och sysselsättning, managementfrågor i utbildningssektorn samt finansiering av utbildningsinsatser. Avsikten är att samtliga dessa delstudier skall utgöra grunden för en ny formulering av bankens övergripande policy för sektorn. Enligt rådande planer skall detta slutliga policydokument kunna presenteras styrelsen under budgetåret 1992/93.

Budgetåret 1989/90 uppgick Världsbankens utlåning till befolknings-, hälso- och nutritionssektorn till drygt 900 miljoner dollar. Det är mer än tre gånger så mycket som tre år tidigare. Bakom denna kraftiga ökning ligger bedömningen att en alltför hög befolkningstillväxt leder till ett farligt tryck på just de punkter i stads- och landsbygdsmiljön som är mest sårbara. Inom denna sektor svarade 1989/90 hälsoprojekten för en tredjedel, men befolknings- och nutritionsprojekten befinner sig på frammarsch. Det gäller särskilt med avseende på Afrika, där en lösning av befolkningsproblemet anses vara en förutsättning för att kontinentens övriga problem skall kunna angripas med nämnvärd framgång. Inom befolknings-, hälso- och nutritionssektorn lämnar banken också rent gåvobistånd till särskilda program (t.ex. Special Program of Research and Training in Tropical Diseases, Human Reproduction Program, Safe Motherhood Initiative, Task Force for Child Survival och Global Programme on AIDS).

Också bankens policy- och forskningsarbete på detta område expanderar. Speciellt gäller detta hälso- och befolkningsfrågor och demografiska

analyser och prognoser. På denna verksamhet, liksom på sina omfattande finansiella insatser, bygger banken en s.k. policy-dialog med berörda länder. I olika sammanhang, alltifrån reguljära "missions" (dvs. stabsbesök i anslutning till den löpande projektverksamheten) till konferenser och kontakter på regeringsnivå, tar banken upp diskussioner i befolkningsfrågan. Jämfört med många andra givarorganisationer har banken goda möjligheter att föra en sådan dialog. Det kan vara en förklaring till att banken kommit att spela en betydande roll på ett område som måste betecknas som perifert i förhållande till dess ursprungliga uppgifter.

Sedan tre år tillbaka har Världsbanken intensifierat sin verksamhet på det område som i den internationella jargongen benämns WID (Women in Development). I en första lägesrapport 1990 konstateras att denna verksamhet börjat komma i gång. Budgetåret 1988/89 inkluderade 20 % av alla bankinsatser särskilda WID-rekommendationer (en fördubbling i förhållande till föregående år) och 15 % av dessa insatser (mot 6 % året innan) bedömdes ha en potentiellt betydande kvinnoeffekt.

Verksamheten på detta område tar sikte på att öka kvinnors produktivitet och inkomst. Budgetåret 1988/89 innehöll praktiskt taget alla projekt inom befolknings-, hälso- och nutritionssektorn och 20 % av utbildnings- och jordbruksprojekten WID-rekommendationer. Det är ännu för tidigt att bedöma resultatet av dessa projekt. En analys av tidigare projekt pekade emellertid på vikten av effektivare inplanering av WID-aspekterna och effektivare uppföljning under genomförandefasen. Analysen konkluderade att projektens slutliga resultat och dessas hållbarhet i hög grad beror på hur effektivt dessa aspekter integreras i projekten.

Ett viktigt element i bankens WID-verksamhet är utarbetandet av landspecifika analyser och handlingsplaner med denna inriktning. Vid halvårsskiftet 1990 hade 23 sådana analyser och handlingsplaner utarbetats. Efter diskussion med vederbörande regeringar ligger de till grund för bankens pågående och planerade insatser inom berörda sektorer och för forskning och internutbildning på WID-området. Policyarbetet inom banken inriktas f.n. på att utarbeta en detaljerad och övergripande WID-strategi för banken, vilken beräknas kunna färdigställas före utgången av 1992.

I syfte att stärka integrationen av WID-aspekterna i bankens operativa aktiviteter inrättades under 1990 en särskild WID-koordinatörstjänst i var och en av de fyra regionavdelningarna. Dessutom finns det en WID-byrå med sex handläggare.

Denna byrå har förstärkts med en från Norge utlånad handläggare. Dessutom har sex konsulter mer eller mindre permanent knutits till byrån. Denna utökning av byrån har till en del möjliggjorts genom bidrag utifrån. Bl.a. bidrar Norge med ett större belopp. UNDP, Kanada, Nederländerna och Sverige har också lämnat bidrag till byrån.

På så sätt har WID-byråns ställning befästs och dess verksamhet vidgats. Man kan emellertid också hävda att sådana externa bidrag skulle ha varit överflödiga om byrån givits önskvärd prioritet i den interna budgetbehandlingen. De öronmärkta bidragen framstår då snarast som ett substitut för vad man helst skulle ha velat uppnå. Detta är ett exempel på en genomgående problematik när det gäller att genom multibi-bistånd påverka multilaterala organisationers verksamhet.

Under 1980-talet har Världsbanken vid flera tillfällen kritiserats för att ha lämnat lån till projekt med negativa miljökonsekvenser. Det stora bevattnings- och vattenkraftsprojektet i Narmadadalen i Indien är ett fortfarande aktuellt exempel. Banken har svarat med att integrera miljöhänsyn i hela sin verksamhet – långivning, tekniskt bistånd, forskning, policy-dialog, resursmobilisering, biståndssamordning – och med att förstärka sin organisation och sina personalresurser på miljöområdet. Man har sålunda inrättat en särskild miljöbyrå på var och en av de fyra regionavdelningarna, en central miljöavdelning och en miljöenhet på den juridiska avdelningen. Sammanlagt beräknas drygt 100 personer vara verksamma på miljöområdet. Denna brett upplagda satsning och effekterna av den finns dokumenterade i ett stort antal skrifter, rapporter och artiklar. Nedan görs bara en mycket översiktlig beskrivning av några element i bankens löpande arbete på miljöområdet.

Världsbankens policy på detta område utgår från att det inte är möjligt att varaktigt reducera fattigdom, vilket är huvudsyftet, utan att skydda miljön. Sambandet gäller också i den andra riktningen: fattigdomsminskning är en förutsättning för att miljön på längre sikt skall kunna bevaras.

Banken har skridit till verket med stor grundlighet. För praktiskt taget alla bankens låntagare har en genomgång av landets miljösituation gjorts. På grundval av dessa utredningar utarbetas sedan övergripande miljöstrategier i samarbete mellan banken och respektive land. Dessa strategier utmynnar i sin tur i miljöprojekt och en samlad miljöpolitik. För samtliga mottagare av IDA-lån kommer dessutom särskilda handlingsplaner att utarbetas under perioden fram till 1993.

Budgetåret 1989/90 infördes systematiska miljökonsekvensutredningar ("environmental-impact assessments") av alla planerade projekt som efter en preliminär genomgång befunnits kunna ha substantiella miljöeffekter. På så sätt skapas garantier för att sådana potentiella effekter beaktas redan vid projektets utformning. Sådana utredningar ingår alltså numera, liksom motsvarande ekonomiska, finansiella, institutionella och tekniska analyser, som en integrerad del i ett projekts beredningsfas. Banken förväntar sig också att låntagaren vid projektutformningen beaktar de synpunkter som framförs av berörda icke-statliga organisationer (Non Governmental Organizations, NGOs). Eftersom miljökonsekvensutredningarna i regel svarar för en icke försumbar del av förberedelsekostnaderna för ett projekt, har det skapats möjlighet att erhålla finansieringsbistånd från banken.

På grundval av dessa utredningar undersöker sedan banken tillsammans med låntagaren om de miljöansvariga myndigheterna har tillräcklig kapacitet för att tillgodose miljökraven och om dessa krav beaktats vid projektutformning och ekonomisk analys. Miljökonsekvensutredningarna tjänar också som underlag för övervakningen av miljöaspekterna under genomförandefasen. Låntagaren har skyldighet att rapportera i vad mån miljökraven uppfylls. Den slutliga utvärderingen omfattar även en analys av miljöeffekterna.

Antalet projekt vari miljöelement ingår har ökat och utgjorde budgetåret 1989/90 nära hälften av antalet godkända lån. Budgetåret 1990/91 beräknas verkningarna av miljöbedömningssystemet börja märkas.

Också på policy- och forskningsområdet tar miljöfrågorna stor plats. Miljöstudier utarbetas inte bara för enskilda länder utan även för regioner och ämnessektorer. Några exempel är det UNDP-stödda programmet för miljöförbättringar i storstadsområden, det av Europeiska investeringsbanken stödda miljöprogrammet för Medelhavet, den asiatiska flodområdesstudien och den afrikanska jord/skogsbruksstudien. Vidare har Världsban-

kens ekonomiska utvecklingsinstitut (EDI) under 1990/91 hållit miljöseminarier i alla de fyra u-landsregionerna. Informationen rörande miljöaspekterna av bankens aktiviteter har utvecklats kraftigt under senare år. 1990 kom den första utgåvan av bankens nya årliga rapport på detta område. Därtill informeras numera styrelseledamöterna redan i projektcykelns inledningsskede om vilka projekt som bedöms komma att ha särskilt omfattande miljökonsekvenser, en åtgärd som i väsentlig grad förbättrat medlemsländerna kontroll på detta område.

Som ett komplement till framställningen ovan hänvisas till bifogade utdrag ur betänkandet från Utredningen om Sveriges internationella miljösamarbete (bilaga 7:1). Till ett exempel på Världsbanken samverkan med andra organisationer på miljöområdet återkommer vi i ett senare kapitel (14.3).

7.2.5 Kritik, utvärdering

Världsbankens policy och verksamhetsinriktning på de områden som behandlats ovan avviker inte väsentligt från svenska prioriteringar. Betyder det att Världsbanken/IDA är en idealisk kanal för svenskt multilateralt bistånd?

Det vore en förhastad slutsats. Dels bör man inte glömma att banken genom åren utsatts för åtskillig kritik. Dels räcker det inte att bankens biståndspolitik verkar stämma ganska väl med den svenska. Frågan är också i vad mån denna politik förverkligas och når sina mål.

Vad först kritiken beträffar, har sådan förekommit på alla de diskuterade områdena: De av banken stödda anpassningsprogrammen har varit alltför ortodoxa och drabbat de svagaste befolkningsgrupperna och de mest angelägna statsutgifterna alltför hårt; utlåningens projekt- och fattigdomsinriktning har alltför länge fått stå tillbaka för programlån av mer eller mindre uttalat makroekonomisk karaktär och med diskutabla resultat; när det gäller frågan om mänskliga resurser i allmänhet och kvinnor i utveckling i synnerhet har banken varit alltför senfärdig; och i fråga om miljön drog banken på sig ett gediget syndaregister, innan man nu äntligen bättrar sig.

En närmare granskning av denna kritik och den debatt den givit upphov till skulle kräva en större utredningsinsats än kommittén haft resurser för (se dock kapitel 16 nedan). Det är emellertid värt att notera att bankens policy på de kritiserade områdena faktiskt förändrats. Som tidigare konstaterats har förändringarna gått i en från nordisk sida förordad riktning. Att de sedan kanske inte gått så snabbt och långt som vi skulle önska, kan förklaras av att det också finns andra medlemsländer, alla tyvärr inte "likasinnade".

Att Världsbanken tar intryck av kritik kan bero på att banken på grund av sin centrala ställning är väl påpassad, både i massmedia och i den akademiska debatten, och på att medlemsländerna i exekutivstyrelse och utvecklingskommitté och vid årsmötena är angelägna att fånga upp kritiken och dra konsekvenser av den. Detta främjar bankens "förändringsef-

fektivitet". Banken har också fördelen att disponera forsknings- och utredningsresurser som kan underlätta omprövning och kursomläggning.

En del av kritiken mot Världsbanken avser dess dominerande ställning och de problem som denna leder till. Ett sådant är att banken tar hand om uppgifter som det varit naturligare för andra organisationer att utföra. Därmed tenderar banken att sprida sina insatser över en så vid yta att de blir rätt tunna.

Här kommer man in på frågan om rollfördelningen i det multilaterala biståndssystemet och möjligheterna att modifiera denna. Det gäller framför allt bankens funktioner inom de delar av det tekniska biståndet som inte är direkt knutna till långivningen. Det gäller också relationerna till de regionala utvecklingsbankerna och förhållandet till Internationella valutafonden och dess på låginkomstländerna inriktade specialutlåning. Till vissa rollfördelningsfrågor återkommer vi i det följande (19.3).

Världsbanken har också kritiserats för att röstfördelningen leder till ett alltför starkt inflytande för Förenta Staterna, som dessutom ofta stöds av andra större i-länder. Detta starka inflytande är obestridigt. Det reser den principiella frågan om styrning av internationella organisationer och för- och nackdelar med ett system med vägda jämfört med ett med ovägda röster.

Vad slutligen gäller frågan i vad mån Världsbanken når de mål som uppsatts för verksamheten kan den givetvis inte ges något generellt och entydigt svar. Någon vägledning kan man möjligen hämta ur vad bankens utvärderingsavdelning säger. Först måste man emellertid fråga sig hur tillförlitliga dess utsagor är.

På denna punkt hänvisas till kapitel 17, som behandlar utvärderings- och effektivitetsfrågor inom det multilaterala biståndssystemet. Där ges Världsbankens utvärderingsfunktion högt betyg. Som viktiga faktorer anges funktionens i förhållande till bankledningen oberoende ställning, de betydande resurser som satsas på den och dess dokumenterade förmåga att presentera även starkt kritiska utvärderingar.

Utvärderingsarbetet avrapporteras årligen till exekutivstyrelsen. I en för ett år sedan publicerad rapport (Evaluation Results for 1988: Issues in World Bank Lending over Two Decades) analyseras resultaten av bankens verksamhet sedan slutet av 1960-talet. Rapporten finner att fyra femtedelar av bankens projekt och program fungerade tillfredsställande vid den tidpunkt då utbetalningarna fullbordats. Det torde få betraktas som ett hyggligt resultat med tanke på det breda spektrum och de vanskliga projekt- och programtyper som bankens insatser täcker. De bästa resultaten har uppnåtts i infrastrukturella sektorer som kraft, vägar och vattenförsörjning. Rapporten understryker behovet av fortsatta ansträngningar att förbättra utfallet av insatserna i Afrika, speciellt på jordbruksområdet.

En ytterligare förstärkning av utvärderingssystemet är under genomförande, särskilt vad gäller återföring och nyttiggörande av utvärderingsresultaten i den löpande verksamheten. Vidare driver banken sedan tre år ett program för att öka mottagarländernas egen utvärderingskapacitet.

Efter denna genomgång av några väsentliga drag i Världsbankens all-

männa verksamhet och politik skall vi något närmare studera de båda institutioner genom vilka bankens operativa verksamhet bedrivs.

7.3 Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, IBRD

Som redan konstaterats är det i första hand IDA som är av intresse från ren biståndssynpunkt. IBRD är emellertid äldst av de två och behandlas därför först. Dessutom är IBRD från u-landssynpunkt långtifrån ointressant.

I början av detta kapitel noterade vi kapitalets betydelse i utvecklingsprocessen. Schematiskt sett finns det fyra olika vägar på vilka ett u-land kan skaffa det kapital som det inte kan generera internt:

- Är landet tillräckligt kreditvärdigt, kan det tillgodose sitt kapitalbehov genom handelskrediter, upplåning på de internationella kapitalmarknaderna och inflytande direktinvesteringar. Detta är den eftersträvansvärda situationen.
- U-länder som behöver låna mer än vad deras aktuella kreditvärdighet medger kan erhålla IBRD-lån. En förutsättning är att deras nationalinkomst per capita inte överskrider den gräns (för närvarande 3 385 dollar) vid vilken ett land anses böra kunna klara sig utan sådana lån.
- Ligger ett lands per capita-inkomst avsevärt lägre (under 700 dollar i 1989 års dollarvärde), kan det erhålla IDA-krediter, dvs. lån på villkor som är klart koncessionella. Också Internationella valutafonden tillhandahåller vissa lån till låginkomstländer på "mjuka" villkor.
- Slutligen har många u-länder möjlighet att erhålla rent gåvobistånd, huvudsakligen inom FN-systemet och från bilaterala givare.

På detta spektrum från kommersiell till rent koncessionell kapitaltillförsel ligger alltså IBRD-lånen nära den kommersiella ytterkanten och IDA-krediterna inte långt från den rent koncessionella. Volymmässigt är emellertid IBRD-lånen betydelsefullare. De senaste åren har de varit omkring tre gånger så stora som IDA-krediterna.

7.3.1 Finansiering

Som vi redan konstaterat är IBRD-lånens finansiering mycket mindre kostsam för givarländerna än IDA-krediternas. De senare belastar biståndsbudgeten på samma sätt som rent gåvobistånd, medan IBRD-lånen finansieras med kapital upplånat på de internationella kapitalmarknaderna.

Denna upplåning är baserad på IBRDs eget av medlemsländerna tecknade grundkapital. Av detta är bara en mindre del inbetalad (3 % av den senaste kapitalteckningen). Återstoden kan infordras endast i den osannolika situationen att IBRDs förpliktelser mot sina långivare inte skulle kunna mötas med IBRDs egna resurser. Det rör sig alltså om ett rent garantikapital, som inte kan användas vare sig för utlåning eller för att täcka administrationsutgifter.

Medlemsstaterna, IBRDs aktieägare, ställer inga krav på avkastning på inbetalat kapital. Inte heller för garantikapitalet kräver de någon ersätt-

ning. Häri ligger alltså en finansiell subventionering. Denna, tillsammans med det faktum att i-länderna ställt sig som garanter för banken, förklarar att IBRDs verksamhet rymmer ett visst mått av koncessionalitet. För flertalet IBRD-låntagare ställer sig IBRD-lån klart billigare än de övriga alternativ som står till buds. I Sverige är det riksbanken som står för kapitalinbetalningarna. Däremot är det statskassan som täcker eventuella, mycket osannolika, förluster på det svenska engagemanget i IBRD.

Det tecknade kapitalet, inkl. dess infordringsbara del, utgör alltså IBRDs finansiella bas. Utestående lån får inte överskrida detta kapital plus överskott och reserver. För att utlåningen skall kunna öka, måste alltså kapitalhöjningar ske. Efter en höjning på nära 80 % 1988 uppgår det auktoriserade kapitalet (maximum för tecknat kapital) nu till 171,4 miljarder dollar. Denna kapitalhöjning beräknas räcka för en ökning av utlåningen på 10 % per år under de närmast tre åren.

IBRDs upplåning sker via obligationer, som huvudsakligen placeras på de privata kapitalmarknaderna i drygt 100-talet länder. Stora belopp lånas emellertid också upp, likaså till marknadsränta, från medlemsstaternas regeringar och centralbanker. IBRD är en av de största låntagarna på de internationella kapitalmarknaderna och den största externa låntagaren i praktiskt taget alla länder där dess obligationer säljs. Budgetåret 1989/90 upptogs lån till ett värde av 11,7 miljarder dollar. Vid årets slut uppgick upptagna utestående lån till 86,7 miljarder dollar, varav den alldeles övervägande delen lång- och medelfristiga. Genom spridning av upplåningen på olika valutor, för närvarande huvudsakligen DM, USD och yen, och genom att basera utlåningen på samma valutor söker IBRD minimera kursriskerna, vilka enligt stadgan måste bäras av låntagarna.

Tack vare det betryggande garantikapitalet och betydande reservfonder är IBRDs kreditställning stark och dess obligationer toppklassade. Upplåningsvillkoren är i motsvarande mån gynnsamma. Budgetåret 1989/90 uppgick upplåningskostnaden till 8 %. Det är dessa gynnsamma villkor som gör att IBRD i sin tur kan lämna lån på villkor som normalt är fördelaktigare än vad låntagarna själva skulle ha kunnat erhålla vid direkt marknadsupplåning.

IBRD har, liksom andra utvecklingsbanker och IMF, s.k. "preferred creditor status". Det innebär att IBRD inte kan medge någon omförhandling av sina lån. (Dessutom innebär det att låntagarna med förtur skall fullgöra sina förpliktelser till institutionen i fråga. Trots detta har betalningseftersläpningarna till IBRD ökat väsentligt under senare år.) För förfallna, ej betalda räntor och amorteringar görs efter viss tid särskilda avsättningar. Vid utgången av budgetåret 1989/90 utestod nödlidande fordringar till sju länder till ett sammanlagt belopp av 2,9 miljarder dollar motsvarande drygt 3 % av den totala utlåningen. Den finansiella belastning som betalningsdröjsmålen innebär drabbar i sista hand låntagarna.

Av IBRDs nettoinkomst avsätts en viss del för att stärka reserverna, som vid utgången av det senaste budgetåret uppgick till drygt 9 miljarder dollar. Förhållandet mellan reserver och utestående lån (f.n. nära 11 %) är en betydelsefull indikator på IBRDs egen kreditvärdighet.

Av nettoinkomsterna, som under 1980-talet legat på mellan 0,6 och 1,2 miljarder dollar per år, har betydande belopp också avsatts som gåva till IDA (2,9 miljarder dollar budgetåren 1963/64-1986/87), till en särskild facilitet för Afrika söder om Sahara (150 miljoner dollar budgetåret 1984/85) och till en skuldreduktionsfacilitet för IDA-länder (100 miljoner dollar budgetåret 1988/89).

7.3.2 Utlåning

Totalt hade IBRD vid halvårsskiftet 1990 lämnat lån på 187 miljarder dollar. Budgetåret 1989/90 utbetalades IBRD-lån, som redan noterats, till ett belopp av 13,9 miljarder dollar, en ökning på 15 % från föregående år.

Samtidigt uppgick återbetalningarna till 8,2 miljarder dollar. Netto utbetalades alltså 5,7 miljarder dollar. Vid utgången av 1989/90 utestod lån till ett sammanlagt värde av 89 miljarder dollar.

Återbetalningstiden för IBRD-lånen varierar mellan 15 och 20 år beroende på låntagarlandets BNP per capita. På samma sätt varierar den amorteringsfria perioden mellan tre och fem år.

Räntor och avgifter fastställs så att IBRD kan bibehålla sin starka finansiella ställning samtidigt som kostnaderna för låntagarna minimeras. Räntan är numera rörlig och baserad på genomsnittskostnaden de senaste sex månaderna för en "pool" av utestående upplåning. Genomsnittsräntan på tidigare fasträntelån uppgick senaste budgetår till 8,22 %, medan den rörliga utlåningsräntan under andra hälften av 1990 var 7,75 %.

Det ligger i sakens natur att flertalet IBRD-låntagare är medelinkomstländer. Det återspeglas i lånens geografiska fördelning och i viss mån också i deras ämnesinriktning, speciellt om man jämför dem med IDA-krediterna (tabell 7:1). Kumulativt har t. ex. fyra gånger så mycket IBRD-pengar gått till Latinamerika som till Afrika, medan IDA satsat ett 14 gånger så stort belopp på Afrika som på Latinamerika. Och medan fortfarande en relativt stor del av IBRD-lånen går till infrastruktur och industri, är jordbruk och landsbygdsutveckling samt de sociala sektorerna mer dominerande i IDA-utlåningen.

Tabell 7:1. Kumulativa låneutfästelser sektor- och regionvis 30 juni 1990

Sektor	Afrika		Asien		Emena[1]		Latinamerika		Totalt	Totalt	Totalt
	IBRD	IDA	IBRD	IDA	IBRD	IDA	IBRD	IDA	IBRD	IDA	IBRD & IDA
Jordbruk och landsbygdsutveckling	22	28	16	41	21	38	21	16	19	36	23
Utvecklingsbolag	7	6	8	2	13	5	11	9	10	4	9
Utbildning	3	9	5	6	4	12	2	5	4	8	5
Energi	13	7	30	13	16	9	20	15	22	10	19
Industri	5	2	7	3	9	3	7	3	7	3	6
Ej projektrelaterat	13	12	6	10	10	7	8	17	8	10	9
Befolkning, hälso och nutrition	1	2	1	3	1	2	1	5	1	3	1
Offentlig sektor	0	2	0	0	0	0	1	0	1	0	1
Småföretag	3	1	2	1	2	2	3	2	2	1	2
Tekniskt bistånd	1	3	0	0	0	1	0	2	0	2	1
Telekommunikationer	3	2	2	3	2	2	1	0	2	2	2
Transport	19	19	16	9	15	8	14	16	15	13	15
Stadsutveckling	6	4	4	4	2	4	6	9	4	4	4
Vatten och avlopp	5	3	3	4	6	8	5	3	4	4	4
	100	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Summa (procent)	**8**	**34**	**33**	**53**	**26**	**10**	**33**	**2**	**100**	**100**	
Summa (mrd dollar)	**15**	**20**	**62**	**31**	**48**	**6**	**61**	**2**	**187**	**58**	**245**

[1] Europa, Mellanöstern och Nordafrika.

Källa: The World Bank Annual Report, 1990.

7.4 Internationella utvecklingsfonden, IDA

Eftersom IDA är en integrerad del av Världsbanken, erbjuder en särredovisning av dess verksamhet vissa problem. Vi väljer här att koncentrera oss på det som är mest karakteristiskt för IDA i förhållande till Världsbanken-

/IBRD. Häri ligger en betydande begränsning. Det är därför viktigt att hålla i minnet att vad som ovan sagts om Världsbankens policy och verksamhet i allt väsentligt innefattar också IDA.

Redan i slutet av 1950-talet var det uppenbart att privat kapital och existerande biståndsarrangemang inte förslog för att tillgodose de fattigaste ländernas kapitalbehov. Inte heller Världsbanken kunde låna erforderliga belopp till dessa länder utan att skada sin ställning på de internationella kapitalmarknaderna. Dessutom kunde många projekt inte ge sådan avkastning att finansiering från IBRD kunde försvaras.

1960 kom givarländerna därför överens om att etablera en fond för utlåning på koncessionella villkor: räntefrihet, 0,75 % administrationsavgift, tio års amorteringsfrihet, därefter återbetalning över 40 år, senare ändrat till 30 år (25 år för något mer kreditvärdiga länder). Dessa villkor beräknas innebära ett gåvoelement om ca 80 %. Genom att knyta fonden till Världsbanken markerade man att den avsågs finansiera i stort sett samma sorts projekt som banken, även om projekten inte behövde vara inkomstgenererande eller direkt produktiva. Man såg också IDA som en institution som skulle kunna öka, samordna och avpolitisera biståndet. Från att ha varit en i huvudsak ren finansinstitution blev banken genom tillkomsten av IDA också alltmer en biståndsinstitution. Därmed hade ett viktigt steg tagits på den väg som fört banken till sin nuvarande ställning som ledande biståndskoordinatör, utvecklingsrådgivare och policy-organ.

I snart 30 år har IDA utgjort den i särklass största enskilda biståndskällan för låginkomstländerna. Sammanlagt uppgick IDA-utlåningen vid halvårsskiftet 1990 till 58 miljarder dollar och den årliga kreditvolymen ligger nu på drygt 5 miljarder dollar. Hur går det till att mobilisera så betydande belopp?

7.4.1 Finansiering

IDA finansieras helt med gåvomedel. Startkapitalet (757 miljoner dollar) tillsköts av 17 länder. Det räckte bara ett par år. Redan 1964 avtalades en första "påfyllnad". Sedan dess har sammanlagt nio påfyllnader tillfört IDA 68,5 miljarder dollar. Fram till mitten av 1980-talet har IDAs verksamhet på så sätt kunnat växa stadigt. Först den sjunde påfyllnaden (för perioden 1984/85-1986/87) innebar en markant real nedgång i bidragen, en nedgång som emellertid återhämtades genom den åttonde (1987/88-1989/90). Den senaste påfyllnaden (1990/91-1992/93) resulterade visserligen i ett rekordbelopp, drygt 15 miljarder dollar, men detta innebar inte mer än ett bibehållande av realvärdet på bidragen för närmast föregående period. IDA har alltså inte förskonats från den stagnation som präglat utvecklingsbiståndets volymutveckling under 1980-talet – och som väntas komma att göra det även under innevarande årtionde.

Dessa successiva kapitalpåfyllnader är resultatet av i regel mycket mödosamma förhandlingar. Att behoven finns och att IDA är en effektiv biståndsförmedlare har man inte haft svårt att enas om. Men när det gällt att fördela de eftersträvade påfyllnadsbeloppen mellan bidragsgivarna har man ofta stött på problem.

Det ursprungliga kapitaltillskottet fördelades i proportion till ländernas andelar i IBRD-kapitalet, vilka i sin tur baserades på i första hand ländernas ekonomiska styrka. Någon strikt fördelningsformel har emellertid inte kunnat upprätthållas, utan varje påfyllnad har inneburit ett intensivt köpslående. Härvid har man utgått från fördelningen av närmast föregående påfyllnad och från utvecklingen sedan dess. Det har då inte varit fråga om förändringar bara i bidragsgivarnas relativa ekonomiska styrka utan också i deras aktuella budgetläge och helt enkelt i deras prioritering av IDA – och av utvecklingsbistånd över huvud taget. (Vid den sjätte påfyllnaden kunde man dock enas om att låta sina bidrag uppgå till samma BNP-andel (0,046 %) som vid föregående påfyllnad.)

Värre än problemet med "bördefördelningen", fast delvis sammanhängande med det, har varit Förenta Staternas ovilja – eller oförmåga – att under vissa perioder axla sin del av bördan och att ens honorera gjorda åtaganden. Den amerikanska restriktiviteten har överhuvud taget utgjort en starkt återhållande faktor vid flertalet påfyllnadsförhandlingar. Under ett år (budgetåret 1983/84), som fick lov att skjutas in mellan den sjätte och den sjunde påfyllnaden, måste andra givarländer tillskjuta särskilda bidrag för att kreditgivningen skulle kunna upprätthållas på i stort sett förutsedd nivå.

Förenta Staternas bidragsandel har successivt sjunkit från ursprungliga 42 % till 22 % i den senaste påfyllnaden. Också Storbritannines andel har reducerats kraftigt, från 17 % till 7 %. I gengäld har många andra länders andelar ökat, särskilt Japans och Tysklands, från 4 % till 19 % respektive från 7 % till 11 %. Vidare har flera länder tillkommit, bl. a. många u-länder i medelinkomstkategorin, så att det totala antalet bidragsgivare nu uppgår till 32. Bördefördelningsproblemet har emellertid knappast minskat i takt med att antalet bärare av bördan ökat.

En aspekt av detta problem är kopplingen mellan bidrags- och röstandelar. I praktiken spelar visserligen ländernas röstandelar inte någon större roll, eftersom flertalet frågor i IDAs exekutivstyrelse – liksom i IBRDs – avgörs med konsensus och formella omröstningar är sällsynta. Inte heller påverkar antalet röster per land styrelsens sammansättning, eftersom IBRDs exekutivdirektörer ex officio också är IDAs. Röstfördelningens rent symboliska betydelse skall emellertid inte underskattas. Det gäller inte minst förhållandet mellan i-länder och u-länder i medlemskretsen. Man har därför konstruerat ett röstfördelningssystem vilket – liksom i IBRD, fast i mycket högre grad – ger u-länderna en större andel av det totala antalet röster än vad som motsvaras av deras finansiella insatser. Deras röstandel uppgår sålunda för närvarande till 38,4 %, medan deras andel av bidragen till IDA utgör 4,4 %. (I IBRD är motsvarande relationer 35,3 respektive 33,6 %).

Också många andra problem har aktualiserats vid påfyllnadsförhandlingarna. Hit hör frågorna om vilken valuta bidragen skall kunna inbetalas i och om hur bidragens värde skall upprätthållas vid valutakursförändringar. Vi går här inte närmare in på dessa problem. De frågor som gäller IDA-medlens användning och som spelar en stor roll vid förhandlingarna återkommer vi till nedan.

Trots här berörda svårigheter har IDA alltså lyckats hävda sig relativt väl när det gällt att mobilisera resurser för verksamheten. Till stor del beror det säkert på den förhandlingsmodell som man använder.

Ett väsentligt element i denna är att både givar- och mottagarländer ges möjlighet att sätta press på de stater som söker "komma billigt undan", dvs. som är mest restriktiva när det gäller storleken av sina egna bidrag och som kan utpekas som ansvariga för att totalresultatet riskerar att bli sämre än det av majoriteten eftersträvade. Viktig är också den kombination av

ihärdighet och flexibilitet som förhandlingsledningen brukar demonstrera. Genom att konstruera olika typer av särskilda bidrag och frivilliga tilläggsbidrag lyckas man ofta få fram betydande belopp utöver de basbidrag som följer av den framförhandlade bördefördelningen. Många länder, däribland tidigare Sverige och senast särskilt Japan, har genom sådana extrabidrag medverkat till en förstärkning av IDAs kreditgivningskapacitet.

Slutligen är givetvis givarländernas förtroende för Världsbanken/IDA och för det genom IDA lämnade biståndets effektivitet en viktig förklaring till deras bidragsvilja. Detta förtroende beror i sin tur till stor del på de styrnings- och kontrollmöjligheter som dessa länder har när det gäller IDAs verksamhet och dess inriktning. Härvidlag spelar inte bara exekutivstyrelsen utan också själva påfyllnadsförhandlingarna en betydelsefull roll. Dessa är nämligen inte begränsade till finansieringssidan utan gäller också hur IDA förväntas använda sina resurser. Även om påfyllnadsförhandlarna, "IDA-Deputies", kan uttrycka rätt bestämda synpunkter i den frågan, är det emellertid exekutivstyrelsen som har sista ordet. Detta har en viss betydelse, eftersom u-länderna är starkare företrädda i den senare kretsen än i den förra.

7.4.2 Verksamhetsinriktning

IDA har en striktare inriktning på låginkomstländerna (BNP per capita understigande 700 dollar i 1989 års dollarvärde) än praktiskt taget alla andra biståndsorganisationer. Inte mindre än 98 % av utlåningen går till dessa länder. IDA svarar därmed för en femtedel av allt det bistånd, multilateralt och bilateralt, som de erhåller. Men för att komma i fråga för IDA-krediter måste ett land inte bara vara fattigt utan också ha en så låg kreditvärdighet att det har svårt att få låna på marknadsmässiga villkor.

Förutom dessa grundkrav är det framförallt två faktorer som bestämmer fördelningen av IDA-medlen.

Ländernas befolkningstal är den ena. Inte desto mindre tenderar små länder att gynnas på de störres bekostnad. Detta är en förklaring till Afrikas stora andel, främst i förhållande till Indiens och Kinas. Härtill kommer Världsbanken/IDAs höga prioritering av Afrika söder om Sahara sedan flera år tillbaka, vilken kraftigt stötts från nordisk sida. Denna regions andel av IDA-utlåningen har under 1980-talet ökat från en fjärdedel till hälften, medan Indien och Kina (med en tio gånger så stor befolkning) får dela på mindre än en tredjedel.

Den andra faktorn är landets ekonomiska "performance", dvs. hur det sköter sin ekonomiska politik och utvecklingspolitik. Begreppet har definierats som innehållande tre komponenter: en sund ekonomisk ledning, strävan mot tillväxt med rättvis fördelning och fattigdomsreduktion samt strävan mot hållbar långsiktig utveckling.

Även detta kriterium har gynnat Afrika söder om Sahara. Betydligt större belopp per capita har nämligen gått till länder med ekonomiska anpassningsprogram, vilkas syfte ju är att förbättra ekonomisk "performance", än till länder utan sådana program. Och flertalet anpassningsprogram gäller afrikanska länder.

Sedan andra hälften av 1980-talet är 25-30 % av IDA-utlåningen direkt relaterad till anpassningsprogram. IDAs anpassningskrediter har kommit att spela en betydelsefull roll som incitament till och underlag för ekonomiska reformer i många länder. Dessa reformer har i sin tur haft en positiv inverkan på biståndet också från andra håll.

I rapporten från den senaste (nionde) påfyllnadsförhandlingen antyddes att anpassningsstödet nu nått sin kulmen och utpekades tre områden som borde ges ökad prioritet: fattigdomsreduktion, sund makroekonomisk politik och sektorpolitik samt förstärkt miljöpolitik. Dessutom borde koncentrationen på de fattigaste länderna och de fattigaste befolkningsgrupperna bibehållas. Det skulle innebära fortsatt god överensstämmelse mellan IDAs inriktning och svenska biståndspolitiska prioriteringar. Med tanke på att IDA är den största förmedlaren av svenskt multilateralt bistånd är frågan om denna överensstämmelse och om det svenska förhållandet till IDA överhuvud taget värd en närmare diskussion.

7.4.3 Sverige och IDA

Vad först beträffar de svenska bidragen till IDA har de hela tiden legat högt i absoluta tal. Som andel av de totala IDA-bidragen har de emellertid inte nått samma nivåer som exempelvis våra UNDP-, UNICEF-, UNHCR- och Afrikafondsb' ag.

Av initialkapitalet bidrog Sverige med 1,33 %. De svenska andelarna av påfyllnaderna har sedan varierat rätt kraftigt. Efter en topp på 4,18 % av den tredje påfyllnaden (1971/72-1973/74) sjönk andelen kontinuerligt till 2,5 % av den sjunde (1984/85-1986/87) för att vid de båda senaste ha uppgått till 2,62 %. Lägger man till dessa reguljära bidrag våra andelar av extrabidragen (inkl. den särskilda Afrikafaciliteten), uppgår de svenska IDA-bidragen fram t. o. m. budgetåret 1991/92 till 3,1 % (2 141 miljoner dollar) av de totala IDA-bidragen.

Enligt sin stadga skall IDA "främja ekonomisk utveckling, öka produktiviteten och därigenom höja levnadsnivån i de mindre utvecklade områden i världen som omfattas av fondens medlemskap, särskilt genom att på villkor, som är smidigare och mindre tyngande för betalningsbalansen än konventionella lån, tillhandahålla finansiella medel för att tillgodose dessa områdens viktiga utvecklingsbehov". Denna allmänna ändamålsbeskrivning har sedan preciserats och kompletterats med de ovan noterade kraven och kriterierna rörande BNP per capita, bristande kreditvärdighet, befolkningsstorlek och ekonomisk politik.

Jämför vi med de svenska biståndspolitiska målen, är det lätt att konstatera att ekonomisk utveckling och ökad produktivitet ligger väl i linje med det svenska tillväxtmålet. I IDAs fundamentala inriktning på fattiga områden ligger, åtminstone i praktiken, också ett utjämningsmål. Här kan det vara värt att notera att IDAs fattigdomsinriktning är betydligt mer långtgående än det svenska biståndets. Något självständighetsmål kan inte utläsas ur vare sig IDAs stadga eller angivna kriterier för kreditgivningen. Ekonomisk och politisk självständighet främjas emellertid av ekonomisk utveckling, som är IDAs främsta syfte. En grundläggande tanke bakom

etableringen av IDA var dessutom att en multilateralisering av kreditbiståndet skulle främja dess avpolitisering.

Vad miljömålet beträffar finns något sådant visserligen inte angivet i grundtexterna. Men miljöhänsyn tilldelas ändå, som tidigare noterats, ökande prioritet vid verksamhetens inriktning och utformning.

Det svenska demokratimålet har ingen explicit motsvarighet i IDA. Liksom IBRD är IDA formellt förhindrad att ta politiska hänsyn. Det hindrar inte att brister i fråga om demokrati och mänskliga rättigheter i realiteten ändå kan påverka kreditgivningen. Dessutom pågår sedan ett par år tillbaka en intressant utveckling på detta och angränsande områden.

Av stadgarna framgår att IDA inte har något mandat att främja demokrati eller att förespråka något särskilt politiskt system. Däremot anser man att det finns en rad karaktäristika hos olika politiska/ekonomiska system som har stor relevans för det ekonomiska resultatet ("economic performance"). Hit hör graden av "accountability", "predictability", och "transparency". För närvarande pågår forskning och debatt kring hur IDA aktivt kan verka för att låntagarländernas samhällen förändras i önskvärd riktning i dessa avseenden.

Ett annat inslag i IDAs intensifierade ansträngningar på området är det handlingsprogram för ökat folkligt deltagande i Världsbankens aktiviteter som antogs under hösten 1990.

Programmet består av följande punkter:

- Effektiv tillämpning av de regler för konsultationer med allmänheten och berörda grupper som återfinns i IDAs instruktioner rörande miljökonsekvensutredningar ("environmental impact assessments");
- Fortsatt ökad involvering av berörda grupper och andra enskilda organisationer i insatser finansierade av IDA, särskilt i planering och beslutsfattande;
- En översyn för att säkerställa att projekt verkligen uppfyller de krav som stipuleras av gällande instruktioner samt av att nya riktlinjer för IDAs verksamhet i tillfredsställande grad behandlar aspekter rörande folkligt deltagande;
- Etablering av en "Learning Group" som skall studera erfarenheterna av 20 utvalda projekt vad gäller lärdomar rörande hur folkligt deltagande kan främjas i praktiken.

Förutom det stöd IDA indirekt ger till en demokratisk samhällsutveckling via dess främjande av allmän ekonomisk utveckling i de fattigaste länderna, kan alltså tendenser mot en mer direkt roll för IDA på detta område skönjas. Överensstämmelsen mellan demokratimålet för svenskt bistånd och IDAs verksamhet kan därför väntas växa.

Slutligen har IDA ett ekonomiskt-politiskt kriterium utan någon direkt motsvarighet i de svenska biståndspolitiska målen. Här rör det sig emellertid mindre om mål än om medel. Från början har IDA haft en tydlig inriktning mot marknadsekonomi och avreglering som de viktigaste förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Även om denna inriktning kvarstår, har den blivit mer nyanserad med åren. Under 1980-talet har dessutom uppmärksamheten alltmer kommit att vidgas till utvecklingspolitiken i vid bemärkelse, inte minst till dess sociala och institutionella dimensioner. Denna nyansering och vidgning av synen på vad som konstituerar en god ekonomisk politik – förhoppningsvis resulterande i god "performance" – har till stor del tillgodosett nordiska önskemål om en högre grad av flexibilitet och sociala hänsynstaganden i IDA-politiken. Under de senaste påfyllnadsförhandlingarna genomdrev de nordiska länderna att

"performance"-begreppet skulle ges en tolkning som innefattar inte bara en sund makroekonomi utan också en utvecklingspolitik som främjar social utveckling och är inriktad på fattigdomsbegränsning. I dag föreligger inga betydande principiella skillnader mellan den svenska och den inom Världsbanken förhärskande uppfattningen när det gäller u-länders ekonomiska politik och utvecklingspolitik.

Sammanfattningsvis finns det alltså en god överensstämmelse i målsättningen. I vad mån kommer denna till uttryck i verksamheten?

Vad gäller länderfördelningen har IDAs striktare fattigdomsinriktning redan noterats. Beträffande länder- och sektorfördelningen hänvisas till tabell 7:1 ovan. Även med beaktande av vissa av de där redovisade siffrornas bristande jämförbarhet är likheterna mellan IDAs och det svenska bilaterala biståndets sektorfördelning påfallande. Detsamma gäller den starka koncentrationen på Afrika söder om Sahara.

Men IDAs verksamhetsinriktning är inte statisk. Den befinner sig i ständig utveckling. En viktig fråga är därför i vad mån denna utveckling tenderar att ligga i linje med den svenska biståndspolitiken och i vad mån vi förmår påverka den. Denna fråga har diskuterats i ett tidigare avsnitt (7.2.3) och där givits ett relativt positivt svar.

7.5 Internationella valutafonden, IMF

Från ren biståndssynpunkt var Internationella valutafonden ursprungligen av mycket begränsat intresse. Det hindrar inte att dess reguljära verksamhet hela tiden varit av betydelse för u-länderna. Nedan skall vi först beröra denna verksamhet. Därefter beskrivs de delvis biståndsfinansierade resurser som fonden numera disponerar och hur de används.

7.5.1 Reguljär verksamhet

Internationella valutafondens huvudsakliga uppgift är att se till att det internationella monetära och finansiella systemet fungerar. Det förutsätter att bytesbalanser, valutakurser, räntor och priser inte utvecklas så att internationell handel, sysselsättning och realinkomster äventyras. Betydelsen för u-länderna av en positiv internationell konjukturutveckling har berörts i ett tidigare kapitel (2.1). Allmän efterfrågenivå, marknadstillträde och råvarupriser är faktorer av större betydelse för flertalet u-länders valutaintäkter än det bistånd de erhåller. Den världsekonomiska utvecklingen beror i sin tur väsentligen på den ekonomiska politik som de stora staterna för.

Valutafonden övervakar och påverkar medlemsländernas ekonomiska politik på olika sätt. Av särskilt intresse för u-länderna är de, i flertalet fall årliga, s. k. konsultationer som äger rum mellan fonden och vart och ett av dess medlemsländer. En sådan konsultation innebär en ingående granskning av landets ekonomiska läge och ekonomiska politik. Granskningen utmynnar i en bedömning av den förda politiken och rekommendationer till mer eller mindre långtgående modifieringar av denna.

För många u-länder medför dessa konsultationer en fullständigare ge-

nomlysning av deras ekonomiska situation och en mer djupgående analys av deras ekonomiska problem och politik än de själva förmår genomföra. Så till vida kan konsultationerna sägas innehålla ett element av tekniskt bistånd. Deras betydelse förstärks av att de regelmässigt engagerar ett stort antal personer ansvariga för den ekonomiska politikens utformning, från finansministern och nedåt. Konsultationsprocessen inleds med ett omfattande faktainsamlings- och analysarbete, kulminerar under ett par veckors kompletterande utredningar och underhandlingar i respektive huvudstad och avslutas med en diskussion i Valutafondens exekutivstyrelse. Mellan konsultationerna följs utvecklingen i landet inom vederbörande enhet i fonden, som på så sätt underhåller sitt kunnande.

Valutafonden lämnar också tekniskt bistånd av mer traditionellt slag och fungerar såtillvida som ett FNs fackorgan. Detta bistånd är huvudsakligen inriktat på kompetensförstärkning och institutionsbyggande på det ekonomiska och finansiella området (budget-, skatte-, kapitalmarknadspolitik, etc). Det tekniska biståndet, som till betydande del går till afrikanska länder, har ökat snabbt. En stor del av det finansieras av UNDP.

Fondens reguljära finansiella stödinsatser utgörs främst av kortfristiga betalningsbalanskrediter, s. k. stand-by-arrangemang. Dessas syfte är att hjälpa ett land med ett allvarligt underskott i bytesbalansen att genomföra ett kortfristigt stabiliseringsprogram. Detta preciseras, ofta efter långdragna förhandlingar, i ett dokument, vari landet åtar sig att genomföra överenskomna åtgärder. Stand-by-kreditens successiva utbetalning är sedan betingad av att dessa åtgärder faktiskt genomförs. Denna s. k. konditionalitet understryker betydelsen av att stabiliseringen verkligen kommer till stånd och bytesbalansunderskottet reduceras. Om inte, har krediten förfelat sitt syfte och landets möjligheter att återbetala den kan därmed ha äventyrats. Betalningsdröjsmål avseende skulder till Valutafonden liksom till Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna är särskilt allvarliga, eftersom det rör sig om s. k. prioriterade skulder, som inte kan omförhandlas. Sådana dröjsmål och därav förorsakade förluster går i första hand ut över de låntagande medlemsländerna.

Stand-by-programmen avser traditionellt perioder upp till 18 månader och krediterna skall normalt återbetalas inom tre till fem år. När betalningsbalansproblemen är av mera fundamental natur och den erforderliga stabiliseringspolitiken måste kompletteras med strukturella åtgärder, kan dessa tidrymder vara otillräckliga. Sedan 1974 kan Valutafonden därför också, ur en s. k. Extended Fund Facility (EFF), lämna krediter på upp till tio år för finansiering av treåriga, ibland fyraåriga, anpassningsprogram. I regel gäller EFF-krediterna omfattande program och uppgår till avsevärda belopp. Konditionaliteten är i stort sett av samma typ och grad som för stand-by-programmen.

Vid senaste årsskifte löpte fyra EFF-krediter till ett sammanlagt avtalat belopp om 11 266 miljoner dollar, varav den alldeles övervägande delen föll på Mexiko och Venezuela. Inom ramen för tre av dessa krediter var betydande belopp avsatta för skuldreduktion. Vid samma tidpunkt var antalet stand-by-krediter 18 med ett sammanlagt avtalat belopp på 4 000 miljoner dollar. Kredittagarna tillhör, med undantag för två mindre lågin-

komstländer, kategorin medelinkomstländer (BNI per capita 546 – 5 999 dollar).

Stand-by- och EFF-krediter är de helt dominerande låneformerna. Fonden disponerar emellertid också ett antal mer speciella "faciliteter". Intressantast av dessa är den s. k. Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF). Den är avsedd för lån till länder som antingen drabbats av exportintäktsbortfall av orsaker utanför deras kontroll, t. ex. ett plötsligt råvaruprisfall, eller som fått svårigheter att fullfölja ett anpassningsprogram till följd av exempelvis en oförutsedd höjning av den internationella räntenivån. Denna facilitet kan numera också användas för att kompensera effekterna av oljeprishöjningar.

Valutafondens reguljära låneformer baseras väsentligen på fondens ordinarie resurser, vilka utgår från medlemsländernas valutareserver. De avgifter som låntagarna erlägger fastställs enligt ett system som skall möjliggöra viss reservuppbyggnad efter det att administrativa kostnader och ersättning till fondens kreditorer täckts. Även om avsikten är att avgiftsnivån skall vara koncessionell, har detta blivit allt svårare att uppnå, bl. a. på grund av de stora kostnaderna för de växande betalningseftersläpningarna till IMF. Liksom när det gäller IBRD-lånen är det direkta subventionselementet begränsat. Från kredittagarens synpunkt är det väsentliga att kredit över huvud taget kan erhållas och att den är förenad med ett program som kan underlätta en ekonomisk återhämtning. Härtill kommer den "katalytiska" effekten. För ett land i de betalningsbalanssvårigheter, vari flertalet av fondens låntagare i dag befinner sig, är ett fondstött program en förutsättning både för skuldreduktion inom ramen för den s. k. Paris-klubben (en informell kartell av offentliga fordringsägare) och för ett återupptaget kommersiellt kapitalinflöde.

Valutafondens reguljära verksamhet och låneformer – liksom de skyldigheter som följer av medlemskap i fonden – gäller alla medlemsländer (den s. k. universalitetsprincipen). Alla utsätts för samma granskning av sin ekonomiska politik och för fondens betygsättning och rekommendationer. Alla har samma tillgång till stödkrediter. När det gäller ett kredittagande land ersätts emellertid rekommendationerna med villkor. Och kredittagande är sedan ett antal år tillbaka bara u-länder (och numera även öststater). Alla länder är visserligen underkastade kravet på ekonomisk anpassning, men i-länderna – liksom ett stort antal u-länder – kan vid behov finansiera sig på de internationella kapitalmarknaderna och på så sätt uppskjuta eller underlätta anpassningsprocessen utan att behöva anlita fondens resurser med åtföljande villkor.

7.5.2 Koncessionell långivning

Även om Internationella valutafondens ovan i korthet beskrivna verksamhet i princip gäller samtliga medlemsländer, är den numera av störst omedelbar betydelse för de u-länder som är beroende av dess ekonomiskpolitiska rådgivning och finansiella stöd. Detta finansiella stöd var ursprungligen inte utformat med tanke på den typ av betalningsbalansproblem som ett stort antal u-länder brottas med. Dessa problem är huvudsak-

ligen av långsiktig och strukturell natur. De kan lösas bara genom ekonomiska reformer, som är svåra att genomföra och tar lång tid innan de ger full verkan. Inrättandet av den utvidgade faciliteten (EFF) var ett sätt för fonden att möta efterfrågan på mera långsiktigt stöd.

Särskilt allvarliga blir problemen när de drabbar skuldtyngda låginkomstländer. Dessa har legitima biståndsbehov redan utan att befinna sig i akuta betalningsbalanssvårigheter. De är dessutom i den situationen att kort- eller medelfristig upplåning på marknadsmässiga, eller nästintill marknadsmässiga, villkor är varken tillrådlig eller möjlig. Detta är bakgrunden till att det inom valutafonden har tillskapats två faciliteter för långivning på koncessionella villkor.

Structural Adjustment Facility (SAF) infördes 1986. Den bygger på återbetalningar av koncessionella lån från en fond, som skapades tio år tidigare med användande av vinstmedel från en försäljning av en del av IMFs guldinnehav. När lånen från denna fond började återbetalas i mitten av 1980-talet, kunde de "återanvändas" som SAF-krediter. Sammanlagt rör det sig om ett belopp på 3 983 miljoner dollar

1987 inrättades den s.k. utvidgade fonden för strukturanpassning, Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF). Den finansieras delvis med SAF-medel men huvudsakligen med gåvobidrag och krediter på förmånliga villkor från medlemsländerna. Krediterna används för utlåning och bidragen till att reducera utlåningsräntan. ESAF-resurserna uppgick vid utgången av 1990 till 7 540 miljoner dollar.

Eftersom de båda faciliteterna till stor del är finansierade med gåvomedel, har utlåningen från dem kunnat ske på klart koncessionella villkor: 0,5 % ränta, återbetalning inom tio år, 5 1/2 års amorteringsfrihet. Detta motsvarar ett gåvoelement om ca 50 %. Lånen går uteslutande till finansiering av strukturanpassningsprogram, dvs. ekonomiska program av i princip samma natur som de stand-by- och EFF-stödda programmen men något långsiktigare och mer strukturellt inriktade än i synnerhet stand-by-programmen. Syftet är alltså att genom en kombination av stabiliseringspolitiska och utbudsekonomiska åtgärder förbättra resursfördelning, tillväxtförutsättningar och extern balans. Det handlar med andra ord om både makroekonomisk stabilisering och strukturanpassning. Det betyder att programmen innefattar åtgärder inom såväl Valutafondens som Världsbanken/IDAs kompetensområde.

Som ett underlag för de SAF/ESAF-stödda programmen och för att främja koordineringen mellan de båda organisationerna utarbetas s.k. Policy Framework Papers (PFPs). Dessa policy-ramar preciserar förutsättningar, riktlinjer och mål för den ekonomiska politik som ett land avser föra under en treårsperiod och anger finansieringsbehov och möjliga finansieringskällor. De utarbetas i samarbete mellan de båda organisationerna och – i otillräcklig men växande grad – det ifrågavarande landet och utgör i regel en förutsättning för erhållande av finansiellt strukturanpassningsstöd. Policy-ramarna, vilka årligen förlängs med ett nytt år, har efterhand fått en långsiktigare karaktär och programmens sociala aspekter har givits ökad vikt.

Eftersom SAF/ESAF-krediterna innehåller ett så starkt koncessionellt

element, kan endast låginkomstländer (definierade som länder med möjlighet att erhålla IDA-krediter) komma i fråga som låntagare. Det rör sig om sammanlagt 62 länder, av vilka emellertid Indien och Kina förklarat sig tillsvidare inte ha för avsikt att utnyttja möjligheten. En förutsättning är vidare – liksom när det gäller finansiellt stöd från Valutafonden över huvud taget – att det låntagande landet har ett djupgående betalningsbalansproblem. Vid utgången av 1990 hade 34 länder erhållit SAF- och/eller ESAF-krediter till ett sammanlagt belopp av ca 4 897 miljoner dollar. Det övervägande flertalet av dessa länder ligger i Afrika söder om Sahara. En närmare beloppsmässig redovisning av de olika typerna av IMF-krediter lämnas i bilaga 7:2.

För SAF/ESAF-krediterna gäller i stort sett samma grad av konditionalitet som för de lån som finansieras med fondens reguljära resurser, även om de längre program- och kredittiderna innebär lägre krav på anpassningstakten. ESAF-kraven på genomförandet av programmen har skärpts i förhållande till SAF, delvis beroende på det blandade resultatet av de tidigaste SAF-krediterna. Denna skärpning kan vara en förklaring till att vid årsskiftet så mycket som 6 627 miljoner dollar ännu återstod av dessa båda låneformer. Detta belopp väntas emellertid bli ianspråktaget senast i slutet av 1992, varför frågan om fondens fortsatta koncessionella långivning snart kommer att aktualiseras.

Sverige tillhör, liksom de övriga nordiska staterna, det 25-tal länder som deltar i finansieringen av ESAF. Den svenska insatsen har karaktären av ett rent gåvobidrag och utgår med 150 milj.kr. under vart och ett av budgetåren 1987/88-1990/91. Dessa bidrag lämnas som ett led i det svenska betalningsbalansstödet till skuldtyngda länder. Sådant stöd har lämnats både bilateralt inom landramarna, huvudsakligen som obundet varubistånd, och multilateralt med utnyttjande av en under budgetåret 1985/86 inrättad anslagspost för särskilda insatser i skuldtyngda länder. Fr.o.m. detta budgetår t. o. m. budgetåret 1990/91 anvisades något över 3 miljarder kronor under denna anslagspost. Medlen har företrädesvis använts inom ramen för internationellt samordnade insatser till stöd för ekonomiska återhämtningsprogram. Dessa program har i regel utgjorts av IMF- och Världsbanksstödda anpassningsprogram. Detta måste uppfattas som ett uttryck för en positiv bedömning av dessa program. Det är inte liktydigt med en okritisk inställning. I främst Världsbanken men också i Valutafonden har man från nordisk sida aktivt verkat för programmens utveckling mot ökad långsiktighet, ökad flexibilitet och ökat socialt hänsynstagande.

Av det totala multilaterala utvecklingsbiståndet svarar, som tidigare noterats, utvecklingsbanker, eller snarare till dessa banker knutna fonder, för betydligt mer än hälften. Enbart IDA-krediterna uppgår till ungefär samma belopp (3,8 miljarder dollar 1988) som hela FN-biståndet. Återstoden av det multilaterala biståndet (1,2 miljarder dollar 1988) går via de regionala utvecklingsbankerna. Det finns alltså anledning att granska dessa banker närmare. Detta så mycket mer som de hittills blivit föremål för rätt begränsad uppmärksamhet i den svenska biståndsdebatten och -litteraturen.

Från svensk synpunkt intressantast av de tre regionalbankerna – den interamerikanska, den asiatiska och den afrikanska – är den afrikanska. Trots att den är den minsta av de tre, satsar Sverige betydligt mer på den än på de båda andra tillsammans. Vårt stora engagemang i Afrikabanken var en av förklaringarna till att den blivit föremål för en omfattande svensk utvärdering (Bo Jerlström, Banking on Africa, Stockholm 1990). Denna utvärdering utgör underlaget för Afrikaavsnittet i föreliggande kapitel. Vad gäller den interamerikanska och den asiatiska utvecklingsbanken bygger framställningen väsentligen på två studier utförda av svenska f.d. biträdande exekutivdirektörer i de båda bankerna (Bo Jerlström resp. Inga Björk-Klevby). Dessa båda studier återfinns, i något nedskuret skick, i Annex 3 till betänkandet.

I ett första avsnitt (8.1) görs en allmän genomgång av några grundläggande fakta rörande de tre regionalbankerna, deras förhållande till Världsbanken och Sveriges relationer till dem. Därpå följer tre avsnitt (8.2-4), som behandlar var och en av de tre bankerna, med huvudvikten lagd på Afrikabanken. Kommitténs överväganden och slutsatser återfinns i det sista kapitlet (22.8.6).

8.1 Allmänt om regionalbankerna

8.1.1 Jämförande översikt

Utvecklingsbankerna har en unik karaktär av kombinerade utvecklings- och finansinstitutioner. Genom upplåning på världens kapitalmarknader kan de kanalisera privatkapital till utvecklingsändamål.

Den äldsta regionalbanken är Interamerikanska utvecklingsbanken (Interamerican Development Bank, IDB) från 1959. År 1963 bildades den Afrikanska utvecklingsbanken (African Development Bank, AfDB) och 1966 den Asiatiska utvecklingsbanken (Asian Development Bank, AsDB).

Som komplement till dessa regionala utvecklingsbanker har utvecklingsfonder (Fund for Special Operations, FSO, African Development Fund, AfDF, och Asian Development Fund, AsDF) bildats enligt mönster från Världsbanken med IDA. Det senaste tillskottet i kretsen av regionalbanker är Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD).

Utvecklingsbankernas roll, förutom att finansiera projekt, program och tekniskt bistånd, är att som finansiella katalysatorer mobilisera internt kapital i låntagarländerna samt externt kapital genom olika samfinansieringsarrangemang med offentliga och privata finansieringsorgan. Bankerna har därutöver en viktig roll för institutionsbyggande i låntagarländerna. Under senare år har de dessutom alltmer kommit att fungera som rådgivare i policy-frågor både på makroekonomisk nivå och inom enskilda sektorer. Det grundläggande ekonomiska syftet med utvecklingsbankernas verksamhet är emellertid att finansiera projekt och program på områden där privata finansiella aktörer inte på egen hand kan eller vill engagera sig.

Beräkningar tyder på att utvecklingsbankernas projekt genomsnittligt över åren genererat en avkastning på 15-20 % och därmed haft en positiv inverkan på låntagarländernas ekonomiska tillväxt. Om den afrikanska utvecklingsbankens resultat ligger något lägre än de båda andras, får det delvis tillskrivas den svårare miljö som den arbetar i. Bankernas långivning har samtidigt fått en allt starkare fattigdomsinriktning. Dessutom har sociala projekt inom bl. a. hälsovård och utbildning samt på miljöområdet kommit att få allt större betydelse.

Utvecklingsbankerna fungerar alltså som ett mellanled mellan den internationella kapitalmarknaden och u-länderna. De utlånar upplånat kapital på villkor som är förmånligare än vad de allra flesta u-länder skulle kunna få om de själva lånade upp direkt på marknaden.

Många av de fattigare u-länderna saknar emellertid den nödvändiga återbetalningsförmågan även när det gäller utvecklingsbankernas relativt förmånliga lån. För att kunna bistå också dessa länder har utvecklingsfonderna med deras förmånliga krediter tillkommit. Krediterna löper utan ränta och har en lång löptid med en avsevärd amorteringsfri period.

Medan Världsbanken är verksam i alla världsdelar, verkar Afrikanska utvecklingsbanken i Afrika, Asiatiska utvecklingsbanken i Asien, Stilla havs-området och Oceanien samt Interamerikanska utvecklingsbanken i Latinamerika och Karibien.

Totalt uppgår utlåningen från utvecklingsbankerna och deras fonder till ca 30 miljarder dollar per år, varav de regionala bankernas andel uppgår till ca 9 miljarder dollar.

Liksom i Världsbanken är regionalbankernas/ fondernas högsta beslutande organ guvernörsstyrelsen (Board of Governors). Den är sammansatt av regeringsrepresentanter för samtliga medlemsländer. Styrelsen möts en gång per år. Däremellan handhas det löpande arbetet av en direktörsstyrelse (Board of Directors), som möts regelbundet, normalt flera gånger per månad. Eftersom antalet medlemsländer väsentligt överstiger antalet platser i direktörsstyrelsen, har länderna, liksom i Världsbanken, fått gå samman i valgrupper. En direktör representerar således i regel flera

medlemsländer. I alla regionalbanker ingår de nordiska länderna (utom Island, som inte är medlem i någon regionalbank) i samma valgrupp tillsammans med två eller flera andra länder.

Rösträtten är vägd i förhållande till andel tecknat kapital resp. lämnade bidrag. För att ge de många små och fattiga länderna ett större inflytande tilldelas varje medlemsland också ett visst antal röster oberoende av landets kapital- och bidragsandelar. De svenska andelarna framgår av tabellerna 8:1 och 8:2 nedan. U-länderna har störst röststyrka i AfDB och AfDF – 58 % resp. 50 % – och i IDB/FSO – 54 %. I IBRD/IDA och AsDB/AsDF ligger motsvarande siffror för u-länderna i intervallet 32–45 %. Enligt en mer eller mindre klart uttalad regel har chefskapet i Världsbanken alltid tillfallit en amerikan, i AfDB en afrikan, i AsDB en japan och i IDB en latinamerikan.

Utvecklingsbankernas andel av den totala utlåningen till u-länderna har väsentligt ökat under 1980-talet, medan de kommersiella bankernas utlåning stagnerat. Samtidigt har Världsbankens utlåning minskat i förhållande till regionalbankernas.

Regionalbankernas utlåningsverksamhet sker, liksom Världsbankens, till helt övervägande del med medel upplånade på den internationella kapitalmarknaden. Av medlemsländernas kapitalinsatser inbetalas endast en mindre del, medan återstoden utställs som garanti för bankernas upplåning. Utlåningsvillkoren bestäms i huvudsak av de upplåningsvillkor bankerna kan uppnå.

Tabell 8:1. Utvecklingsbankernas tecknade kapital och utestående upplåning (31 december 1989, milj. dollar och procent)

	IBRD[1]	AfDB	AsDB	IDB
Tecknat kapital (milj. dollar)	125 262	18 648	26 664	34 455
Inbetald andel (procent)	7,9	11,7	12	7,7
Utestående medel- och långfristig upplåning (milj. dollar)	89 052	3 811	68 721	4 630
Sveriges andel av tecknade kapitalet (procent)	1,44	1,45	0,15	0,16
Sveriges röstandel (procent)	1,41	1,47	0,55	0,17

[1] Avser den 30 juni 1990.

Källa: Budgetpropositionen, Utrikesdepartementet, budgetåret 1990/91.

Till skillnad från bankerna finansieras fondernas verksamhet genom gåvobidrag från i första hand i-ländernas regeringar. Bidragens storlek fastställs i samband med s. k. påfyllnadsförhandlingar. En påfyllnad sker genom en internationell överenskommelse, där bidragsgivarna gör en utfästelse för tre eller fyra år.

Utlåningen från fonderna sker på mycket förmånliga villkor. AfDF lämnar räntefria utvecklingskrediter med en löptid på 50 år med en

administrationsavgift på 0,75 %. AsDFs likaså räntefria utvecklingskrediter löper på 35–40 år med en avgift på 1 %. De tio första åren är amorteringsfria vid lån från AfDF och AsDF. Vid utlåning från IDBs fond för särskild verksamhet (FSO) gäller en ränta på 1–4 %, en administrationsavgift på 0,5 %, 20-40 års löptid och en amorteringsfri period på fem till tio år.

Tabell 8:2. Inbetalda bidrag till utvecklingsfonderna (31 december 1989, milj dollar och procent)

	IDA[1]	AfDF	AsDF	FSO
Totalt inbetalda bidrag (milj. dollar)	54628	60711	1680	8603
Sveriges samlade bidrag (milj. dollar)	1474	318	109	29
Sveriges bidragsandel (procent)	2,70	5,24	0,93	0,34
Sveriges röstandel (procent)	2,06	2,68	0,55	0,17

[1] Avser den 30 juni 1989.

Källa: Budgetpropositionen, Utrikesdepartementet, budgetåret 1991/92.

Storleken av det tecknade kapitalet i respektive utvecklingsbank och av bidragen till respektive utvecklingsfond avspeglar deras utlåningskapacitet.

Tabell 8:3. Utvecklingsbankernas och -fondernas utlåningsvolym (31 december 1989, milj. dollar)

	Total utlåning t o m 31 december 1989	Utlåning år 1989
IBRD	186662	15180[1]
IDA	58222[1]	5522
IBRD/IDA	244884[1]	20702[1]
AfDB	9473	1865
AfDF	6022	982
AfDB/AfDF	15495	2847
AsDB	19015	2062
AsDF	9581	1363
AsDB/AsDF	28596	3623
IDB	30113	2235
FSO	10038	342
IDB/FSO	40151	2577

[1] Avser den 30 juni 1990.

Källa: Budgetpropositionen, Utrikesdepartementet, budgetåret 1991/92.

Regionalbankerna och -fonderna riktar sig till mottagarländer på olika utvecklingsnivå och med varierande kreditvärdighet. Olika grupperingssystem har upprättats med olika kategorier av låntagarländer med syfte att ge de fattigare länderna de mest fördelaktiga lånevillkoren. Interamerikanska utvecklingsbanken har på detta område kommit längst. Det tidiga 1970-talets strävan inom IDB att särskilt gynna fattiga låntagarländer kompletterades senare med den långtgående målsättningen att minst 50 % av

bankens resurser skall inriktas på fattiga befolkningsgrupper. Det finns dock i alla regionalbanker en stark strävan att i första hand bistå låginkomstländerna.

Utvecklingsbankernas och -fondernas totala utlåning fördelad på olika sektorer redovisas i tabell 8:4. Det framgår att utvecklingsfonderna har en klarare fattigdomsinriktad profil på sin utlåning. De har strävat efter att utlåningen i första hand skall gå till samhällssektorer där resurserna mera direkt kommer de fattigaste befolkningsgrupperna till godo. Detta har skett genom satsning på jordbruks- och landsbygdsutveckling samt socialt inriktade projekt inom utbildning, hälsovård, befolkning, stadsutveckling och vattenförsörjning. För en allsidig utveckling krävs emellertid även en satsning på ekonomisk och samhällelig infrastruktur såsom energi, transport, kommunikation och industri. Utvecklingsbankernas utlåning har koncentrerats till dessa sektorer.

Flertalet u-länders starkt beskurna möjlighet till externfinansiering genom upplåning på de internationella kapitalmarknaderna under 1980-talet har gett utvecklingsbankerna en vidgad roll. Från att tidigare nästan uteslutande ha varit inriktad på projektfinansiering har deras långivning delvis fått karaktär av betalningsbalansstöd kopplat till ekonomiska reformer och strukturanpassningsprogram. Dessa anpassningslån svarade under verksamhetsåret 1989/90 för drygt 25 % av AfDB/AfDFs utlåning, medan motsvarande andel i AsDB/AsDF begränsades till under 15 %. Fr.o.m. 1990 har även IDB börjat ge sektoranpassningslån. Denna utlåning sker under de två inledande åren i samarbete med Världsbanken.

Tabell 8:4. Fördelningen av de regionala utvecklingsbankernas och -fondernas ackumulerade utlåning på sektorer (31 december 1989, procent)

	AfDB	AfDF	AsDB	AsDF	IDB/FSO.
Jordbruk	23	36	19	49	22
Utbildning, hälsovård	6	15	10	9	19
Transport	17	21	19	11	13
Offentliga nyttigheter[1]	26	17	32	21	28
Industri	19	4	20	10	15
Övrigt	9	7	–	–	3
Summa	100	100	100	100	100

[1] Avser vattenförsörjning, energi, telekommunikationer etc.

Källa: Budgetpropositionen, Utrikesdepartementet, budgetåret 1991/92.

8.1.2 Regionalbankerna, Världsbanken och Sverige

Motiven för tillkomsten av regionalbankerna och de faktorer som bidragit till deras tillväxt får väsentligen sökas i politiska och ekonomiska händelseförlopp i respektive region. IDBs tillkomst var delvis en reaktion på kommunismens framväxt i Latinamerika, där banken snart kom att bli den viktigaste komponenten i President Kennedys framstegsallians. Bildandet av Afrikabanken var i hög grad ett resultat av den snabba avkolonisations-

processen i Afrika i slutet av 1950- och början av 1960-talet. Och Vietnamkrigets utveckling i mitten av 1960-talet torde ha bidragit till en omprövning av den ursprungligen negativa amerikanska inställningen till en regionalbank för Asien.

I ekonomiskt hänseende kan tillkomsten av de tre regionalbankerna sägas vara både positivt och negativt relaterad till Världsbanken och dess verksamhet. Positivt i meningen att regionalbankerna sannolikt aldrig etablerats, om inte Världsbanken gått före som upplånare av finansiella resurser på kapitalmarknaderna för vidareutlåning till u-länderna. Negativt i meningen att om låntagarländerna varit mer tillfredsställda med Världsbanken, hade intresset för att etablera nya regionalbanker varit mindre.

Andra faktorer får också anses ha medverkat. Bland annat den vanliga uppfattningen att ju fler källor för resursöverföringar, desto större totala flöden. Vidare den internationella mekanik som innebär att en institution i en region förr eller senare leder till upprättandet av liknande institutioner i andra regioner, samt inte minst u-ländernas beslutsamhet att söka nå större inflytande över det samlade internationella finanssystemet.

Medan regionalbankernas relationer med Världsbanken är intensiva, med både positiva och negativa förtecken, är regionalbankernas inbördes samarbete relativt svagt utvecklat. De formella relationerna inskränker sig till närvaro vid varandras årsmöten och de informella till personliga kontakter mellan tjänstemän. Förvånansvärt litet av systematiskt samarbete existerar därutöver, särskilt med hänsyn till att de olika regionalbankernas verksamhet och problem i många avseenden är mer närliggande inbördes än i förhållande till Världsbanken och till att inga konkurrensproblem föreligger dem emellan.

Det huvudsakliga konkreta samarbetet under senare år mellan Världsbanken och regionalbankerna har rört olika samfinansieringar avseende främst strukturanpassning.

Från Världsbankens sida betraktas, med viss generalisering, AfDB som en institution för resursmobilisering som kan utnyttjas för att fylla olika finansieringsgap. Några mer kvalificerade bidrag från AfDB till problemanalys och utformning av lösningar tycks man inte förvänta sig. Det blir emellertid allt vanligare med gemensamma "missions" och rutinmässigt sker nu kontakter på det lokala planet i låntagarländerna.

IDB har först nyligen givits mandat att bedriva egentlig anpassningslångivning. I ett vidare perspektiv tycks Världsbanken främst ha intresserat sig för hur IDBs långivning från fall till fall skulle kunna passas in i Världsbankens planer för olika latinamerikanska låntagarländer.

Framförallt bland större låntagarländer finns det ett motstånd mot alltför omfattande koordination mellan Världsbanken och regionalbankerna. I många av dessa länder ser man gärna att möjligheten att spela ut bankerna mot varandra hålls öppen. Strävanden i riktning mot strategisamordning och arbetsdelning ses ofta som "gängbildning" från bankernas (och därmed industriländernas) sida. Flera exempel finns där låntagarländer uppdragit åt Världsbanken att genomföra förinvesteringsstudier, var-

efter projekt finansierats av en regionalbank, där låntagaren kunnat erhålla mer fördelaktiga finansiella villkor eller "mjukare" policy-villkor.

Något förenklat skulle Världsbankens fördelar i förhållande till regionalbankerna kunna sägas ligga i dess längre erfarenhet och större resurser och kompetens, inte minst vad gäller utvecklingsekonomiska frågor. Dess relativa svaghet ligger framförallt i mindre närhet till låntagarnas politiska, ekonomiska och sociala verklighet samt svagare fältorganisation. Omvänt har de regionala bankerna en, åtminstone potentiell, fördel som regionala samarbetsorgan på både det politiska och ekonomiska området. Det kan göra ekonomiska reformprogram mer politiskt acceptabla eller minska friktionerna när känsliga nationella suveränitetsaspekter uppstår, t. ex. i samband med olika miljöprojekt.

Under 1980-talet växte en naturlig skiljelinje fram i det att Världsbanken fokuserade mer på skuldkrisfrågor och övergripande policy-frågor på makro- och sektorplanet, medan regionalbankerna i huvudsak fortsatte sin inriktning på projektinvesteringar. Trots detta är Världsbankens projektlångivning i varje region betydligt större än den totala långivningen från var och en av regionalbankerna. I många fall förekommer en överlappning av bankernas aktiviteter inom samma sektorer.

Detta är ett område som vore värt att närmare analyseras. Detsamma gäller frågan om regionalbankerna bör inrikta sig på långivning på projekt- och sektornivå. Det skulle betyda att makroekonomisk anpassningslångivning, främst till större länder, även i fortsättningen huvudsakligen skulle handhas av Världsbanken och IMF. Detta borde i så fall förutsätta en ökad samordning mellan Världsbanken och de olika regionalbankerna.

Regionalbankerna kan också ha en utjämnande funktion mellan låntagarländerna och de finansiellt starka och policymässigt dominerande Bretton Woods-institutionerna. Afrikabanken anses t. ex. ha spelat en viktig roll för att lösa upp de tidigare motsättningarna mellan Tanzania och Världsbanken/IMF. IDB har spelat en liknande roll vad gäller t. ex. Peru. Det kan finnas anledning att söka utveckla denna roll.

Det kan alltså finnas utrymme för ett närmare samarbete mellan utvecklingsbankerna på vissa områden.

Kapitalandelar, inflytande

Den finansiella och legala strukturen i utvecklingsbankerna återspeglar svåra avvägningar mellan inflytande för de huvudsakliga finansiella bidragsgivarna och för låntagarländerna.

När det gäller kapitalandelar och röstinflytande i IDB är relationen mellan regionala och icke-regionala medlemmar 93:7 och mellan DAC- och icke-DAC-medlemmar 46:54. USA, som största enskilt medlemsland, har fortfarande 34,5 % av rösterna och för USA och de icke-regionala medlemmarna (dvs européerna och Japan) är det relativa inflytandet 83:17. USA är således en mycket dominerande aktör i IDB.

Detta kan jämföras med situationen i AsDB, där relationen mellan de regionala och icke-regionala medlemmarna är 65:35 i röststyrka och relationen mellan DAC- och icke-DAC-länder är ungefär 40:60 när det gäller kapitalandelar och 45:55 när det gäller röstandelar. Även i AsDB är ett av DAC-länderna, Japan, en mycket betydande aktör, med 15 % av kapitalandelarna och 12,5 % i röststyrka. USAs kapitalandel är lika stor som Japans.

I AfDB var intentionen att skapa en relation mellan icke-regionala och regionala medlemmar på 1:2. Svårigheterna för de regionala medlemmarna att betala sina kapitalandelar har emellertid under senare år förändrat denna relation, som nu uppgår till ca 2:3. I utvecklingsfonden (AfDF) är kapitalandelar och röststyrka dock jämnt fördelade mellan banken som institution och givarna som länder.

I alla de tre regionala utvecklingsbankerna speglar styrelsernas sammansättning ungefär ländernas röststyrka. I AsDB och IDB uppgår antalet styrelseplatser till tolv, med en relation i AsDB mellan regionala och icke-regionala medlemmar på 8:4 och mellan DAC- och icke-DAC-medlemmar på 6:6. I IDB är motsvarande relationer 10:2 och 4:8. I AfDB är styrelseplatsernas antal 18, med en relation mellan regionala och icke-regionala på 12:6, dvs i praktiken samma 2:1-relation mellan icke-DAC- och DAC-länder som i IDB. I AfDF är styrelsemedlemmarnas antal tolv med en relation mellan DAC- och icke-DAC-länder på 6:6.

Man kan fråga sig i vad mån den fördelning av det formella inflytandet mellan länder och ländergrupper som återspeglas i ovan angivna siffror underlättar ansvarstagande och effektivitet i beslutsprocessen. Särskilt för IDB och AfDB anses denna inflytandefördelning vara en av orsakerna till svårigheterna att nå en gradvis anpassning av dessa bankers verksamhetsinriktning till förändrade förhållanden.

Regionalbankernas framtid beror under alla omständigheter på de kompromisser som kan nås vad avser kontrollen över dem. Enligt vissa bedömare är FN-systemet alltför dominerat av u-länderna, Världsbanken alltför dominerad av industriländerna, medan inflytandet över regionalbankerna bygger på en mer välavvägd balans mellan i- och u-länder.

Dessa frågor om makt och inflytande över de multilaterala institutionerna har i många fall lett till motsättningar mellan olika länder och ländergrupper. Senast har IDB genomgått en förlamande maktstrid mellan främst de latinamerikanska länderna och USA, med djupgående negativa effekter på verksamheten. För IDB och AfDB kan problemen sägas bottna i den s.k. "paradoxen", dvs den inbyggda motsättning som ligger i att låntagarna, som har majoritetsinflytande i banken, samtidigt är ansvariga för utformningen av lånevillkoren.

I detta avseende råder en speciell situation för Afrikabanken i förhållande till de två andra regionala utvecklingsbankerna. För Asienbanken anser sig Japan ha ett speciellt ansvar. Ett liknande förhållande gäller för Interamerikanska banken, där USA anser sig ha en självklar ledarroll. Från tid till annan medför Japans och USAs initiativ och ståndpunkter i dessa banker motsättningar och öppen konflikt med övriga DAC-medlemmar. Ofta leder emellertid de båda ländernas speciella ansvarstaganden och initiativ till förbättringar av dessa bankers verksamhet.

En ytterligare aspekt av relationen mellan finansiering och inflytande i utvecklingsbankerna, av intresse inte minst för svenskt vidkommande, är att det relativt begränsade inbetalda kapitalet är utslagsgivande för röstinflytandet i dessa institutioner. De betydligt större bidragen till bankernas fonder påverkar däremot röststyrkan mycket litet.

I ljuset av svårigheterna att nå tillfredsställande påfyllnadsnivåer till fonderna under 1980-talet kan frågan om modifieringar av röstinflytandet komma att aktualiseras under 1990-talet. Den tanken har förts fram att ungefär samma vikt borde ges åt en inbetald dollar vare sig den går till bankernas "hårda" eller "mjuka" utlåningsfönster. En sådan förändring skulle dock behöva kombineras med ett arrangemang (t.ex. en ökning av

antalet fasta röster per land) som bevarade röstinflytandet för u-länderna, vilka bara i undantagsfall bidrar till påfyllnaderna i fonderna.

Sverige och regionalbankerna

Sveriges medlemskap i utvecklingsbankerna ger Sverige möjligheter till inflytande i internationella ekonomiska och finansiella frågor av vikt inte bara för u-länderna utan i viss mån också för vårt land. Utvecklingsbankerna är att betrakta som instrument inom ramen för Sveriges allmänna relationer med u-länderna. De spelar en kompletterande roll i samarbetet med våra huvudmottagarländer.

Sverige har kommit att ikläda sig rollen av en jämförelsevis oegennyttig understödjare av det multilaterala systemet med en betydande grad av kontinuitet i sitt agerande. Liksom övriga nordiska länder har Sverige därvid dragit på erfarenheter från långvarigt och aktivt bilateralt utvecklingssamarbete. Kontinuiteten i det nordiska agerandet har troligtvis lett till ett större inflytande i utvecklingsbankerna än som motsvarar de nordiska ländernas röstmässiga tyngd.

Den nordiska samsynen i centrala utvecklingsfrågor har skapat en plattform för gemensamt uppträdande i utvecklingsbankerna, vilket institutionaliserats i olika former. Vid veckovisa telefonkonferenser behandlas kommande veckas dagordning i de olika bankerna och i flertalet fall utarbetas gemensamma nordiska instruktioner till den exekutivdirektör som representerar Norden. Mer djupgående diskussion av olika policyfrågor föregår bankernas årsmöten.

Generellt kan sägas att utvecklingsbankernas prioriteringar kommit att uppvisa ökad överensstämmelse med de svenska biståndspolitiska målen. Det gäller i synnerhet betoningen av fördelningsfrågor och utvecklingens sociala dimensioner. Det gäller också inriktningen på ökad jordbruksproduktion och säkrare matförsörjning inom ramen för olika landsbygdsutvecklingsprogram. Under senare år har miljöfrågorna snabbt fått hög angelägenhetsgrad i utvecklingsbankerna.

De nordiska kapitalandelarna i utvecklingsbankerna och bidragen till fonderna absorberar ca 30 % av Danmarks och Finlands samt ca 40 % av Norges och Sveriges multilaterala biståndsbudget. Tillsammans har de fyra länderna ungefär

- 4 % av röststyrkan i IBRD och 4,5 % i IDA (där de står för 6 % av totala bidrag),
- 5,9 % av röststyrkan i AfDB och 7,1 % i AfDB (där de står för 14,6 % av bidragen),
- 2,7 % av röststyrkan i AsDB och 2,9 % av bidragen till AsDF och
- 0,43 % av röststyrkan i IDB och 0,83 % av bidragen till FSO.

Det nordiska deltagandet i Världsbanken och Afrikabanken är alltså substantiellt, i AsDB och IDB däremot mera marginellt.

Det marginella deltagandet i IDB och AsDB har givna skäl och har heller inte tidigare ifrågasatts. Senare års politiska och ekonomiska utveckling i delar av Latinamerika och Asien bör dock kunna aktualisera frågan om omfattningen av de svenska insatserna i dessa banker. Under 1990-talet

kommer IDBs utlåning till Nicaragua att återupptas. I Indo-Kina kan en återupptagen långivning av betydande omfattning bli aktuell från AsDB.

Från svensk (och nordisk) sida har den potential som ligger i vårt medlemsskap i regionalbankerna i ringa grad utnyttjats. Huvudorsakerna härtill får sökas i brist på handläggarkapacitet och därmed sammanhängande brist på kunskap om dessa banker. Regionalbankerna kommer vanligtvis i skuggan av Världsbanken. Det gäller särskilt under perioder då ingen svensk finns på exekutivdirektörskontoren. En aktivering av våra regionalbanksinsatser är emellertid på gång.

Även om Världsbanken av naturliga skäl dominerar vad gäller t. ex. policy-utveckling och ekonomiska "makro"-kunskaper globalt och regionalt, bör regionalbankernas verksamhet inte underskattas. Deras komparativa fördelar utgörs av deras större närhet till låntagarländerna med åtföljande större inblick i och förståelse för ländernas politiska, ekonomiska och sociala dynamik. Härvidlag kan regionalbankerna ofta spela en kompletterande roll i förhållande till Världsbanken. Genom att de betraktas som låntagarländernas "egna" banker är i många fall lyhördheten större och förutsättningarna bättre för en förtroendefull policy-dialog. Det gäller särskilt ekonomiska frågeställningar med ut- och inrikespolitiska och sociala implikationer.

På områden som fattigdomsinriktning, miljö, kvinnofrågor och, i viss mån, mänskliga rättigheter och demokrati spelar regionalbankerna en inte oviktig policy-skapande roll i respektive region. Förutsättningar finns att föra in det nordiska tänkandet på dessa områden i regionalbankerna. Som i andra multilaterala institutioner kan övertygande argumentering i sakfrågor ge ett inflytande som är större än vad som följer av kapitalandelar och röststyrka. Även begränsade ökningar i svensk (och nordisk) aktivitet i regionalbankerna anses kunna ge märkbara resultat. Regionalbankerna är värdefulla också som potentiella källor för landinformation, både allmänpolitiskt och biståndspolitiskt samt ur exportfrämjande synpunkt.

8.2 Interamerikanska utvecklingsbanken

Idén att upprätta en interamerikansk finansinstitution väcktes redan i slutet av 1800-talet för att stärka det ekonomiska samarbetet mellan Latinamerika och USA. Bildandet av Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB) dröjde emellertid ända till 1959. Under mitten av 1970-talet utvidgades bankens medlemskrets väsentligt. Härigenom förvandlades IDB från en pan-amerikansk biståndsorganisation, främst finansierad av USA, till en multilateral finans- och utvecklingsinstitution. Idag har IDB 44 medlemsländer, varav 25 låntagarländer i Latinamerika och Karibien, två icke-låntagarländer i regionen (USA och Kanada) samt 17 icke-regionala länder.

I beslut om långivningens inriktning har låntagarna formellt ett avgörande inflytande, vilket under senare år lett till motsättningar mellan främst de latinamerikanska länderna och USA. Som följd av detta infördes i samband med den sjunde kapitalpåfyllnaden en parallell röstmekanism i styrelsearbetet, vilken ger möjlighet att uppskjuta projekt och program som

är oacceptabla för de icke-låntagande medlemsländerna. Under senare år har de icke-regionala länderna drivit linjen att ett ökat inflytande för deras del (på bekostnad av USAs nuvarande röststyrka om ca 35 %) vore en naturlig och historiskt riktig avspegling av Latinamerikas och IDBs allt större ekonomiska samarbete med Europa och Japan.

IDB är den största av regionalbankerna. Från starten 1959 har IDB finansierat projekt och program till en total kostnad av drygt 120 miljarder dollar. Härav har banken bidragit med en tredjedel. Under 1980-talet har IDBs lånevolym i genomsnitt uppgått till ca 3 miljarder dollar årligen med en förväntad fördubbling under 1990-talet. För många länder i Latinamerika, särskilt de fattigare, är IDB den största offentliga finansieringskällan.

Bankens utlåning har en relativt markerad fattigdoms- och, under senare år, miljöinriktning. Som tidigare nämnts har till IDB knutits en fond för utlåning på mycket fördelaktiga villkor, Särskilda Fonden (FSO). Likaså efter mönster från Världsbanken har inom IDBs ram tillskapats Interamerikanska investeringsbolaget (Interamerican Investment Corporation, IIC) för medverkan till etablering av privata företag.

Sverige blev medlem i IDB 1976. Relationerna till banken präglades till en början av inrikespolitiska motsättningar om själva medlemskapets berättigande. Näringslivets upphandlingsintressen ställdes mot frågan om svensk medverkan i banken kunde betraktas som ett stöd till latinamerikanska militärdiktaturer. Följden blev att Sveriges bidrag till banken finansierades över anslaget för exportfrämjande verksamhet. Sedan flertalet militärdiktarurer fallit, övertogs de svenska IDB-insatserna 1990 av biståndsbudgeten.

Sverige ingår i en valgrupp med nio västeuropeiska länder, som representerar en röststyrka på 3,7 %, varav 0,17 procentenheter faller på Sverige. Våra finansiella bidrag har därmed varit begränsade; sedan inträdet i banken har de uppgått till drygt 120 milj.kr.

Det var alltså handelspolitiska motiv som anfördes för svenskt medlemskap i IDB. Enligt en undersökning 1988 hade över åren ett femtiotal svenska företag levererat varor och tjänster till IDB-projekt för ca 110 miljoner dollar. Svenska staten hade då samtidigt inbetalt nästan 19 miljoner dollar i medlemsavgifter till banken. De svenska bidragen till IDB får alltså anses ha givit god utdelning.

Vårt intresse av IDB är numera inte primärt handelspolitiskt utan snarare biståndspolitiskt. Det får därför anses naturligt att huvudmannaskapet för IDB fr.o.m budgetåret 1990/91 övergått till UDs avdelning för internationellt utvecklingssamarbete och att medlemskapet i IDB finansieras över biståndsanslaget. IDBs politik att särskilt stödja fattiga befolkningsgrupper, en ekologiskt bärkraftig utveckling och kvinnornas ställning ligger väl i linje med målen för svensk biståndspolitik.

8.3 Asiatiska utvecklingsbanken

Tanken på en regional utvecklingsbank i Asien föddes i början av 1960-talet samtidigt som intresset för ökat regionalt samarbete förstärktes.

Uppfattningen förekom att den anglosaxiskt dominerande Världsbanken dittills missgynnat de asiatiska länderna. När Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB) grundades 1966, kom den att få en uttalat asiatisk karaktär.

AsDB har idag 51 medlemsländer, varav 35 regionala och 16 icke-regionala. Av de regionala medlemmarna är 27 länder låntagarländer. Japan som största regionala medlemsland och traditionell innehavare av presidentskapet har ett mycket betydande inflytande i banken och försöker ytterligare stärka detta. De europeiska medlemsländerna har tidigare spelat en påtagligt passiv roll men har under senare år blivit mer aktiva och konstruktivt kritiska.

Den filosofi som präglat AsDB sen dess tillblivelse är att fungera "som familjedoktor för låntagarländerna". Grundinställningen är fortfarande att banken bör känna till och lära sig så mycket som möjligt om hälsan hos sina många patienter för att kunna hjälpa dem vid behov. Om patienten behöver hjälp av en specialist hänvisas till den stora stadsläkaren Världsbanken.

Sedan 1966, då den operativa verksamheten inleddes, har Asienbanken finansierat över 900 projekt och program till ett värde av över 28 miljarder dollar. Banken finansierar sin verksamhet med dels de ordinarie resurserna, som lånas ut på marknadsvillkor, dels de särskilda fondresurserna från Asiatiska utvecklingsfonden (AsDF), som lånas ut på mycket fördelaktiga villkor till de fattigaste medlemsländerna.

Bankens låneverksamhet har under senare år alltmer inriktats mot fattigdomsorienterade projekt och betydande framsteg har gjorts när det gäller att integrera miljöaspekter i projektverksamheten. Bankens insatser på kvinnoområdet har hittills varit begränsade men väntas öka under kommande år.

Sverige ingår i en valgrupp bestående av Kanada, Nederländerna och de nordiska länderna. Valgruppen har en sammanlagd röststyrka på 9,1 %. Den är den tredje största efter Japan och USA. Vid utgången av 1989 uppgick Sveriges sammanlagda bidrag till Asiatbanken till 131 miljoner dollar. Den svenska upphandlingen har utvecklats relativt väl, på senare år även på konsultsidan.

Den asiatiska utvecklingsbanken får bedömas som den mest solida och effektiva regionalbanken. Den präglas samtidigt av ett auktoritärt och toppstyrt tänkande, där senioritet och lojalitet värderas högt och ibland högre än kunskap och kompetens. Banken har anklagats för stel organisation och brist på vision och intellektuell dynamik.

Motsättningar och kommunikationssvårigheter mellan Japan och USA har förekommit. Det får därför anses välkommet att de europeiska länderna och Australien samt några u-länder börjat spela en mer aktiv roll i styrelsen.

Det kan finnas anledning överväga om inte det svenska stödet till och samarbetet med Asiatbanken bör öka från nuvarande blygsamma nivå (0,15 % av kapitalet och 0,93 % av fondresurserna). Detta skulle kunna ske dels genom en ökad insats/andel i Asiatiska utvecklingsfonden, dels genom ökad samfinansiering via SIDA och Beredningen för internationellt

tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) på områden där Sverige besitter goda kunskaper och expertis.

Det grundläggande motivet för större svenska satsningar i Asienbanken är dess ökade betydelse som utvecklingsorgan i regionen. Viktigt är också att det är en mycket välskött organisation, som nu i allt högre grad slagit in på en väg som ligger närmare de svenska biståndspolitiska målen än tidigare. Att bidra till denna positiva utveckling skulle ligga i linje med det ökade svenska intresset i regionen, både utvecklings- och handelspolitiskt. Samtidigt skulle detta bredda Sveriges egen relativt begränsade kunskap om och erfarenhet av regionen.

8.4 Afrikanska utvecklingsbanken

Den afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) är den minsta av utvecklingsbankerna, men den har den snabbaste kapitaltillväxten. Banken grundades 1963 med syfte att bidra till extern finansiering av ekonomisk och social utveckling i Afrika samt att stödja och effektivisera regionens egen resursmobilisering. Som komplement till bankens huvudsakligen kommersiella utlåning upprättades 1972 den afrikanska utvecklingsfonden (AfDF) och 1976 "The Nigerian Trust Fund". De båda lämnar krediter på förmånliga villkor till främst de fattigare länderna i regionen. Tillsammans bildar den afrikanska utvecklingsbanken, utvecklingsfonden och The Nigerian Trust Fund den s. k. Afrikanska bankgruppen.

Under de första 20 åren var Afrikabanken en rent afrikansk angelägenhet. Idag har alla självständiga afrikanska stater, med undantag för Sydafrika, anslutit sig som medlemmar. Även icke-afrikanska stater, däribland industriländer som USA, Kanada, Japan och flertalet europeiska länder inklusive Sverige och övriga nordiska länder, har anslutit sig. Flera länder i Asien och Latinamerika är numera också medlemmar i banken. Totalt har nu banken och fonden 50 regionala och 25 icke-regionala medlemmar.

Sverige bildar tillsammans med övriga nordiska länder, Schweiz och Indien en valgrupp. Bankens löpande arbete sköts av en direktörsstyrelse med 18 direktörer, varav sex från icke-regionala länder. För bankens operativa och administrativa verksamhet svarar en stab på drygt tusen personer, varav flertalet vid högkvarteret i Abidjan i Elfenbenskusten. Staben leds av bankens president, som skall väljas från ett afrikanskt medlemsland.

Vid bankens fjärde allmänna kapitalökning 1987 tredubblades kapitalet till 19,5 miljarder dollar för femårsperioden 1987-1991. Vidare kom givarländerna överens om bidrag till utvecklingsfonden som i reala termer innebar en 25-procentig ökning jämfört med den föregående påfyllnaden.

Denna mycket betydande kapitalförstärkning av bankens och fondens resurser har å ena sidan väsentligt stärkt bankgruppens möjligheter att stödja de afrikanska länderna i deras ansträngningar att återhämta sig från den ekonomiska och sociala kris som under lång tid rått i regionen. Å andra sidan har bankgruppen ställts inför stora och pressande problem att organisations- och policymässigt förvalta och utveckla sitt vidgade upp-

drag, inte minst med hänsyn till låntagarländernas interna ekonomiska svårigheter.

Inom ramen för överenskommelsen om den fjärde allmänna kapitalökningen i banken uppgår Sveriges kapitalandel till 1,45 %. För den sjätte påfyllnaden av Afrikanska utvecklingsfonden motsvarar det svenska bidraget 4,5 %. Sveriges deltagande i Afrikanska utvecklingsbanken och fonden mätt i procentandelar är därmed högre än i övriga multilaterala utvecklingsbanker.

Utvärdering

Som ett led i utrikesdepartementets granskning av internationella organisationer som erhåller betydande svenskt stöd över biståndsbudgeten utfördes 1989 en oberoende utvärdering av Afrikabankens verksamhet. Inom ramen för utvärderingen instruerades så gott som samtliga svenska ambassader i Afrika att inkomma med kommentarer om låntagarländernas syn på och relationer till Afrikabanken. Bakgrunden till utvärderingen var de problem som aktualiserats genom bankens mycket snabba tillväxt under senare år.

Utvärderingen, "Banking on Africa. An evaluation of the African Development Bank", presenterades i januari 1990. Den har därefter officiellt översänts till Afrikabankens samtliga medlemsländer samt till bankledningen.

Utvärderingens genomgående tes och slutsats formuleras i korthet utifrån de tre leden i namnet Afrikanska utvecklingsbanken: Mindre afrikanskt politiserande och mer av bankmässighet skulle leda till större utvecklingseffekter. Det framhålls å andra sidan att det är svårt att peka ut någon annan panafrikansk institution som lyckats så väl som just Afrikabanken. I Afrika är AfDB ett "center of excellence" och en källa till stolthet.

Inledningsvis uppmärksammar utvärderingen de afrikanska medlemsländernas brist på engagerat ansvar för banken och problemet med den s. k. "paradoxen". Därmed avses den inbyggda motsättning som ligger i att låntagarna, som har ett majoritetsinflytande i banken, samtidigt är ansvariga för utformningen av lånevillkoren.

Men även i-landsmedlemmarna kritiseras bl. a. för missriktad solidaritet. Här hänvisas särskilt till de förhandlingar om bankens kapitalpåfyllnad som slutfördes 1987. De fördes under en tid då bilder på massvält och umbäranden i Afrika ständigt var i massmedias fokus. Det fanns därför ett mycket stort tryck på politikerna i industriländerna att göra något för Afrika och göra det snabbt. Resultatet blev att AfDB fick en kapitalpåfyllnad på 200 %. Det var med stor marginal den största påfyllnad en utvecklingsbank någonsin fått. Men den baserades inte på en seriös bedömning av bankens möjligheter att på ett effektivt sätt hantera ett så stort resurstillskott. Enligt utvärderingen är det just obalansen mellan bankens stora tillgång på finansiella resurser och bristande administrativa kapacitet som är ett av huvudproblemen.

Bankledningen kritiseras för att vilja göra allt för alla. Idag saknas klara

prioriteringar. Målen för verksamheten måste göras tydligare, resurserna måste koncentreras och systematisk kontroll och uppföljning införas. På personalsidan påtalas kapacitetsbrist och otillräcklig kompetens. Rekryteringen sker ofta på politiska grunder, banken är topptung och det är få som gör "jobbet". Utvärderingen föreslår att en organisationsutredning tillsätts främst med sikte på att ändra bankens låga prioritering av den operativa verksamheten.

Bankens aktiviteter på miljöområdet bedöms positivt. Den nord-sydkonfrontation på detta område som uppstått i några andra liknande organisationer spåras inte i AfDB. Överhuvudtaget anses regionalbankerna, just genom sin regionala karaktär, ha lättare att handha många miljöfrågor, eftersom känsliga suveränitetsfrågor inte behöver bli lika infekterade.

Jämfört med de övriga utvecklingsbankerna har AfDBs finansiella ställning bedömts mer försiktigt av ledande kreditvärdighetsinstitut. En viss uppgradering har emellertid skett under de senaste åren. Dessa var främst resultatet av den stora kapitalökningen 1987, vilken uppfattades som en förtroendeförklaring från medlemsländernas sida. Utvärderingen hävdar dock att det inte går att automatiskt likställa AfDBs höga kreditvärdighet med finansiell stabilitet, särskilt som den stora kapitalökningen snarast bör uppfattas som ett politiskt betingat stöd för Afrika.

Även i ett "värsta scenario" konkluderar emellertid utvärderingen att AfDB på kort- och medellång sikt knappast skulle behöva dra på i-landsmedlemmarnas garantikapital. På längre sikt, dvs. mot slutet av 1990-talet, anses tidpunkten och storleken på AfDBs nästa kapitalökning vara en central och påverkbar variabel för finansiell stabilitet. Samtidigt varnas för att kvaliteten på bankens låneportfölj starkt försämrats, även om låntagarländernas betalningseftersläpningar knappast ännu kan betecknas som kroniska. Det finns dock skäl att noga följa utvecklingen, särskilt som AfDB genom den stora kapitalökningen blir en snabbt växande finansiell aktör i Afrika.

Administrativa frågor och personalfrågor

Utvärderingen anser det särskilt viktigt att så långt möjligt komma till rätta med obalansen mellan bankens stora tillgång på finansiella resurser och bristande administrativa kapacitet. Enligt utvärderingen gäller bristerna på det administrativa området

- den svaga ledningsfunktionen och det outvecklade samordningsansvaret på landnivå,
- oklar beslutsordning och oklara avgränsningar mellan ansvarsområden samt
- låg betoning av den operativa verksamheten.

Önskvärda organisationsförändringar bör enligt utvärderingen vara inriktade på ökad prioritering av bankens operativa fältverksamhet genom omsorgsfullare projektval, bättre projektövervakning och systematisk återkoppling av information om utfallet av projekten.

Ytterligare förändringar som utvärderingen efterlyser är stärkt lednings-

kontroll och införande av en programorienterad budgetprocess så att resurstillgången och planeringen bättre svarar mot uppställda programmål samt klargörande av ansvarsförhållanden och resultatansvar i banken. Vidare krävs en förbättrad landprogrammering, baserad på mer analytiska och problemorienterade landstudier, samt personalförstärkning för landspecifikt arbete m. m.

Utvärderingen föreslår att DAC-länderna begär att bankledningen beställer en konsultstudie av bankens organisation med tonvikt på konkreta resultat och faktiskt genomförande. En sådan utredning vill utvärderingen se som en process i flera steg och över en längre tid. Sannolikt bör olika arbetsgrupper med representation från olika avdelningar och nivåer i banken involveras.

Trots sin ansenliga personalstyrka lider Afrikabanken, enligt utvärderingen, av mycket uppenbara kapacitetsproblem. Men det anses inte vara totalt sett fler tjänstemän som i första hand behövs, utan andra och nya kunskapsprofiler. Medan de operativa projektavdelningarna lider stor brist på välutbildade specialister i form av tekniker, agronomer, ekonomer etc., har nyrekryteringen utifrån politiska utgångspunkter främst resulterat i att ett ökat antal "generalister" knutits till banken. Detta har lett till en annan obalans, där kompetens främst återfinns på mellannivå och därunder. Ett allmänt intryck anses vidare vara att ju högre man kommer i bankhierarkin, desto mer av "politiska" utnämningar.

Följden är bl. a. att banken är topptung. Detta återspeglas i att biträdespersonalen (sekreterare, chaufförer, budbärare etc.) är oproportionerligt stor i förhållande till antalet handläggare.

Utvärderingen rekommenderar att kommande nyrekrytering till banken bör ske utifrån identifierade behov och kompetens. Mycket av den kompetensen finns i Afrika. I den mån så inte är fallet, fordras öppenhet för rekrytering från de icke-regionala medlemsländerna. Kompetens i dessa länder bör inte ersättas av icke-kompetens från de regionala länderna bara för att upprätthålla bankens "afrikanska karaktär". Jämfört med övriga regionala utvecklingsbanker är andelen anställda från de icke-regionala länderna anmärkningsvärt låg i Afrikabanken.

Inflytande- och styrelsefrågor

Afrikabanken skall söka tillfredsställa en mycket heterogen samling afrikanska länder, vilkas motstridiga intressen härrör ur både språkliga, religiösa, kulturella, etniska, ekonomiska, sociala och politiska skillnader. Det är visserligen inte ovanligt att internationella organisationer tvingas balansera intressen och påtryckningar av skilda slag. I Afrikabanken, liksom i Interamerikanska utvecklingsbanken, uppträder dessa problem särskilt tydligt genom den s. k. "paradoxen", dvs. den motsättning som ligger i att låntagarna samtidigt är ansvariga för utformningen av lånevillkoren.

För att balansera låntagarnas majoritetsinflytande föreslås i utvärderingen att det i Afrikabanken, på samma sätt som nyligen i IDB, tillskapas en parallell röstmekanism i styrelsearbetet. Syftet skulle vara att konstruera en sorts "säkerhetsnät", som ger möjlighet att under viss tid uppskjuta

projekt och program liksom olika administrativa och finansiella ställningstaganden som bedöms oacceptabla för de icke-regionala medlemmarna. Hade ett sådant säkerhetsnät funnits under de senaste åren, skulle, enligt utvärderingen, banken antagligen ha besparats ett antal tveksamma projekt, som röstats igenom i styrelsen av de afrikanska länderna trots motstånd från de icke-regionala medlemmarna. Flera av dessa, ofta av karaktären "politiska prestigeprojekt", anses ha accepterats av bankens president först efter påtryckningar från hög ort i de berörda låntagarländerna. Utvärderingen håller det därför inte för otroligt att även bankledningen skulle välkomna en parallell röstmekanism i styrelsearbetet som buffert mot påtryckningar. Mycket pekar på att vissa lån under de senaste åren skapat irritation även bland regionala medlemmar.

Enligt utvärderingen hyser styrelsen inte fullt förtroende för bankledningens förmåga att professionellt styra bankens verksamhet. Styrelsen har börjat insistera på att bli informerad före och inte efter viktiga händelser och beslut i banken. Den har ambitionen att fungera som något av ett granskningsorgan för att tillse att beslutade åtgärder verkligen genomdrivs. Medellånga, länderbaserade operativa program som täcker både policyfrågor, institutionella frågor och projekt- och programfrågor skulle på så sätt komma i fokus för styrelsens diskussioner, snarare än enskilda projekt eller frågor av mer tillfällig karaktär.

Bankens operativa verksamhet

En huvudfråga för banken är, enligt utvärderingen, hur en bättre projektkvalitet skall uppnås, eller kanske snarare en bättre balans mellan projektkvantitet och projektkvalitet. Detta är viktigt inte bara för att säkerställa att ökade resurser bidrar till utveckling i låneländerna, utan också för att på sikt upprätthålla bankens kreditvärdighet och finansiella stabilitet.

Noggrann projektidentifiering och val av projekt är fundamentalt för att förbättra kvaliteten på bankens projekt. Detta har också gång på gång framförts av framför allt DAC-länderna. Vad man krävt är bl. a. förbättrade interna arbetsrutiner för att mer effektivt utnyttja tillgängliga resurser. Bankens svaga planeringsmekanismer visar sig på många olika sätt. Så t. ex. lyckades banken bara genomföra en tredjedel av de projektidentifieringsresor som planerats under 1987.

Mer konkret har krav framförts på en mer systematisk uppbyggnad av bankens "pipeline". Stark kritik mot bankledningen har riktats från styrelsen för att den verkliga låneportfölj som presenterats för styrelsen bara delvis är relaterad till låneprogrammet för samma period.

Banken har också avsevärda problem med genomförandefasen. Ur låneländernas synpunkt, så som den speglas i den enkät de svenska ambassaderna företog, är detta bankens avgörande svaghet.

Nyligen utförde också ett DAC-land en undersökning av 30 slumpvis utvalda AfDF-projekt. Undersökningen visade på avsevärda fördröjningar i genomförandet av projekten, med en genomsnittlig kvot på 20 % mellan verkliga och planerade utbetalningar.

I alla andra utvecklingsbanker lägger bankledningen fram speciella årliga

rapporter till styrelsen om projekt under genomförande, eventuella fördröjningar och dessas orsaker. Enligt utvärderingen finns skäl för AfDB att införa liknande rutiner.

Som ett led i den ökade betoningen av projektkvalitet måste en betydligt starkare roll ges åt bankens utvärderingsverksamhet.

Ett stort steg i den riktningen togs nyligen genom en utvärdering av 64 projekt genomförda under perioden 1982-1987. Där konstateras bl a vikten av sektorkunnande för projektidentifiering samt betoning på projektdesign och projektförberedelser vad gäller tekniska, ekonomiska och administrativa komponenter. Av de utvärderade projekten uppvisade 75 % otillräckliga förberedelser i dessa avseenden.

Svag institutionell och administrativ kapacitet i låntagarländerna har lett till återkommande problem vid genomförande av projekt. Förseningar av projekten har också varit en följd av låntagarnas oförmåga att uppfylla bankens olika villkor och procedurer, vilka knappast kan anses orimligt hårda eller oflexibla.

En lärdom är behovet att utveckla och formulera projekten så att de står i nivå med låntagarnas infrastrukturella utveckling, tekniska och finansiella kunskapsnivå och förutsättningar för adekvat underhåll. Ett nära förhållande konstateras mellan genomförbarhet och de allmänna ekonomiska förhållandena i låntagarländerna. Stor vikt tillmäts kompletterande investeringar för att bankens projekt skall fungera. Vidare påpekas vikten av låntagarnas fortsatta prioritering av projekten under och efter deras färdigställande. Otillräcklig övervakning av genomförandet noterades i alla de utvärderade projekten. Inte mindre än två tredjedelar av bankens 22 projekt inom jordbrukssektorn ansågs misslyckade.

Det bör samtidigt framhållas att flertalet av de utvärderade projekten planerades under 1970-talet, då den allmänna ekonomiska utvecklingen var relativt positiv, medan genomförandet av projekten skedde under 1980-talet under mycket svåra ekonomiska förutsättningar.

Den ovan refererade utvärderingen, som omfattade bara 64 projekt av totalt mer än 1 000 utestående lån, bör enligt den svenska utvärderingen bilda utgångspunkt för ett systematiskt och långsiktigt uppbyggt utvärderingsprogram. Syftet skulle vara att generellt stärka bankens projektkvalitet och att skapa ett bättre underlag för en mer systematisk policy-dialog med låntagarländerna. Om detta skall bli möjligt, krävs att banken finner former för återkoppling av utvärderingarnas resultat. Det är särskilt när det gäller genomförande av policy-riktlinjer, utvärderingsresultat etc. som banken befunnits ha stora svagheter.

Ett viktigt steg mot förstärkt landprogrammering för både projekt- och policy-baserade lån har nyligen tagits genom upprättande av "Economic Prospects and Country Programming Papers" (EPCP) för de olika låneländerna. De hittills framtagna dokumenten uppvisar dock många brister. Det är svårt att relatera förslagen om kommande låneprogram till den inledande analysen. Det saknas vidare beskrivningar av vad andra givare gör i landet och varför, liksom en analys av vad AfDB mot den bakgrunden bör prioritera. Problemorienteringen i dokumenten är outvecklad och självkritiken mot bankens tidigare insatser i landet saknas nästan helt. Beskrivning av ekonomiska utvecklingstrender synes mekaniskt övertagna från bl. a. Världsbanksdokument. Något systematiskt samarbete med Världsbanken i framtagningen av dokumenten sker emellertid inte. Analys av olika fördelningspolitiska frågeställningar inklusive de fattigare gruppernas situation saknas. Detsamma gäller miljöfrågor och frågor om kvinnornas situation.

Denna kritik bör enligt utvärderingen ses mot bakgrund av att endast en handfull ekonomer i banken tilldelats uppgiften att utarbeta landprogram för de 50 olika låntagarländerna. Att med den kapaciteten nå en tillfreds-

ställande kvalitet på landprogrammeringsdokumenten betecknar utvärderingen som en oöverstiglig uppgift.

De ovan angivna exemplen på bristerna i bankens projektidentifiering, projektgenomförande och utvärdering pekar enligt utvärderingen alla i samma riktning och visar sammantaget på den låga prioriteringen av den operativa verksamheten. Slutsatsen blir att dessa frågor bör ges hög prioritet inom ramen för den av utvärderingen föreslagna organisationsöversynen.

Samarbetet med Världsbanken

Trots att två mer formella samarbetsavtal träffats mellan Världsbanken och AfDB, saknas, enligt utvärderingen, på många håll i båda institutionerna en genuin vilja till nära samarbete och det samarbete som förekommer har inte varit problemfritt.

Någon systematisk arbetsfördelning mellan de två bankerna tycks inte förekomma med följd att AfDB försöker spänna över hela fältet. En ganska allmän uppfattning är att regionalbankerna, inklusive AfDB, har vissa komparativa fördelar i projekt- och sektorlångivning. Världsbanken med sitt betydligt närmare samarbete med IMF, dess landkunnande och därmed sammanhängande koordinationsansvar är däremot bättre skickad att koncentrera sig på strukturella anpassningsfrågor på övergripande makro- och sektornivå. I de mindre afrikanska länderna kan det emellertid finnas en koordinerande roll för AfDB även på landnivå.

I samarbetet mellan Världsbanken och AfDB bör, enligt utvärderingen, en klarare arbetsfördelning eftersträvas också vad gäller vilka sektorer i ett låneland som respektive institution i första hand bör vara aktiv i, liksom vilka samarbetspartners i låneländerna de främst bör vidareutveckla kontakterna med. Även vissa geografiska uppdelningar kan göras, där en av institutionerna tar huvudansvar för en eller flera regioner i ett land.

Utvärderingen gör bedömningen att relationerna mellan de båda bankerna kommer att utvecklas alltmer positivt i takt med att Afrikabanken bygger upp egen kompetens och erfarenhet av policybaserade lån. En viktig förutsättning är dock att AfDB snabbt ges möjlighet att personalmässigt öka sin kapacitet på de operativa områdena. Om så sker, förutser man i Världsbanken att AfDB inom några år kan ta egna initiativ till bl a anpassningslån och erbjuda Världsbanken att komma med som samfinansiär. Först då kan förhållandet mellan de båda institutionerna komma att präglas av samarbete på mer jämställd grund.

Ett naturligt steg mot närmare samarbete vore enligt utvärderingen att ett program lades upp för kunskapsutbyte mellan bankerna. AfDB-ekonomer borde ges möjlighet att under kortare eller längre tid vistas vid Världsbankens Afrikaavdelning i Washington. De skulle då företrädesvis arbeta med samfinansieringsprojekt mellan bankerna. Omvänt borde ekonomer från Världsbankens Afrikaavdelning komma till AfDB i Abidjan och arbeta med liknande uppgifter.

Afrikabanken är redan en av kontinentens främsta institutioner för utvecklingsfinansiering och den börjar även tala med viss auktoritet om

Afrikas utvecklingsproblem. Förutsättningarna att spela en ytterligare ökad roll som "betrodd rådgivare" är att banken stärker sin analytiska kapacitet.

Miljöfrågor

Liksom i de övriga utvecklingsbankerna har miljöfrågorna i AfDB, efter en långsam start i mitten på 1970-talet, alltmer kommit i fokus. En operativ policy på miljöområdet antogs av banken 1982 och därefter har alltfler projekt granskats från deras eventuellt negativa inverkan på miljön. För närvarande granskas ca 75 % av projekten utifrån miljöaspekter. Fortfarande saknas dock resurser bl a för identifieringsmissioner i samband med miljökänsliga projekt, och de miljöansvariga i banken klagar över att de ofta dras in i projektcykeln på ett alltför sent stadium. En särskild miljöenhet inrättades 1987. Med en stab på fyra experter ansvarar miljöenheten för bankens aktiviteter på detta område, inklusive interna seminarier för övrig personal.

Även om mycket återstår är ett allmänt omdöme att banken gör relativt bra ifrån sig på miljöområdet. Den nord-sydkonfrontation som i vissa fall uppstått i andra liknande organisationer spåras inte i AfDB. Som tidigare framhållits finns anledning tro att AfDB, liksom övriga regionala utvecklingsbanker, kan komma att få en växande komparativ fördel när det gäller att handha miljöfrågorna i den region där de arbetar.

Enligt utvärderingens uppfattning bör utrikesdepartementet närmare granska vilken roll regionalbankerna, inklusive AfDB, generellt bör kunna spela på miljöområdet bl. a. i förhållande till andra multilaterala organisationer. På grundval av en sådan granskning bör vidare förutsättningarna för ökat svenskt stöd till och samarbete med regionalbankerna på miljöområdet prövas.

Kvinnor i utveckling

Kvinnofrågornas behandling i banken liknar i mycket behandlingen av miljöfrågorna. Från en trevande start i början av 1980-talet röner dessa frågor nu betydande uppmärksamhet. Ett positionspapper om kvinnofrågorna antogs av styrelsen 1988. Betoningen ligger på kvinnornas roll i utvecklingsprocessen från både jämlikhets- och produktivitetssynpunkt. Uppmärksamheten är främst inriktad på kvinnorna som producenter, beslutsfattare och inkomstskapare på landsbygden. I operativa termer avser banken att i projektförberedelserna söka identifiera kvinnor både som aktörer och mottagare av stödinsatser. Konsultationer och kontakter med olika kvinnogrupper i låntagarländerna kommer under hela projektcykeln att uppmuntras. Vidare avser man öka bankstabens medvetenhet i dessa frågor genom interna seminarier m m. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas kreditfrågornas betydelse för kvinnliga entreprenörer.

En nyinrättad enhet för kvinnofrågor kommer att få ansvaret för att bankens policy omsätts i handling. Härvid väntas den databank om kvinnofrågor i Afrika som AfDB nu är på väg att upprätta spela en viktig roll.

Än så länge saknas ofta en bedömning av kvinnoaspekter i bankens olika förstudier. Intresset från många låntagarländer uppges vidare vara ganska svalt. Banken saknar öronmärkta resurser för att genomföra kvinnoprojekt och det är i sista hand låntagarna som bestämmer projektutformningen. Ett sätt att öka låntagarnas intresse för kvinnoorienterade projekt är således att lämna specialdestinerade bidrag till banken för stöd till denna typ av projekt. Enligt utvärderingen finns skäl att tro att AfDB kan komma att utvecklas till en drivande kraft och ett centrum för koordinering av kvinnofrågor i Afrika.

Det mycket aktiva nordiska agerandet på kvinnoområdet i olika multilaterala sammanhang och då främst inom FN är inte lika långtgående inom regionalbankerna. Samtidigt övergår nu kvinnofrågorna alltmer från en normgivande fas i form av FN-resolutioner m. m. till praktisk tillämpning i olika projekt och program.

Fattigdomsfrågor, basbehov och den sociala dimensionen

Någon explicit fattigdoms-policy har AfDB till skillnad från IDB och Världsbanken hittills inte etablerat. Bankledningens inställning till dessa frågor har uttryckts på följande sätt: "AfDB är verksam på en kontinent där fattigdomen generellt är utbredd, vilket gör att bankens projekt och program, antingen direkt eller indirekt, positivt påverkar fattiga grupper. Det är därför knappast meningsfullt att ytterligare fokusera verksamheten på dessa grupper, särskilt med hänsyn till bankens begränsade kapacitet. I AfDB:s mandat finns vidare inga referenser till en sådan fokusering".

Samtidigt framhåller utvärderingen att banken indirekt engagerar sig i fattigdomsfrågorna inom bl a hälso- och utbildningsområdet, där betoningen ligger på primärhälsovård, på grundutbildning och yrkesutbildning. Även bankens förstärkta inriktning på livsmedelsförsörjning och småböndernas situation i olika jordbruksprojekt berör viktiga fördelningsfrågor. Några utvärderingar av effekterna i ett fördelningsperspektiv har emellertid inte företagits och det synes oklart hur fattiga grupper påverkats av bankens projekt och program.

Mest aktiv har banken varit med avseende på den sociala dimensionen av den policybaserade långivningen. Banken deltar tillsammans med Världsbanken och UNDP i det "Social Dimensions of Structural Adjustment (SDA) Program in Africa" som berördes i närmast föregående kapitel (7.2.4). Alla policybaserade lån som presenteras för styrelsen innehåller numera avsnitt om de sociala kostnader som är förenade med strukturomvandlingsprocessen.

Bankledningens allmänt defensiva hållning till fattigdomsfrågorna synes delad av de regionala medlemsländerna. Utvärderingen rekommenderar att det genom olika "impact"-studier bör klargöras vilken effekt bankens projekt och program har på fattigare grupper.

I februari 1991 fattades beslut om en sjätte påfyllnad av Afrikanska utvecklingsfonden. Påfyllnadsbeloppet uppgår till ca 3,5 miljarder dollar och möjliggör en utlåningsökning med ca 4-5 % i reala termer under perioden 1991-1993.

För att gå med på denna påfyllnad ställde givarländerna en rad krav, varav flera är i linje med de behov av förändringar som framhålls i den svenska utvärderingen. Åtgärder skall sålunda genomföras för att förbättra bankens projektförberedelser och lånekvalitet. Vidare införs en mekanism i styrelsen för att möjliggöra att projekt av otillfredsställande kvalitet på begäran av två exekutivdirektörer skall kunna uppskjutas i tre månader. Desutom skall bankledningen systematiskt informera styrelsen om kommande projekt för att möjliggöra en informell diskussion om behov av förändringar.

Vid fördelningen av fondens resurser skall "performance" spela en viktig roll. Detta betyder att ett lands utvecklingspolitik skall ha direkt betydelse för hur mycket det får låna från fonden. God "performance" definieras som en sund ekonomisk politik som främjar tillväxt och fattigdomsbegränsning och som är långsiktigt hållbar från bl. a. miljösynpunkt. Fattigdomsbegränsning har fastställts som ett huvudmål för fondens utlåning. Detta innebär att en ökad satsning skall ske på social utveckling, dvs. utbildning och hälsovård inkl. familjeplanering, och att särskild hänsyn skall tas till kvinnornas tillgång till sociala tjänster. Vidare skall de miljömässiga konsekvenserna av fondens utlåning ges ökad uppmärksamhet.

5 *11-0631*

FNs utvecklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP) är FN-systemets centrala organ för finansiering och samordning av tekniskt bistånd. Projekten genomförs främst av FNs fackorgan (ILO, FAO, UNIDO m.fl.). UNDPs uppgift är att främja mottagarländernas utveckling genom olika former av kunskapsöverföring och förinvesteringsstudier. Detta bistånd sker i huvudsak i form av expertrådgivning, stipendier, mindre utrustningsleveranser och konsulttjänster. Expertbiståndet dominerar. UNDP är ett av de mindre kända organen inom FN, trots att det är det största av alla FN-organen utanför världsbanksgruppen och har en världsvid täckning.

Till UNDP är också knutna ett antal fonder, av vilka FNs kapitalutvecklingsfond (United Nations Capital Development Fund, UNCDF) har självständig verksamhet och erhåller stora bidrag från Sverige. UNCDF behandlas i avsnitt 9.2. FNs befolkningfond (United Nations Population Fund, UNFPA) är en helt självständig organisation. Även inom UNFPA är Sverige en dominerande biståndsgivare. UNFPA tas upp i avsnitt 9.3.

FN bedriver ett omfattande arbete för jämställdhet. FNs utvecklingsfond för Kvinnor (United Nations Development Fund for Women, UNIFEM) har etablerats för att främja kvinnoaspekter i den reguljära projektverksamheten. Med dessa frågor arbetar även en särskild enhet på UNDP, Division for Women in Development. Jämställdhetsarbetet behandlas i avsnitt 9.4.

I bilaga 9:1 beskrivs kortfattat några fackorgan vilkas bistånd i huvudsak finansieras av UNDP och som inte tas upp i separata kapitel.

Kommitténs överväganden och slutsatser återfinns i kapitel 22.9.5.

9.1 UNDP

9.1.1 Bakgrund

FNs insatser på utvecklingsområdet går tillbaka till generalförsamlingens resolution nr 200 (III) av den 4 december 1948, som anslog pengar till och drog upp riktlinjerna för vad som kom att kallas FNs utvidgade program för tekniskt bistånd (United Nations Expanded Programme of Technical Assistance, EPTA). Principerna, som fortfarande består, var:

- inriktning på tekniskt bistånd, dvs. expertis, stipendier, utbildning och informationsutbyte,
- samarbete med FNs fackorgan,
- mottagarlandsorientering.

Medan resolutionen förutsåg att medel skulle anslås från FNs reguljära budget, föreslog den dåvarande generalsekreteraren i stället ett system med en finansiering av det utvidgade programmet genom frivilliga bidrag. Dessa fördelades sedan på de olika fackorganen och kom att i praktiken utgöra en förstärkning av deras reguljära verksamhet i u-länderna.

Inom EPTAs styrelse intog fackorganen också en dominerande roll, även om generalsekreteraren, ex officio, var dess ordförande. Gradvis skaffade sig emellertid medlemsländerna större inflytande över programmet.

I och med tillskapandet av den Särskilda fonden (Special Fund, SF) 1958 fick FNs utvecklingsverksamhet en samlad organisation med en klart etablerad politisk styrelse, vars medlemmar valdes av FNs ekonomiska och sociala råd (ECOSOC). Till styrelsen knöts en rådgivande panel, bestående av FNs generalsekreterare som ordförande, ordföranden i EPTA och chefen för Världsbanken/IBRD. Fackorganens företrädare inbjöds att delta enbart i behandlingen av projekt inom deras mandat. I övrigt begränsades fackorganens roll till genomförandet av projekten. Besluten om projekten lades direkt hos styrelsen.

År 1965 beslöt generalförsamlingen att slå samman Särskilda fonden och EPTA till FNs utvecklingsprogram, UNDP, under en gemensam politisk styrelse Governing Council, och att ersätta den rådgivande panelen med ett fackorgansdominerat rådgivande organ under UNDPs administrator. De bägge fonderna med sina olika bestämmelser och procedurer kvarstod emellertid. Genom det nya rådgivande organet fick fackorganen ett instrument för att utöva inflytande inte bara på projekten och deras utformning utan också på valet av fackorgan för genomförandet av projekten och på tillsättandet av fältkontorschefer, "resident representatives", för UNDP. Med projektverksamheten i u-länderna som en allt större andel av fackorganens verksamhet och ekonomi blev detta inflytande av allt större vikt.

Efter ett omfattande utredningsarbete i den s. k. kapacitetsstudien under ledning av Robert Jackson och åtföljande diskussioner i UNDPs styrelse och ECOSOC fattade generalförsamlingen 1970 beslut (den s. k. konsensusresolutionen) om en omläggning och systematisering av FNs utvecklingssamarbete för att möta en förväntad expansion av biståndet under 1970-talet. Expansionsförväntningarna betingades bl. a. av den stora uppslutningen kring 1-procentmålet, sådant det formulerats i generalförsamlingens resolution om det andra utvecklingsårtiondet. Senast 1975 skulle detta mål vara uppnått. I resolutionen sattes 0,7 % av BNI som mål för det officiella biståndet och uttalades en målsättning om ökat bistånd via multilaterala kanaler, varför UNDPs resurser förväntades öka snabbt.

För att möjliggöra en rimlig programplanering behövdes preliminära planeringsramar för alla program, s. k. Indicative Planning Figures (IPF). Sådana ramar förutsatte en uppskattning av vilka resurser som skulle komma att bli tillgängliga under programperioden. Först därefter, och sedan medel avsatts för administration och omkostnader, kunde en beräkning och fördelning av medlen på landramar göras. De två stora frågorna inom UNDP, nämligen om bidragens storlek och programresursernas fördelning på länder och program, har alltsedan dess intagit en central roll i UNDP-styrelsens diskussioner inför varje ny programcykel/femårspe-

riod. Den struktur som nu etablerades innebar att UNDPs verksamhet skulle organiseras som ett trepartssamarbete mellan mottagarlandet, genomförande organisation (oftast ett av FNs fackorgan) och UNDP. UNDP fastställde landramar (liknande det svenska bilaterala biståndets) och de andra två parterna skulle komma med förslag hur dessa landramar skulle utnyttjas.

I praktiken har samarbetet präglats av återkommande diskussioner om resursfördelningen mellan fackorganen. Delvis som en följd härav har fackorganen ofta sökt och erhållit ökande biståndsresurser för verksamhet i u-länderna direkt från givarländer. Dessa s.k. extrabudgetära resurser (multibi) tillsammans med de projekt som finansieras direkt via fackorganens reguljära budgetar överstiger idag de resurser som kanaliseras via UNDP. Samtidigt har UNDPs styrelse arbetat för att projekten i högre grad genomförs av mottagarländerna själva, dvs. utan medverkan av fackorganen.

I konsensusresolutionen ingick en begäran till UNDPs styrelse att lägga fram ett förslag till en stadga för programmet vid 1971 års generalförsamling. Detta visade sig vara betydligt svårare än förutsett i det ideologiskt laddade debattklimat som rådde i början på 1970-talet. Efter diskussion vid varje styrelsemöte fram till 1977 bordlades frågan på obestämd tid och har sedan inte tagits upp igen. UNDP arbetar alltså utan stöd av en samlad stadga. Dess målangivelser måste därför sökas i målbeskrivningarna för dess föregångare, Särskilda fonden och EPTA, liksom i de resolutioner av generalförsamlingen som behandlar internationella ekonomiska relationer och utvecklingsfrågor, speciellt resolutionerna om utvecklingsårtiondena.

Genomgående för resolutionerna om EPTA, Särskilda fonden och UNDP är att ändamålen för verksamheten är formulerade med inriktning på vilken typ av verksamhet som skall utföras och inte på resultat eller innehåll. Tekniskt bistånd och stöd skall helt enkelt ges till u-länderna i deras utvecklingsansträngningar.

9.1.2 Verksamhet

UNDP har idag över 5 900 pågående projekt i 152 länder och territorier till ett totalt värde av ca 9 miljarder dollar. I dessa projekt arbetar över 9 000 internationella experter och volontärer och uppemot 30 000 lokalanställda personer, som tillhandahålls av mottagarländernas egna statsförvaltningar. Omkring 12 000 personer från u-länderna bedriver olika former av specialstudier utomlands, finansierade av dessa projekt. UNDPs verksamhet spänner över nästan alla samhällssektorer. Fördelningen av resurserna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 9:1. UNDPs verksamhet fördelad på sektorer (1989, procent)

Jordbruk, skog och fiske	22
Policy och planering	19
Industri	12
Transporter och kommunikationer	11
Naturresurser	10
Vetenskap och teknik	5
Arbetsmarknad	5
Hälso- och sjukvård	4
Utbildning	4
Humanitärt bistånd	3
Övrig	4
Summa	**100**

Källa: Statistisk rapportering från UNDP.

I genomsnitt ligger varje projekts budget på omkring 1,5 miljoner dollar, varav ca hälften kommer från UNDP. Projekten har en genomsnittlig löptid på ungefär fyra och ett halvt år, vilket innebär att omkring 1 300 projekt färdigställs varje år och lika många nya kommer till. Projekten är nästan uteslutande i form av tekniskt bistånd, dvs. syftar till att bygga upp kunnande och institutioner inom u-länderna. UNDPs andel av projektkostnad ıa ges som gåva.

Projekten hålls samman på landnivå av de s. k. landprogrammen, vilka anger prioriteringsområdena för UNDP-biståndet i enlighet med landets egen utvecklingsplanering. Landprogrammen är oftast femåriga och följer UNDPs egen programmerings- och finansieringscykel, som sedan 1972 bygger på fasta femårsperioder.

UNDPs karaktär av universellt program innebär att alla länder som är medlemmar av FN eller dess fackorgan äger rätt till bistånd från UNDP. Detta betyder att länder som inte normalt räknas som u-länder kan stå som mottagare av UNDP-insatser. Kriterierna för bistånd är emellertid så utformade att de fattigaste länderna gynnas. 80 % av landprogramresurserna är under den fjärde programperioden 1987-1991 reserverade för länder med en per capita-inkomst under 750 dollar. (Under nästa programperiod kommer dessa länder att få 87 % av dessa resurser.) För närvarande delar 52 länder på dessa 80 % medan övriga 90 länder delar på de resterande 20 % eller skjuter till av egna resurser. Omfattningen av biståndet till det enskilda landet påverkas också av befolkningens storlek.

Större delen av UNDPs verksamhet bedrivs på landnivå men omkring en femtedel av resurserna används för mellanstatliga projekt på regional, interregional eller global nivå. De globala projekten syftar ofta till att föra samman i- .itutioner inom länderna i gemensamma forsknings- och utvecklingsprojekt. De regionala projekten kan t. ex. gälla gemensamt utnyttjande av naturresurser, som floder och andra vattentillgångar.

UNDPs budget uppgår till ca 1 miljard dollar per år. Ca 95 % av bidragen kommer från OECD-länderna, därav nära 30 % från de nordiska länderna. UNDPs finansiella bas har hela tiden varit smal: tio länder har stått för 80 % av bidragen. Medan UNDP i början var i hög grad beroende av USAs bidrag, som under perioden 1967 – 1971 uppgick till 38 % av de totala bidragen, har under senare år en betydande utjämning ägt rum i

fördelningen mellan dessa tio största bidragsgivare. Utvecklingen framgår av följande tabell.

Tabell 9:2. Bidragen till UNDP fördelade på givarländer (1967 – 1989, procent)

	1967 –71	1972 –76	1977 –81	1982 –86	1987 –89
USA	38	24	19	21	12
Sverige	9	11	10	7	9
Holland	4	8	10	8	8
Danmark	7	9	8	6	8
Västtyskland	5	7	8	7	8
Japan	2	4	5	8	8
Norge	3	4	6	7	8
Italien	2	1	1	4	7
Kanada	6	6	6	7	6
Storbritannien	7	7	7	4	4
Övriga	18	19	20	21	22
Summa	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Källa: Statistisk rapportering från UNDP.

Ungefär hälften av projektkostnaderna täcks av mottagarländerna själva i form av betalning för lokala kostnader, vilka inte inräknas i landramarna. På senare tid har de ekonomiskt bättre ställda u-länderna börjat bidra också till de externa kostnaderna, s. k. cost-sharing, för att kompensera sina minskande landramar.

9.1.3 Organisation och styrelse

UNDP har sitt sekretariat i New York men är i högre grad än något annat FN-organ decentraliserat med 113 fältkontor i lika många länder. Kontoren skall arbeta så nära landets administration som möjligt under utformningen och genomförandet av landprogrammen.

UNDPs styrelse, Governing Council, har 48 medlemmar valda av ECOSOC på tre år. Enligt praxis besätts 27 av platserna av u-länder, 17 av västliga givarländer och fyra av vad som tidigare benämndes socialistiska i-länder. U-länderna har således majoritet i styrelsen. Besluten fattas ändå enbart genom konsensus, även om några formella hinder för omröstning inte finns.

Styrelsen är UNDPs högsta beslutande organ, som måste godkänna varje landprogram. Även de globala projekten måste godkännas av styrelsen, medan projekt som faller inom ramen för landprogrammen eller de regionala och interregionala programmen kan godkännas av UNDPs administrator, som är ansvarig för den löpande verksamheten.

UNDPs centrala ledning är organiserad på fyra regionala byråer (Afrika; Asien och Stilla Havet; Latinamerika och Karibien; Arabstaterna och Europa), vilka är ansvariga för programverksamheten. Vidare finns särskilda byråer för finansiella och administrativa frågor samt ett kontor för projekttjänster. En särskild avdelning under administratorn har hand om de globala och interregionala projekten. Direkt under administratorn finns

också FNs utvecklingsfond för kvinnor, UNIFEM, och en särskild enhet för tekniskt samarbete mellan utvecklingsländer (Technical Co-operation among Developing Countries, TCDC).

UNDPs fältkontor leds av en fältkontorschef, "resident representative", som normalt också ansvarar för FNs samlade verksamhet i landet och då kallas för FNs lokale samordnare, "resident coordinator".

Fältkontorets främsta uppgift är att övervaka och stödja programarbetet, i första hand genom att bistå landets myndigheter med programformulering och projektidentifiering men också i fråga om administrationen vid projektgenomförandet. Speciellt i de minst utvecklade länderna utgör hanteringen av administrativa problem i samband med genomförandet en dominerande del av verksamheten. UNDP-kontoret betjänar också i detta avseende FN-systemet i dess helhet. FNs informationscenter (United Nations Information Center, UNIC) är oftast samlokaliserat med UNDP och därmed fungerar UNDP-kontoret som inofficiell FN-representation i landet.

Under årens lopp har ett antal nya finansieringskällor och program tillkommit eller tillskapats av generalförsamlingen, vilka av praktiska och ekonomiska skäl har placerats under UNDPs styrelse. Av dessa behandlas UNCDF, UNIFEM och UNFPA i det följande. Andra fonder under UNDP är:

- MUL-fonden, eller fonden för särskilda åtgärder för de Minst Utvecklade Länderna. Medlen som influtit har av UNDP i huvudsak fördelats mellan dessa länder i proportion till deras landramar. Numera används MUL-medlen också för att finansiera särskilda aktiviteter, inriktade specifikt på ifrågavarande länders problem. I takt med att UNDPs reguljära resurser i allt större utsträckning kanaliseras till de fattigaste u-länderna har bidragen till MUL-fonden minskat. Det är möjligt att fonden helt kommer att upphöra.
- Sudano-Sahelkontoret, som upprättades i mitten av 1970-talet som ett organ för att stödja en sammanslutning av stater i Sahel-området, dvs. södra Sahara och närliggande områden, när det gäller bekämpning av ökenutbredningen. Särskilt framgångsrika har dess vägbyggnadsprogram inom de svårast drabbade områdena varit.
- FNs Volontärprogram, som används för att finansiera delar av kostnaderna för volontärer från u-länder.
- FNs fond för Vetenskap och Teknologi.
- FNs naturresursfond.

9.1.4 Sverige och UNDP

Det svenska stödet till UNDP och dess verksamhet har traditionellt varit utomordentligt starkt. Bidraget till UNDP för budgetåret 1990/91 uppgår till 770 milj.kr, varav 625 milj.kr som ordinarie bidrag, 65 milj.kr till MUL-fonden, 25 milj.kr till Sahelkontoret och 55 milj.kr till Kapitalutvecklingsfonden. Till detta kommer 125 milj.kr till UNFPA. Sedan 1967

har Sveriges totala bidrag till UNDP uppgått till ca 6,5 miljarder kr, eller omkring 1,1 miljarder dollar, vilket ger Sverige platsen som näst största bidragsgivare efter USA.

Att det svenska stödet till multilateralt utvecklingssamarbete i så hög grad kanaliserats genom UNDP har flera orsaker. Dels kan man se det som ett stöd till FN, eftersom Sverige har ett intresse av ett starkt FN, dels beror det på att UNDP gör långsiktiga åtaganden gentemot mottagarländerna och ger rent gåvobistånd huvudsakligen till de fattigaste u-länderna. Dessutom motiveras stödet av UNDPs ställning som centralt finansieringsorgan för det tekniska biståndet. UNDP har därmed ansetts ha goda möjligheter att förbättra samordningen av FNs biståndsverksamhet.

Samtidigt har Sverige konsekvent stött landprogrammeringen som modell för utvecklingssamarbetet med det inflytande som detta ger mottagarlandet när det gäller prioriteringar. Landprogrammeringen infördes inom UNDP och dess föregångare med starkt stöd från svensk sida och har alltid ansetts vara ett viktigt element för att markera målsättningen att främja ekonomisk och politisk självständighet. Den sätter också mottagarländernas skiftande behov i centrum och inte givarnas intressen. UNDPs landprogrammering kom också att stå modell för utformningen av de svenska bilaterala landprogrammen.

UNDP-biståndets ökade koncentration på de fattigaste länderna har delvis tillkommit genom aktiv påverkan från svensk sida, oftast i samverkan med de övriga nordiska länderna. Sverige har också starkt stött försöken att få medelinkomstländerna att utnyttja UNDPs tjänster mot ersättning i stället för som gåva.

Genom sin ställning som en av de två största bidragsgivarna till UNDP har Sverige som regel varit representerat i UNDPs styrelse. Sverige har där mestadels agerat gemensamt med de övriga nordiska länderna och ofta intagit en medlarroll mellan u-lands- och i-landsintressen. Kvinno- och miljöfrågor har också drivits med stor emfas från svensk och nordisk sida.

Stödet för landprogrammeringen som idé har inte hindrat Sverige från att aktivt medverka i de reformer och försök till reformer som företagits. Sverige och svenska idéer om biståndets uppläggning influerade den s.k. kapacitetsstudien 1968-1970, som låg till grund för konsensus-resolutionen 1970. Denna gav UNDP sin nuvarande utformning, grundad på trepartssamverkan och landprogrammering.

Modellen med UNDP som finansiär och samordnare av hela FN-systemets tekniska bistånd har aldrig fungerat. UNDP fick inte de inkomster som skulle ha varit nödvändiga. Sverige har därför aktivt medverkat också i senare reformförsök, såväl i slutet av 1970-talet som flera gånger under 1980-talet. Generalförsamlingens beslut hösten 1977 att inrätta en samordningsfunktion på fältet ("resident coordinator") var ett direkt svar på den ökade splittringen i FNs fältrepresentation. Åtgärden har emellertid haft begränsad framgång och systemets oförmåga till samordning har säkerligen varit en bidragande orsak till de krav på en omdefiniering av trepartssamverkan som nu är aktuella. Därvid avser man att föra över ansvaret för projektgenomförandet till mottagarlandet, vilket är det förfarande som de multilaterala utvecklingsbankerna tillämpar. UNDPs upp-

gift blir, förutom finansiärens, att stödja u-länderna härvidlag. Fackorganens roll skall därmed inriktas på att tillhandahålla specialistkompetens och rådgivning. Denna systemförändring är nu på väg att genomföras efter flera beslut inom UNDPs styrelse, vilka markerar strävan mot genomförande av projekten i nationell regi. Sverige och de nordiska länderna har stött denna utveckling.

Under 1980-talets första del medverkade Sverige aktivt i försöken att reformera finansieringen av UNDP. Syftet var att få till stånd förhandlingar mellan givarländerna om flerårsåtaganden, som skulle säkra underlaget för UNDPs programmering. Samtidigt sökte man modifiera styrelsen genom inrättandet av en programkommitté, som skulle möjliggöra en bättre information om och genomlysning av UNDPs verksamhet. Förslagen föll emellertid, trots omfattande insatser från flera stora givarländer under perioden 1982–1984, på såväl ointresse från vissa givarländers sida som motstånd från mottagarländerna mot att diskutera sina utvecklingsansträngningar offentligt.

Från och med 1984 års styrelsemöte har emellertid styrelsen arbetat med en särskild kommitté (där samtliga styrelsemedlemmar ingår) som diskuterat landprogrammen. Dessutom fanns mellan 1985 och 1990 en arbetsgrupp, där styrelsens medlemmar diskuterade UNDP-frågor mellan styrelsemötena, dock utan att fatta några beslut. Dessa båda organ har fr.o.m. 1991 ersatts av en programkommitté som skall diskutera landprogram och andra programfrågor. De svenska önskemålen har därför delvis tillgodosetts. Det har givit ökade möjligheter för Sverige och övriga länder att föra fram synpunkter på programmens utformning och inriktning.

9.1.5 UNDP – problem och möjligheter

Någon grundläggande översyn av FNs utvecklingsprogram har egentligen inte ägt rum sedan kapacitetsstudien och konsensus-beslutet år 1970. Omstruktureringen av FN-systemets ekonomiska och sociala sektorer, som beslutades 1977, lämnade UNDP i stort sett oförändrat. De försök som i samband med en resurskris 1981–1982 gjordes att reformera finansiering och styrning föll på u-ländernas motstånd mot åtgärder som skulle kunnat leda till ett ifrågasättande av deras ekonomisk-politiska prioriteringar och som kanske också skulle ha försvagat deras formella ställning i styrelsen. Givarländerna å sin sida var ovilliga att göra långsiktiga utfästelser om finansieringen utan ökad insyn i och kontroll av verksamheten. De diskussioner om FN-biståndets roll och framtida utformning som inletts i UNDP och FNs generalförsamling vid decennieskiftet 1989-1990 kan kanske leda till en ny struktur och nya roller för UNDP och fackorganen.

UNDPs ställning som centralt finansieringsorgan för FNs tekniska bistånd har under 1970- och 1980-talen urholkats. Dels har det skett genom en väsentlig ökning av fackorganens egen bistånds- och rådgivningsverksamhet, finansierad huvudsakligen med bilaterala medel, s.k. multibibistånd. Dels har det tekniska biståndet från Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna, vilka har fördelen av en direkt koppling till finansiellt bistånd, ökat kraftigt. Världsbanken har både byggt upp en egen

kapacitet på ett antal områden och anlitat sektorexpertis från FNs fackorgan i de fall där dessa har befunnits konkurrenskraftiga. Genom sina resurser och sitt kunnande har därför Världsbanken och regionalbankerna idag ofta en starkare ställning som utvecklingsorgan än FN-systemet, som inte förmått övertyga givarkretsen om sitt värde och sin effektivitet på detta område. En grundläggande översyn av uppläggningen av FNs utvecklingsverksamhet förefaller påkallad. Risken är annars att "utflyttningen av arbetsuppgifter" kan komma att fortsätta och så småningom lämna FN utanför det huvudsakliga utvecklingssamarbetet.

Resursfrågan

I reala termer har UNDP-programmet under 1970 och 1980-talen minskat. Resursproblemet skall ställas mot det faktum att själva utgångspunkten för konsensus-beslutet 1970 var att bygga en organisation för att klara en förväntad expansion av det offentliga utvecklingsbiståndet. Detta var i sin tur baserat på det andra utvecklingsårtiondets målsättning om en procent av BNP för resursöverföringar till u-länderna. Därför gavs UNDP en struktur där de förväntade resurserna redan hade delats ut i form av länderramar och programmerats. På så sätt skulle man undvika ständiga strider om fördelningen av pengarna mellan olika länder eller grupper av länder. Eftersom man trodde sig stå inför en expansionsperiod, var det också lättare att komma överens om fördelningen. Ökningen gjorde det möjligt att införa den s.k. golv-principen: inget lands landram skulle minskas från en programcykel till nästa. Omfördelning kunde bara ske genom omallokering av ökningen.

Till skillnad från den utförliga överenskommelsen på utgiftssidan gavs intäktssidan en mycket lös utformning: bidragen skulle vara frivilliga, vara årliga och lämnas i av givarlandet vald valuta (så länge den kunde anses användbar för UNDP). Denna brist på symmetri i hanteringen av inkomster och utgifter ledde till en finansiell kris redan 1974-1975, när programmeringen fortsatte enligt planerna, medan bidragen minskade till följd av oljekrisen. Sedan dess har UNDP lärt sig att hantera likviditeten genom försiktig planering, men programmeringen har blivit en årligen återkommande rutin i stället för en långsiktig, väl planerad process, som det var tänkt. Samtidigt har landramarna låst möjligheterna till koncentration av resurserna och meningsfulla större satsningar i MUL-länderna.

Ett kvarstående problem för UNDP är att dess inkomster fastställs för ett år i taget av parlament runt om i världen. Själv gör UNDP i praktiken flerårsutfästelser gentemot mottagarna. För att få någon ordning på planeringen har programcyklarna – femårsplanerna – tillkommit. Styrelsen försöker på förhand göra en bedömning av hur stora resurser UNDP bör kunna räkna med under en given femårsperiod och beslutar hur medlen skall fördelas. Behovet av mer långsiktig finansiering delar UNDP med andra FN-organ. Möjligheterna att skapa nya finansieringsmodeller inom FN diskuteras vidare i kapitel 19.

UNDP är en organisation med en politisk styrelse som formellt domineras av u-länderna med en majoritet av rösterna, men reellt av de givarländer av vilkas bidrag organisationen är helt beroende. Utvecklingsfrågor diskuteras sällan i styrelsen, eftersom i- och u-länder har olika åsikter om hur detta skulle påverka landprogrammeringen. I stället koncentreras styrelsemötena på resurs- och procedurfrågor, eller på generella, globala frågor, som sällan låter sig omsättas i praktisk handling. Den naturliga lösningen på detta styrproblem – att inrätta en funktionellt orienterad exekutivstyrelse, som kan fungera som en verksledning – har avvisats av u-länderna. De ser sådana idéer som orättmätiga försök från i-ländernas sida att lägga sig i landprogrammens innehåll. UNDPs administrator får därför ingen substantiell ledning från sin styrelse.

Genom att initiativet till projektverksamheten lagts på de andra parterna i trepartssamarbetet återstår oftast endast för UNDPs styrelse att godkänna finansieringen av dessa program. Någon egen utvecklingspolitisk profil kan UNDP under sådana förhållanden inte utveckla.

Möjligheterna

UNDP har en betydande potential som utvecklingsorgan genom sin ställning som centralpunkt för FNs biståndsverksamhet med tillgång till FN-systemets och alla dess medlemmars kunnande och forsknings- och utbildningsresurser. UNDP bör därför kunna anlägga en helhetssyn på ett lands utvecklingsproblem. Genom sin fältkontorsorganisation har UNDP personal och kunnande med vidare och längre erfarenhet av utvecklingsarbete än andra FN-organ.

Som ovan framhållits är problemet att UNDP i sin nuvarande form inte kan styra sina resurser som ett sammanhängande program utan bara som en organisation i samverkan med andra. UNDP förmår därför inte utnyttja systemets alla resurser på ett effektivt sätt. Resurserna är låsta och beslutsordningen är sådan att riktlinjer för verksamheten inte kan ges.

Diskussionen av reformer inom UNDP har dock påbörjats. I sin årsrapport om mänsklig utveckling (Human Development Report, HDR) engagerar sig organisationen också på ett nytt sätt i den utvecklingspolitiska debatten. Där reses frågan om syftet med det tekniska biståndet och diskuteras möjligheter att mäta mänsklig välfärd utanför de strikt ekonomiska ramarna. Syftet med den därmed initierade diskussionen är att UNDP skall kunna formulera en sammanhållen utvecklingspolitik och ange målen för denna. En ökad fokusering på innehållet i biståndet kan också ha som sidoeffekt att man minskar landprogrammets betydelse som planeringsinstrument. Därmed kan utvecklingspolitiskt välmotiverade insatser komma till stånd, även om de tillfälligt överskrider landramen. Den trepartssamverkan som UNDP-konstruktionen hittills byggt på har börjat ifrågasättas. Det nyligen fattade beslutet att ge mottagarländerna större ansvar för projekten innebär ett steg i denna riktning.

Reformer av UNDP berör också andra organisationer, som fackorganen och andra delar av FN-systemet. Dessa frågor behandlas därför i ett sammanhang i kapitel 19.

Av de olika program och fonder under UNDP som under årens lopp tillkommit för att finansiera olika typer av projekt är FNs kapitalutvecklingsfond (UNCDF) den viktigaste.

UNCDF bildades 1966 för att bistå u-länderna med kapital i form av gåvor eller räntefria lån. Fonden skulle utrustas med en exekutivstyrelse om 24 medlemmar med lika fördelning mellan u-länder och givarländer.

Med de begränsade resurser som ställts till fondens förfogande har det aldrig funnits anledning att ge full effekt åt fondens stadgar. Ansvaret för fonden har i stället anförtrotts UNDPs styrelse. Denna har beslutat att använda fondens resurser i första hand för småskaligt kapitalbistånd till förmån för de fattigaste länderna.

Enligt riktlinjerna skall fonden bidra till dessa länders utvecklingsansträngningar genom att som komplement till befintliga resurser lämna gåvobistånd eller långfristiga lån till ingen eller låg ränta. Syftet är att hjälpa dessa länder att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt anpassad till deras egna möjligheter och behov. Härmed avses i första hand en förstärkning av resp. lands ekonomiska och sociala infrastruktur, i synnerhet på områden som landsbygdsutveckling och småskalig industri.

De projekt som kommer i fråga för UNCDF-finansiering underkastas en noggrann prövning i samråd med UNDPs styrelse och myndigheterna i berörda länder. Projekten har en budget på 0,2-5 miljoner dollar och är därmed mindre än de som normalt finansieras av multilaterala finansinstitutioner. UNCDF är vidare inriktad främst på projekt som kan genomföras med material som kan upphandlas lokalt och med största möjliga medverkan av lokalbefolkningen. Härigenom främjas spridningseffekten av dessa projekt samt möjligheterna till utbyggnad i större skala.

UNCDF koncentrerar sig sålunda på småskaliga projekt inom jordbruk och industri (produktion av baslivsmedel och jordbruksredskap), ekonomisk infrastruktur (tillfartsvägar, bevattning, energiutvinning) och social service (vattenförsörjning, primärhälsovård, utbildning och bostäder till låg kostnad). Inriktningen är att tillgodose basbehoven hos de av projekten berörda samt på att dessa deltar i urval, utformning och genomförande av projekten.

Fonden anses spela en unik roll inom biståndsarbetet genom att den kompletterar UNDPs tekniska bistånd med småskaliga projekt på områden som UNDP redan bedömt som angelägna. Det är vidare möjligt för UNCDF att åta sig små udda projekt som av olika anledningar inte kunnat inrymmas i större projekt. Ibland kan det röra sig om en serie projekt som sinsemellan stöder varandra i en viss region.

Vid konferensen om de minst utvecklade länderna i Paris 1981 bestämdes att UNCDF skulle bli en av de huvudsakliga kanalerna för det förutsedda ökade biståndet till de minst utvecklade länderna, MUL-länderna. Denna ökning uteblev emellertid och UNDCF har därför inte fått möjlighet att spela sin avsedda roll när det gäller att bistå dessa länder i deras utvecklingsansträngningar.

I stället för den förutsedda ökningen fick UNCDF vidkännas en minsk-

ning med ca en tredjedel av bidragen mellan åren 1981 (32 milj. dollar) och 1985 (21 milj. dollar). Därefter har bidragen åter ökat och uppgick 1989 till 38 miljoner dollar.

UNCDF stöds fortfarande i första hand av små givarländer. De nordiska länderna svarade för hälften av UNCDFs totala resurser år 1989. Det svenska bidraget har också ökat under de senaste fem åren och uppgick 1990 till drygt 9 miljoner dollar. Sverige är fondens största bidragsgivare (21 % 1989), följt av Nederländerna (16 %). Därmed är kapitalutvecklingsfonden den institution som näst Internationella handelscentret, ITC, får den största andelen av sina bidrag från Sverige. USA bidrog år 1989 med endast 1,5 miljoner dollar, Japan med 1 miljon dollar, medan Storbritannien inte lämnade något bidrag.

UNCDF har goda förutsättningar att expandera sin verksamhet under 1990-talet. Man har vunnit bred erfarenhet från en rad framgångsrika projekt, vilket givit organisationen god renommé. UNCDF har identifierat ett stort antal nya projekt, som kan genomföras så snart medel flyter in. För 1991 förutser UNCDF att projekt för 65-70 miljoner dollar kan genomföras och man siktar på en volym på 100 miljoner dollar årligen från 1992.

Bidragen till UNCDF från de elva största bidragsgivarna 1982-1989 framgår av följande tabell (milj. dollar):

Tabell 9:3. Bidrag till UNCDF fördelade på givarland (1982 – 1989, milj. dollar och procent)

	1982	1986	1988[1]	1989[1]	1989 (%)
Sverige	4,8	5,7	7,1	8,1	21
milj.kr,	32,0	40,0	45,0	50,0	–
Nederländerna	5,4	4,7	6,4	6,3	16
Italien	1,8	2,7	3,8	4,5	12
Danmark	1,7	3,0	4,2	4,3	11
Norge	4,8	3,9	4,4	4,2	11
Schweiz	2,7	2,7	3,2	3,3	9
Finland	0,5	1,3	3,2	3,1	8
USA	2,0	0,9	1,0	1,5	4
Japan	1,0	1,0	1,0	1,0	2
Belgien	–	0,4	0,9	0,9	2
Frankrike	–	0,3	0,6	0,6	2
Övriga	1,2	0,4	0,3	1,0	2
Summa	**25,9**	**27,0**	**36,1**	**38,2**	**100**

[1] Beräknade belopp

Källa: Statistisk rapportering från UNCDF.

9.3 FNs befolkningfond, UNFPA

Efter beslut av generalförsamlingen inrättades år 1967 en särskild fond för FNs insatser på befolkningsområdet, FNs befolkningsfond (UNFPA). Fondens funktion är i huvudsak finansiell och rådgivande men den har sedan 1969 även en viss operativ verksamhet. Sedan 1973 är fondens övergripande uppgift att leda och samordna FN-systemets operativa insatser på befolkningsområdet.

Fonden är underställd UNDPs styrelse, som godkänner det långsiktiga

arbetsprogrammet, budget och finansplan samt landprogram. Fondens huvudkontor ligger i New York. På ett femtiotal av UNDPs landkontor leds UNFPA-arbetet av en fältrepresentant för fonden. Fonden har 700 anställda varav två tredjedelar tjänstgör på fältet.

9.3.1 Verksamhet

Fondens program omfattar familjeplanering, demografisk datainsamling och analys, utbildning och forskning för att stödja länder att formulera och genomföra program på befolkningsområdet. Merparten av projekten verkställs av FNs fackorgan, men u-länderna genomför nu själva en allt större del av projekten.

Fonden samarbetar bl. a. med WHOs globala AIDS-program samt stöder en rad regionala hälsoprogram, främst i Afrika, vilka drivs av WHO. Dessa program kombinerar hälsovård med insatser på familjeplaneringsområdet. FAO får stöd från UNFPA till sin samordningsenhet för befolkningsfrågor. Här utformas riktlinjer för den strategi som går ut på att integrera insatser inom familjeplanering i FAOs program för landsbygdsutveckling. UNFPA har vidare finansierat flera studier som utförts av ILO, bl. a. för att belysa i vilken mån familjestorleken influeras av behov av trygghet på ålderdomen. Med UNESCO samarbetar UNFPA i en rad program som rör utbildning och forskning. En stor del (ca 30 %) av UNFPAs interregionala program verkställs av frivilligorganisationer. Dessa åtar sig uppgifter på UNFPAs samtliga verksamhetsområden samt kompletterar med egna projekt inom utbildning, forskning och informationsspridning. Sverige verkar för ett stärkt samarbete med UNICEF, i synnerhet på landnivå.

Av UNFPAs totala programresurser avsattes år 1989 75 % för projekt i 56 prioriterade länder. Av dessa är 31 afrikanska. Familjeplanering fortsätter att vara fondens högst prioriterade område. Fonden samarbetar med givarländer för att öka och säkerställa tillgången på familjeplaneringsservice i u-länderna. Befolkningsfrågornas direkta samband med miljön präglar fondens policy och verksamhetsprofil. Vidare genomsyras fondens arbete av insikten om det mycket nära sambandet mellan befolkningsfrågorna och kvinnors villkor, status och delaktighet i samhällslivet.

FN anordnade globala befolkningskonferenser i Bukarest 1974 och i Mexico City 1984. Dessa har resulterat i en världsbefolkningsplan och en uppföljande deklaration, i vilka sambanden mellan befolkningsfrågor och utveckling betonas. UNFPA arrangerade tillsammans med Nederländernas regering ett internationellt befolkningsforum i Amsterdam 1989. Detta forum antog en deklaration med mer detaljerad målsättning och handlingsplan. FNs generalsekreterare har utnämnt UNFPAs exekutivdirektör till generalsekreterare för ett FN-möte om befolkningsfrågor 1994, en uppföljning av befolkningskonferenserna 1974 och 1984.

Allt fler länder begär bistånd till befolkningsprogram och resurserna täcker idag endast ca hälften av efterfrågan. Befolkningsfrågor är samtidigt i faktisk handling lågt prioriterade av såväl givare som mottagare. Det är få

länder som i sina utvecklingsplaner kompletterar planeringsunderlagets sociala och ekonomiska indikatorer med demografiska.

Sverige välkomnar fondens ansträngningar att föra fram sambanden mellan befolkning, miljö och utveckling samt kvinnors delaktighet i utvecklingsarbetet. Sverige söker påverka fonden mot ökad fältorientering och stöder dess prioritering av den afrikanska regionen.

Sverige har traditionellt spelat en aktiv roll för att främja befolkningsinsatser i u-länder. Sverige är medlem i FNs befolkningskommission för perioden 1988-1991. Sverige är den femte största bidragsgivaren till UNFPA (och den näst största till Internationella familjeplaneringsfederationen, IPPF). Inom det bilaterala utvecklingssamarbetet ingår befolkningsfrågorna främst i hälsovårdssamarbetet, men även i förvaltningsbiståndet i form av stöd till folkräkningar m. m.

9.3.2 Finansiering

UNFPAs verksamhet finansieras genom frivilliga bidrag. För år 1989 uppgick regeringsbidragen från ett 100-tal länder till 180 miljoner dollar eller ca 12 miljoner dollar mer än föregående år. De sju största bidragsgivarna var i tur och ordning Japan, Nederländerna, Tyskland, Norge, Sverige, Finland och Danmark. Den svenska andelen av regeringsbidragen var 9,4 % 1989. USA, som tidigare bidrog med ca en fjärdedel av UNFPAs inkomster, har sedan år 1986 helt dragit in sitt bidrag med hänvisning till fondens insatser i Kina, vilka man uppfattar som stöd till abort. (Dock samarbetar UNFPA och det amerikanska biståndsorganet USAID, som har en större budget för befolkningsinsatser än fonden.)

UNFPA har kritiserats av FNs revisorer för att man låter influtna medel ligga outnyttjade onödigt länge. För 1989 har projektutbetalningarna ökat och en större del av reserverade medel har kunnat tas i bruk. Medelsanvisningarna till projekten uppgick 1989 till totalt 194,2 miljoner dollar, medan inkomsterna för samma år enligt preliminära beräkningar uppgick till 185,2 miljoner dollar.

Under den senaste tioårsperioden har det svenska bidraget drygt fördubblats i löpande priser. Budgetåret 1981/82 var det svenska bidraget 48 milj.kr. och 1987/88 uppgick det till 75 milj.kr. För det svenska bidraget för budgetåret 1991/92 är anslaget 135 milj.kr.

9.3.3 Befolkningsfrågan på sikt

Världens befolkning, som idag uppgår till 5,3 miljarder, ökar med ca 90 miljoner människor per år och beräknas vara fördubblad om 50 år. Mer än 90 % av ökningen sker i u-länderna. Befolkningens storlek i ett visst land, liksom dess sammansättning och framför allt snabba förändringar i dessa avseenden, är av avgörande betydelse för förutsättningarna för ekonomisk och social utveckling. Befolkningstillväxten hotar möjligheterna till en hållbar utveckling, hälsovårdens och utbildningens infrastruktur och, i fattigdomens spår, kvinnors hälsa. Urbaniseringen är mer än tre

gånger snabbare i u-länderna än i i-länderna och leder till tilltagande försörjningsproblem både i städerna och på landsbygden, samt förslumning av städerna.

UNFPAs verksamhet bör ses mot denna bakgrund liksom i ljuset av den globala utvecklingen på det ekonomiska och sociala området och på miljöområdet. U-ländernas befolkning beräknas ha vuxit med 770 miljoner bara under 1980-talet. Under innevarande decennium beräknas befolkningen i dessa länder öka med bortåt en miljard. I många av dessa länder räknar man med en fördubbling av befolkningen inom 25-30 år (under antagandet av en årlig tillväxt på 2,3-2,8 %). Dessa länders regeringar kommer därför att utsättas för ett starkt ökande tryck när det gäller att tillgodose behoven av hälsovård, utbildning, bostäder och sysselsättning.

Problemet blir än allvarligare om man beaktar åldersstrukturen bland världens befolkning. Vid sekelskiftet kommer 42 % av befolkningen i u-länderna, eller 2,6 miljarder människor, att vara i åldersgruppen 0-25 år. Detta innebär att man måste räkna med en fortsatt stark ökning av jordens fattiga befolkning under nästa sekel. Av den befolkningsökning på 3,2 miljarder människor som enligt försiktiga beräkningar kommer att äga rum mellan 1990 och 2025 kommer drygt 90 % att födas in i fattigdom.

Befolkningstillväxten innebär också att den demografiska fördelningen i länderna blir ofördelaktig. En stor proportion unga i befolkningen skapar problem även för länder där det totala befolkningstrycket inte är så stort.

Insikten om behovet av insatser på befolkningsområdet växer. Det utvecklingsarbete som idag bedrivs är emellertid helt otillräckligt för att möta de ökande behoven, inom områden som exempelvis utbildning. Andelen läskunniga har ökat men antalet icke läskunniga har under de senaste 20 åren ökat från 742 miljoner till ca 900 miljoner.

Även om behoven av insatser på befolkningsområdet är väl kända och erkända, är problemen och hindrande faktorer betydande. Bland dessa kan nämnas brist på politisk vilja och målinriktning på regeringsnivå, kulturella, religiösa och sociala hinder, ineffektivt utnyttjande av existerande resurser, oförmåga att integrera familjeplanering i landets utvecklingsplanering, brist på relevant information, brist på för ändamålet utbildad personal samt brist på preventivmedel.

Det är ett faktum att själva fattigdomen försvårar dessa problem. Många av de allra fattigaste, i synnerhet på landsbygden, nås aldrig av den information och service som kan ges. Om sådan service ändå finns att tillgå, har de allra fattigaste ofta inte råd att utnyttja den. I städer och tätorter är fattigdomen också utbredd, inte minst bland kvinnor. Man talar idag om en femininisering av fattigdomen, ett fenomen som grundar sig på att kvinnor vanligtvis har lägre löner än män, samtidigt som de ofta har stor försörjningsbörda.

Det står idag klart att insatserna på befolkningsområdet måste öka kraftigt de kommande åren. Vid det tidigare nämnda mötet i slutet av 1989 i Amsterdam organiserat av UNFPA och Nederländerna konstaterades också att u-länderna idag efterfrågar bistånd på befolkningsområdet i en omfattning som det saknas resurser att möta. För att få avsett resultat måste dessa insatser i ökande grad integreras med pågående utvecklingsan-

strängningar inom områden som hälsovård, utbildning och sysselsättning. Om en sådan kraftsamling inte sker, finns, enligt vissa bedömare, anledning befara att bortåt hälften av jordens befolkning kommer att leva i absolut fattigdom i mitten av nästa århundrade.

9.4 FNs arbete för jämställdhet

Översikt

FNs arbete för jämställdhet mellan kvinnor och män baserar sig på FN-stadgan, som ålägger medlemmarna att främja respekt för mänskliga rättigheter och fundamentala friheter för alla, oavsett ras, kön, språk eller religion. Denna princip har senare bekräftats i deklarationen om mänskliga rättigheter av år 1948.

Bland viktigare milstolpar inom FNs arbete för jämställdhet kan nämnas:

- internationella kvinnoåret 1975,
- kvinnokonferensen i Mexico City år 1975 och antagandet av deklaration och aktionsplan för att genomföra kvinnoårets målsättningar,
- FNs kvinnoårtionde 1976-1985,
- konventionen 1979 om eliminering av alla former av diskriminering mot kvinnor
- världskonferensen i Köpenhamn 1980 med antagandet av aktionsprogram för den andra hälften av kvinnoårtiondet,
- världskonferensen i Nairobi 1985 med antagandet av strategier för det fortsatta jämställdhetsarbetet fram till år 2000.

Inom FN har arbetet på att förbättra kvinnornas situation alltmer kommit att inriktas på ekonomiska förhållanden. Vid kvinnokonferensen i Mexico 1975 fastslogs således att jämställdhet mellan män och kvinnor hindras av ekonomiska klyftor. Arbetet med jämställdhet skulle betraktas som en del av strävandena till social och ekonomisk utveckling och utjämning. Det är därför naturligt att u-landskvinnornas situation har kommit i förgrunden för jämställdhetsarbetet inom FN.

FNs generalförsamling beslutade 1975 på rekommendation av kvinnokonferensen i Mexico att proklamera tiden 1976-1985 som FNs kvinnoårtionde. FNs frivilliga fond för kvinnoåret omvandlades i samband härmed till en frivillig fond för FNs kvinnoårtionde. Denna fick i sin tur en fortsättning i FNs utvecklingsfond för kvinnor (UNIFEM), en självständig fond för tekniskt samarbete knuten till UNDP (se nedan).

Under 1980-talet hölls två världskonferenser, en i Köpenhamn år 1980 och en i Nairobi år 1985. Den sistnämnda kom, trots vissa politiska motsättningar, att bli en framgångsrik avslutning på kvinnoårtiondet. Ett huvuddokument antogs med strategier för det fortsatta jämställdhetsarbetet. Dokumentet innehöll fem avsnitt: jämställdhet, utveckling, fred, särskilt utsatta kvinnor samt internationellt samarbete.

Efter Nairobi-konferensen har jämställdhetsarbetet inom FN i mycket stor utsträckning inriktats på genomförandet av dessa strategier på nationell, regional och internationell nivå. Stor vikt tillmäter man att strategi-

erna beaktas av alla organ, även fackorganen, inom hela FN-systemet. FNs Kommission för kvinnans ställning (Kvinnokommissionen) har av generalförsamlingen givits i uppdrag att följa upp och samordna detta arbete.

Kvinnokommissionen är en av de sex funktionella kommissioner som alla rapporterar till FNs ekonomiska och sociala råd (ECOSOC). Kvinnokommissionen har 45 medlemmar. Vart tredje år sker val till 15 platser, som är regionalt fördelade. Kommissionen möts årligen. Den viktigaste uppgiften vid 1990 års möte med kvinnokommissionen var att göra en första samlad granskning och utvärdering av hur Nairobi-strategierna hittills hade genomförts på nationell, regional och internationell nivå. Granskningen visade bl a att en stagnation skett i flertalet länder.

Med anledning härav antogs en resolution med 24 rekommendationer för att öka takten i jämställdhetsarbetet, bl. a. genom att på några områden sätta upp tidsbestämda mål. Vidare beslöts att nästa världskonferens skall hållas år 1995.

Sedan ECOSOC behandlat och fattat beslut om kommissionens rapporter överlämnas dessa till generalförsamlingen för slutligt ställningstagande. Det är ECOSOC som har ansvaret för samordningen av Nairobistrategierna inom FN-systemet.

I generalförsamlingen är det andra och tredje utskotten som behandlar frågor som initierats av kvinnokommissionen. Formellt sett är besluten i generalförsamlingen endast rekommendationer till medlemsländerna, men om ett beslut tagits med konsensus anses det vara starkt förpliktande för varje enskilt land.

FNs jämställdhetsarbete administreras centralt av en särskild enhet (Division for the Advancement of Women), som är förlagd till FNs Wien-kontor.

En kommitté har tillsatts för att övervaka tillämpningen av konventionen om eliminering av alla former av diskriminering mot kvinnor. Den består av 23 oberoende experter, som möts årligen för att granska rapporter från de länder som anslutit sig till konventionen.

FN har också ett särskilt institut för utbildning och forskning (International Research and Training Institute for the Advancement of Women, INSTRAW) i kvinnofrågor. Detta har förlagts till Dominikanska republiken och inledde sin verksamhet 1983. INSTRAWs viktigaste uppgifter är att bedriva forskning och utbildning för att integrera och mobilisera kvinnor i utvecklingsprocessen och att höja kvinnors insikt om sin situation och om vilka möjligheter som finns till förbättringar. Institutet skall vidare verka för att kvinnor får en stärkt roll på alla plan i utvecklingsprocessen.

Sveriges inställning

Sverige deltar aktivt i FNs jämställdhetsarbete. Norden har av tradition en plats i kvinnokommissionen. Sverige är medlem för fyraårsperioden 1988–1991 och väntas efterträdas av Finland. Under 1990 års kommissionsmöte lade Sverige fram ett resolutionsförslag om jämställdhet i polit-

iskt deltagande och beslutsfattande. Sverige var också medförslagsställare till ytterligare åtta resolutionsförslag om bl. a. kvinnor i FN-sekretariatet, flyktingkvinnor och konventionen om diskriminering av kvinnor.

I kvinnokommissionen arbetar Sverige bl. a. för att jämställdhetsarbetet skall vara en integrerad del av FN-organens programverksamhet i stort. Sverige driver även aktivt frågan om kvinnors representation i FN-sekretariatet. Sverige har därvid speciellt ställt krav om ytterligare ansträngningar för att öka andelen kvinnor på högre tjänster.

Från svensk sida har uttryckts oro över den tilltagande feminiseringen av fattigdomen och bristen på framsteg i arbetet på att förbättra kvinnors villkor. Vidare har understrukits att det behövs grundläggande politiska och ekonomiska förändringar för att göra kvinnor delaktiga i hela utvecklingsprocessen.

Sveriges internationella agerande i jämställdhetsfrågor har i stor utsträckning skett inom nordisk ram. Arbetet inom FN har haft i huvudsak följande fyra målsättningar:

- att undanröja all diskriminering av kvinnor på alla områden samt främja jämställdhet inom ekonomisk och social utveckling, internationellt liksom nationellt,
- att underlätta för kvinnor att utforma sin tillvaro och skaffa sig en bättre och mer objektiv insikt om sin roll i samhället,
- att aktivt medverka till att antagna planer och program för en förbättring av kvinnors ställning verkligen genomförs inom ramen för utvecklingsprocessen,
- att profilera de nordiska länderna som länder vilka aktivt vill främja social rättvisa, jämställdhet mellan könen och hållbar utveckling.

De nordiska länderna konstaterar idag att man varit såväl givare som tagare i FNs jämställdhetsarbete. Samtidigt som man fört fram nordiska värderingar och traditioner i olika FN-fora har man insett vilka brister som finns i de egna samhällena. Detta gäller i synnerhet på det normativa området. FNs konvention om eliminering av diskriminering av kvinnor har lett till konkreta åtgärder även i de nordiska länderna.

Med den positiva profil som Norden lyckats skaffa sig i jämställdhetsarbetet har det varit relativt lätt att få gehör för nordiska initiativ och förslag. De nordiska länderna har samtidigt iklätt sig en roll som brobyggare mellan syd och nord, vilket har bidragit till denna profil. Att de nordiska länderna, jämte Nederländerna, är de enda stater som uppnått det överenskomna biståndsmålet på 0,7 % av BNI, har stärkt förtroendet för våra länder även på detta område.

Även om ett omfattande arbete återstår på området jämställdhet, brukar denna fråga användas för att belysa FN-systemets potential för att påverka det normativa tänkandet i världen. Jämställdhet betraktas inte längre endast som en rättighet för kvinnor utan som en absolut social nödvändighet för att få till stånd en humanare och mer balanserad utveckling av samhället. Sålunda konstateras i FNs medelfristiga plan att kvinnors fulla deltagande på sina egna villkor är en förutsättning för en varaktig och hållbar utveckling.

FNs utvecklingsfond för kvinnor (UNIFEM) spelar en viktig roll när det gäller konkreta förbättringar av kvinnors ekonomiska förhållanden.

UNIFEMs huvudsakliga uppgifter är att

- erbjuda direkt ekonomiskt och tekniskt bistånd till kvinnor som driver kooperativ verksamhet inom områden som livsmedelsproduktion, bränsle- och vattenförsörjning, hälsovård, småskalig affärsverksamhet samt administration och planering och
- tillse att både kvinnors och mäns behov tillgodoses när större bidstånd-sprojekt planeras, genomförs och utvärderas.

UNIFEMs anknytning till UNDP innebär att man åtnjuter dess stöd på fältet, när projekt skall bedömas, planeras och genomföras. UNIFEM samarbetar också med andra organ inom FN, som FAO, ILO, UNIDO och UNESCO, liksom med en rådgivande kommitté bestående av fem stater från olika regioner. Denna kommitté biträder UNIFEM i frågor som rör fördelningen av resurser till olika samarbetsorgan.

UNIFEM har ambitionen att så långt möjligt arbeta med lokal eller regional expertis. Man vinnlägger sig vidare om att projekten skall vara nydanande inom sina resp. områden samt kunna få en spridningseffekt.

UNIFEM finansieras med frivilliga bidrag. År 1990 uppgick dessa till ca 8 miljoner dollar. Sverige, tillsammans med Kanada, Norge och Finland hör till de största bidragsgivarna. Sedan UNIFEM blev operativt år 1978, har man stött nära 400 projekt i över 100 u-länder. UNIFEMs resurser räcker dock bara till ca hälften av de projekt man skulle vilja stödja.

Det svenska bidraget till UNIFEM var under budgetåret 1980/81 0,49 milj. kr. Fram till budgetåret 1984/85 växte bidraget till 1,0 milj. kr. För budgetåret 1990/91 avsattes 3,5 milj. kr, och för budgetåret 1991/1992 4 milj. kr till UNIFEM.

FNs barnfond (United Nations Children's Fund, UNICEF), har fått sitt mandat och verksamhetsområde avsevärt breddade sedan starten 1946. Från att först ha begränsat sitt stöd till i huvudsak hälsovård för barn och deras mödrar har organisationen efterhand kommit att inrikta sig på att förbättra barnens – och kvinnornas – villkor inom familjen och i samhället i stort.

UNICEF har därmed kommit att bli det ledande multilaterala utvecklings- och biståndsorganet inom de sociala sektorerna. Målgruppen är de svaga grupperna i samhället, med fortsatt tyngdpunkt på barnen.

UNICEFs arbete drivs parallellt på två nivåer, den globala, där syftet är att arbeta för en internationell politisk mobilisering för en förbättring av barns villkor, och den nationella, där organisationen stöder landspecifika program.

Det internationella barnåret 1979 förde upp barnfrågorna på den världspolitiska dagordningen på ett helt annat sätt än tidigare. UNICEF har spelat en avgörande roll härvidlag. Barnkonventionen (Convention on the Rights of the Child), vilken antogs av FNs generalförsamling i november 1989, är att betrakta som en milstolpe. Konventionen kom att utgöra en plattform för barntoppmötet (World Summit for Children) i september 1990, till vilket Sverige var en av initiativtagarna.

UNICEF har under 1980-talet även agerat på det ekonomisk-politiska planet. Det främsta exemplet är UNICEFs ledande roll när det gäller att påvisa risken att strukturanpassningsprogram får negativa effekter för barn och andra svaga grupper i samhället. Det av UNICEF myntade begreppet "adjustment with a human face" har vunnit gehör i debatten och satt sina spår i de av Världsbanken och IMF stödda ekonomiska programmen.

Framställningen nedan bygger i huvudsak på en särskild studie, återgiven i Annex 3. Kommitténs överväganden och slutsatser redovisas i kapitel 22.10.3.

10.1 Organisation, verksamhetsvolym och finansiering

UNICEFs styrelse (Executive Board) består av 41 medlemsländer med mandatperioder på tre år. En tredjedel väljs varje år av FNs ekonomiska och sociala råd (ECOSOC).

Sverige satt i styrelsen utan avbrott 1956–1984. Regeln är annars att endast medlemmarna i säkerhetsrådet samt Schweiz tillåts sitta mer än en treårsperiod i sträck. Undantaget för Sverige kan förmodas bero på våra stora bidrag till och starka engagemang i UNICEF. Sverige är nu återigen

medlem av styrelsen (1989–1991). För närvarande sitter även Danmark och Finland där. Normalt är endast två nordiska länder samtidigt företrädda i styrelsen.

Organisationen leds av exekutivdirektören som vid sin sida har tre vice-direktörer.

UNICEF är en personaltät organisation med totalt ca 4 500 anställda. Endast 740 tjänstgör vid huvudkontoret i New York och dess filialer och specialenheter i Köpenhamn, Genève, Sydney och Tokyo. UNICEF är således mycket fältorienterad. Organisationen arbetar i 121 länder och har, förutom sex regionkontor, över hundratalet biståndskontor. UNICEF-personal har uppemot 200 tjänstgöringsorter. Ett trettiotal svenskar är anställda inom UNICEF (knappt 3 % av personalstyrkan).

37 % av personalen klassificeras som handläggare, internationellt rekryterade eller inhemska. I sin strävan att öka antalet kvinnor i denna grupp satte UNICEF 1985 upp målet att av samtliga handläggare skall 33 % vara kvinnor i slutet av 1990. Detta mål har i det närmaste uppnåtts. Av fältkontoren leds 26 % av kvinnor.

1989 uppgick UNICEFs inkomster till 667 miljoner dollar och utgifterna till 633 miljoner dollar; därav gick 501 miljoner dollar till biståndsprogram och resterande 132 miljoner dollar till programstöd och administration.

UNICEFs inkomster består, liksom UNDPs, helt och hållet av frivilliga bidrag. Dessa organ skiljer sig därmed från exempelvis FNs fackorgan, vilka disponerar en reguljär budget bestående av obligatorisk uttaxering från medlemsländerna. UNICEF tillämpar tvåårsperioder i sitt budgetarbete.

Regeringar lämnar normalt sina bidrag till UNICEFs allmänna budget men kan även lämna tilläggsbidrag till oplanerade katastrofinsatser, globala program eller bestämda projekt som godkänts av UNICEFs styrelse men som inte kunnat finansieras inom landramarna.

Praktiskt taget alla världens regeringar, såväl i u-länder som i industriländer, bidrar till UNICEFs verksamhet. De större givarländerna bidrar som regel med stora tilläggsbidrag utöver bidraget till den allmänna budgeten. Det gäller även Sverige.

1988/89 utgjordes UNICEFs inkomster till 62 % av allmänna medel och till 38 % av tilläggsbidrag. 23 % av UNICEFs totala inkomster kommer från insamlingar och kortförsäljning.

10.2 Strategi, roll och verksamhet

45 % av barnen under fem år i u-länderna (Kina undantaget) lever i absolut fattigdom. 40 000 barn dör varje dag; flertalet skulle enligt UNICEF med enkla medel kunna räddas till livet. Bättre näring, tillgång till vatten och sanitet och en grundläggande primärhälsovård skulle på ett radikalt sätt ändra livsbetingelserna. För 20 år sedan var möjligheterna att lösa u-landsbarnens hälsoproblem begränsade. Tack vare tekniska landvinningar är det idag möjligt att med relativt enkla och billiga medel utrota eller kontrollera spridningen av en del av de mest fruktade sjukdomarna, t. ex. polio, stelkramp och mässling.

Med sina begränsade resurser kan UNICEF inte ensam lösa problemet med u-landsbarnens oacceptabla villkor. I den situationen har UNICEF valt att söka spela en katalytisk roll genom att söka övertyga regeringar och andra beslutsfattare om nödvändigheten att satsa på barnen. UNICEF arbetar för social mobilisering på landnivå och politisk mobilisering på det internationella planet för att få u-länderna att ge barnen ökad prioritet. I detta arbete engageras även folkrörelser och enskilda organisationer.

I början av 1980-talet uppställde UNICEF enkla, kvantitativa mål för vart och ett av de världsomfattande program som man beslutat prioritera. Det främsta är universell immunisering, där målet är att 80 % av barnen i u-länderna skall vara immuniserade i slutet av 1990. 1989 hade 42 länder uppnått målet. Enbart under 1989 beräknar UNICEF att immuniseringen räddade två milj. barns liv.

UNICEF genomför inte självt några program. Dess uppgift är i stället att ge stöd åt program som genomförs av landets myndigheter eller enskilda organisationer. Biståndet skall med andra ord vara hjälp till självhjälp och företrädesvis lokalt förankrat. Stödet består ungefär till hälften av medicinsk och annan materiel, t.ex. vaccin, och utrustning, som kylskåp, pumpar för brunnar och fordon, och till hälften av kontantstöd.

Programutgifterna fördelar sig på sektorer enligt följande:

Tabell 10:1. UNICEFs utgifter fördelade på sektorer (1970 – 1979 och 1989, procent)

	1970 – 1979	1989
Barnhälsovård	34	40
Barnnutrition	10	6
Vatten och sanitet	17	15
Utbildning	22	7
Lokal samhällsservice	5	7
Katastrofinsatser	5	10
Övrigt	7	15
Summa	**100**	**100**

Källa: Statistisk rapportering från UNICEF.

Det bör dock framhållas att många program är integrerade och multidimensionella, varför det kan vara svårt att avgöra vilken sektor de bör hänföras till.

Fördelningen av UNICEFs resurser mellan olika länder sker enligt tre kriterier: antalet barn i landet, BNP per capita och barnadödligheten. De länder som har mycket låg BNP per capita och mycket hög barnadödlighet får relativt sett en större andel av programmet. Detta ger verksamheten en klar fattigdomsinriktning.

Tabell 10:2. UNICEFs verksamhet fördelad på regioner (1970 – 1979 och 1989, procent)

	1970 – 1979	1989
Asien	57	41
Afrika	21	34
Nordafrika/Mellanöstern	11	12
Amerika/Karibien	9	10
Interregionalt	2	3
Summa	**100**	**100**

Källa: Statistisk rapportering från UNICEF.

Afrikas andel av resurserna har efterhand ökat markant, något som Sverige förespråkat. Asien har i stället fått en mindre andel.

10.3 Bedömningar av UNICEF

I den ovannämnda särskilda studien redovisas ett antal både positiva och kritiska omdömen om UNICEF.

Det är en allmän uppfattning att UNICEF är ett effektivt biståndsorgan. Särskilt gäller detta i jämförelse med övriga FN-organ på biståndsområdet. Denna uppfattning grundas på bl. a. följande faktorer.

- UNICEFs mandat, att främja barnens överlevnad och välfärd, är okontroversiellt, liksom målsättningen att utveckla mänskliga resurser, att nå de fattigaste och mest utsatta: barnen och kvinnorna.
- Verksamheten är praktisk och handlingsinriktad, målen klart definierade. Man når mätbara och synliga resultat. Man är medveten om att man uträttar ett viktigt arbete.
- Tyngdpunkten i arbetet ligger på samarbetet med mottagarländerna. Prioriteringar och programplanering görs i nära samarbete med myndigheterna och blir därmed väl förankrade. Länderna har själva ansvar för genomförandet, medan UNICEFs roll är stödjande.
- UNICEF är mindre byråkratiskt, mer pragmatiskt och flexibelt än andra FN-organ. Beslutsvägarna är kortare, bl. a. till följd av att verksamheten är decentraliserad och fältorienterad.
- UNICEF har en folklig förankring i såväl i-länder som u-länder. UNICEF-kommittéerna i givarländerna utgör en tillgång. De fungerar som UNICEFs förlängda arm ifråga om information, "public relations" och insamling av medel (kortförsäljning).
- UNICEF har en effektiv upphandlingsorganisation, som på ett professionellt sätt sköter inköp, lagring, frakt, etc. till program runt om i världen.

Även om omdömena om UNICEF är allmänt positiva, framförs viss kritik mot organisationens sätt att arbeta. Kritiken kan sammanfattas i följande punkter.

- Kortsiktiga kampanjer på bekostnad av långsiktig utveckling. Benägenhet att satsa på punktinsatser som ger stor uppmärksamhet. UNICEF borde i stället se till barnets hela hälsosituation inom en fungerande struktur för primärhälsovård.

- Bristande hållbarhet ("sustainability"), med svårigheter att upprätthålla programmen, när givarstödet upphör. I många fall har skapats ett biståndsberoende inom program som vattenförsörjning, sanitet och undervisning, då dessa inte integrerats i existerande strukturer.
- Förenkling av problematiken. Inriktning på delproblem i stället för den komplexa verkligheten. UNICEF lägger t.ex. stor vikt vid att sänka dödstalen för barn i u-länderna, vilket kan åstadkommas med tämligen enkla metoder. Däremot fäster man mindre avseende vid den verklighet som ligger bakom barns svåra villkor. PR-tänkande genomsyrar organisationen på gott och ont. Det behövs en intellektuell, kritisk granskning av de påståenden och den argumentering som UNICEF presenterar.
- Alltför stark inriktning på kvantitativa mål och statistiska mått på bekostnad av kvalitetsdimensionen. Personalen vid UNICEF-kontoren i enskilda länder känner sig pressad av de kvantitativa mål som uppsatts för de globala kampanjerna och tvingas ägna en oproportionerligt stor del av sin tid åt dem på bekostnad av andra, mer långsiktiga program. Program som prioriteras av mottagarlandet kan på detta sätt bli lidande.
- Fragmentering av programmen. UNICEFs totala resurser på drygt 4 miljarder kr på årsbasis fördelas på 121 länder. I många fall blir därför programmet tunt och splittrat. Bättre resultat skulle kunna uppnås vid en koncentration av verksamheten till färre sektorer och program och till de sämst ställda länderna.
- Hög andel tilläggsbidrag (multibi) förrycker programpolitiken och skapar orättvisor. Tilläggsbidragen uppgår nu till 33 % av inkomsterna, vilket medför problem. Man ser en tilltagande bilateralisering av UNICEFs program och den universalitetsprincip som skall råda i FN-organen åsidosätts. Trots att de stora givarna säger sig i princip vara för en stark allmän budget, fortsätter satsningen på tilläggsbidrag. Det gäller även Sverige. En i sammanhanget positiv aspekt är dock att UNICEFs styrelse tar ställning också till tilläggsprogrammen.
- Ledningsstilen hierarkisk och tendenser till centralisering. Globala program och centrala strategier ger ledningen större inflytande över länderprogrammen än tidigare. Här gäller det att bevara balansen mellan huvudkontor och landkontor, att värna om landkontorens självständighet samt att se till att det finns en öppen och effektiv tvåvägskommunikation mellan ledningen och fältkontoren.
- Utvärderingen av programmen måste stärkas liksom återföringen av erfarenheter. Projekt- och programutvärderingar på nationell nivå är av skiftande kvalitet och görs helt eller delvis av den egna personalen. Resultatet stannar ofta på resp. landkontor och erfarenheterna sprids inte vidare inom organisationen. Detta leder till svag kunskapsuppbyggnad inom organisationen.
- Otillräcklig samordning med andra givare. Graden av samarbete med UNDP och övriga organ synes i hög grad vara en personfråga. Samarbetet med WHO synes dock vara gott, medan samarbetet med UNFPA (FNs befolkningfond) förefaller svagare än motiverat. Möjligheterna till insyn för bilaterala givare varierar. UNICEF är allmänt återhållsam när det gäller att diskutera problem i programmen.

Trots de kritiska synpunkter på UNICEFs arbete som redovisats ovan, är det sammanfattande omdömet att UNICEF är en väl fungerande biståndsorganisation, kanske den mest effektiva inom hela FN-familjen. Detta hindrar inte att mycket kan förbättras. Sverige har anledning att följa organisationen noga.

10.4 UNICEF och Sverige

Sverige har spelat en synnerligen aktiv och stödjande roll gentemot UNICEF ända sedan 1950-talet, såväl genom sina stora bidrag som genom sitt agerande i styrelsen.

Bland de frågor som Sverige under de gångna åren drivit i UNICEFs styrelse kan nämnas följande.

- Begränsning av UNICEFs roll ifråga om katastrofbistånd till förmån för ett mer långsiktigt utvecklingsarbete,
- prioritering av mödra- och barnhälsovård,
- tillgång till familjeplanering inom ramen för mödra- och barnhälsovården,
- samband och ömsesidigt beroende mellan alla de problem som rör barnen gör det nödvändigt att se på barnets *hela* situation, inte bara på ett problem i taget,
- barn i städernas slum som en särskild prioriterad målgrupp,
- stöd till barn i särskilt svåra omständigheter, t. ex. övergivna barn, barn i krig, barn som drabbas av apartheid,
- kvinnors roll och betydelse och deras rätt till utveckling.

När det gäller finansiella och administrativa frågor har Sverige framför allt krävt en jämnare bidragsfördelning mellan givarna. Vidare har Sverige tagit initiativet till en större studie på det administrativa området, "The Management Study", som genomfördes i mitten av 1970-talet. Denna studie kom att bli betydelsefull för UNICEFs organisatoriska och administrativa utveckling. Sverige lade redan 1978 fram förslaget att FNs rådgivande kommitté för administrativa och budgetära frågor (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ), skulle granska UNICEFs budget, ett förslag som efter initialt motstånd kommit att få stor betydelse för organisationen.

Sveriges förslag har inte alltid mottagits med entusiasm. Tvärtom har de många gånger mött motstånd från styrelsemedlemmar och UNICEFs ledning. Det har därför varit nödvändigt att återkomma till de stora och viktiga frågorna och driva dem med fasthet och konsekvens. I många fall har det tagit flera år innan en svensk ståndpunkt till slut vunnit acceptans.

Svenska bidrag

Sveriges bidrag till UNICEF har ökat kraftigt ända sedan 1960. För kalenderåret 1961 avsattes 1,8 milj.kr. som svenskt bidrag. 1981 hade detta stigit till 130 milj. kr. och 1990 till 340 milj.kr.

Sedan 1964 har det varit möjligt för givarna att utöver sina allmänna bidrag ge specialdestinerade tilläggsbidrag till särskilda projekt (multibi).

Tilläggsbidragen utgjorde länge en ganska blygsam del av de samlade bidragen till UNICEF men har under 1980-talet kommit att utgöra en allt större andel av dessa, hela 33 % år 1989. För Sverige steg denna andel från 27 % 1983 till 33 % 1986 och inte mindre än 38 % 1989.

Sverige har på senare år uttalat sig för en begränsning av tilläggsbidragen till förmån för ett stärkande av den allmänna budgeten. Icke desto mindre fortsätter alltså Sverige (liksom flera andra givare) att öka tilläggsbidragen, absolut och procentuellt sett.

Tilläggsbidragen är i allmänhet bilaterala biståndsmedel (landramsmedel) från SIDA. Ökningen motiveras dels av de goda erfarenheterna av samarbetet med UNICEF, dels av SIDAs egen alltmer ansträngda administrativa kapacitet.

Svenska UNICEF-kommittén

Svenska UNICEF-kommittén är en statlig stiftelse med ledamöter representerande utrikesdepartementet, SIDA, socialdepartementet, FN-förbundet samt folkrörelser och politiska partier. Kommittén skiljer sig så till vida från UNICEF-kommittéerna i de flesta andra länders där de har karaktären av rena frivilligorganisationer. Kommitténs huvuduppgifter är att vara rådgivande till regeringen i frågor rörande UNICEF, att informera om UNICEF i Sverige och att samla in pengar till UNICEF, främst genom försäljning av kort m. m. Verksamheten vid svenska UNICEF-kommittén påminner i flera avseenden om den som bedrivs av ett antal enskilda organisationer, vilka samarbetar med SIDA och särskilt SIDAs informationssekretariat. Eftersom SIDAs samarbete med UNICEF är mycket omfattande, skulle det möjligen vara rationellt att lägga över anslagstilldelning och statlig handläggning av ärenden rörande UNICEF-kommittén från utrikesdepartementet till SIDA.

Svensk påverkan

Under de gångna åren har Sverige på olika vägar påverkat UNICEF i flera angelägna frågor. Vissa erfarenheter och slutsatser må noteras.

De många skiftande punkterna på dagordningen och den synnerligen omfattande dokumentationen – omkring 2 000 sidor till 1990 års styrelsemöte – gör ett omsorgsfullt förberedelsearbete inför *styrelsemötena* nödvändigt. Det kan vara rationellt för Sverige att välja ut ett fåtal frågor att driva med kraft i styrelsen hellre än att ägna sig åt alla. Ett mer aktivt remissförfarande – till biståndsorgan och fackdepartement – borde då kunna äga rum i syfte att inhämta synpunkter inom de utvalda områdena. T. ex. kunde SIDAs biståndskontor uppdras yttra sig om UNICEFs förslag till landprogram i SIDAs programländer.

Om svenska delegationer vid UNICEFs möten genom utrikesdepartementet/u-avdelningen skall kunna göra ett gediget förberedelsearbete enligt dessa linjer, är det nödvändigt att både utrikesdepartementet och SIDA ger prioritet åt dessa arbetsuppgifter. Mot bakgrund av Sveriges stora finansiella bidrag till UNICEF förefaller det rimligt att satsa ökade personella resurser på ett aktivt och välinformerat agerande i organisationens styrelse.

Det är viktigt att Sverige talar med en och samma röst i FNs olika styrande organ, något som gör samordning på hemmaplan nödvändig. Vissa frågor som kommer upp i UNICEF kan även väntas bli diskuterade i generalförsamlingen, ECOSOC, UNDPs styrelse och WHO.

Det är värdefullt att i svenska UNICEF-delegationer ingår personer som kan få

tillträde till UNICEFs ledning och till viktiga personer från andra länder. Svenskar som har ingående kännedom om organisationen och redan har ett brett kontaktnät inom UNICEF och andra delegationer är en tillgång.

Mellan styrelsemötena spelar FN-delegationen och framförallt den UNICEF-ansvarige tjänstemannen där en nyckelroll. Denne har kontinuerlig kontakt med UNICEF och har att bevaka de frågor som blir aktuella och vid behov referera dem till departementet. Det är viktigt att delegationen och utrikesdepartementet inhämtar synpunkter från sakkunniga, t. ex. inom SIDA, även mellan mötena. De frågor som kommer upp vid ett styrelsemöte förbereds under lång tid dessförinnan vid UNICEFs huvudkontor. Det är generellt sett lättare att påverka organisationen under den process som leder fram till ett förslag till styrelsen än sedan förslaget är slutgiltigt utformat och framlagt. Underhandskontakterna mellan FN-delegationen och UNICEF-högkvarteret är därför viktiga. De besök som ledande tjänstemän från UNICEF-sekretariatet då och då gör i Stockholm ger andra tillfällen till information och påverkan. För att skaffa sig djupare kunskaper om UNICEFs roll och arbete i u-länderna är det önskvärt att tjänstemän vid utrikesdepartementet, SIDA och FN-delegationen reser ut och ser verksamheten på fältet. Tillfällen till sådana resor erbjuds då och då genom Joint Consultative Group on Policy, JCGP.

Länders tyngd i styrelsen beror till en del på *bidragens storlek*. Det svenska bidraget, ca 14 % av samtliga länders bidrag, och det samlade nordiska bidraget, 30 %, ligger utan tvivel bakom Sveriges och Nordens inflytande i UNICEF. En fortsatt hög bidragsnivå kan därför förväntas hjälpa Sverige och Norden att bibehålla sitt inflytande. I synnerhet torde detta gälla bidrag till den allmänna budgeten.

Sverige har endast undantagsvis arbetat aktivt för att UNICEF skulle anställa *svensk personal* på högre poster. Sverige – och övriga Norden – har alltid hävdat att FN-organen är bäst betjänta av en politiskt neutral personalrekrytering, där tillsättningar och utnämningar sker efter kompetens. Den som är anställd av ett FN-organ skall ha sin främsta lojalitet mot FN; nationaliteten är i det sammanhanget av underordnad betydelse. Det hindrar inte att det bör finnas ett svenskt intresse att ha svenskar i organisationen. Dessa kan genom sin uppväxt, utbildning och erfarenhet förväntas spegla svenska uppfattningar och värderingar och i sitt arbete och sina kontakter påverka arbetet i UNICEF i från svensk synpunkt önskvärd riktning. De kan också på sikt, när de en gång återvänder till Sverige, bidra med värdefull kunskap om UNICEF. Antalet svenskar i UNICEF är relativt lågt – 29 personer, dvs knappt 3 % – och det vore önskvärt att öka det. UNICEF strävar efter att anställa fler kvinnor i sin internationella kader för att få till stånd en mer jämlik könsfördelning. Därför görs för närvarande särskilda ansträngningar, främst genom SIDA, att rekrytera svenska kvinnor till UNICEF.

FNs huvudorgan för flyktingbistånd är FNs flyktingkommissarie (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) och FNs livsmedelsprogram (World Food Programme, WFP). Också många andra FN-organ gör insatser för flyktingar, dock utan att ha ett övergripande ansvar för flyktingsituationen som sådan.

De svenska finansiella bidragen till flyktinginsatser utanför Sverige uppgick 1990 till ca 10 % av det svenska biståndet, dvs. drygt 1,3 miljarder kr. Inemot hälften av dessa bidrag kanaliserades genom FN; resterande genom folkrörelser, enskilda organisationer och internationella organ såsom Internationella Rödakors-kommittén. Sverige var under 1990 det näst största givarlandet till både UNHCR och UNRWA och bland de största givarna till WFPs flyktingbistånd.

Den svenska flyktingkvoten till UNHCRs förfogande för uttagning av flyktingar i behov av skydd är den största i Europa.

Detta kapitel koncentreras till främst UNHCR samt UNRWA och WFP. Kommitténs överväganden och slutsatser återfinns i kapitel 22.11.5.

11.1 Flyktingsituationen

Den första flyktingkonventionen från 1951 tog sikte på individer som flyr förföljelse. Under åren som följt har flyktingproblemen ökat, främst i tredje världen, och mera karakteriserats av massflykt än av individuell flykt. Skälen till flykt har blivit alltmer mångfasetterade och stämmer ibland dåligt med konventionens: "förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp och politisk uppfattning" och som medför att man befinner sig utanför sitt hemland. Flyktingproblemen är i dag mycket mera omfattande och komplext än för fyrtio år sedan. Vid sidan av dem som flyr förföljelse finns i dag miljontals människor som lämnar sina hem på grund av väpnade konflikter, inbördeskrig, miljökatastrofer eller ekonomiska och sociala problem.

Antalet flyktingar i världen som anses falla under UNHCRs mandat beräknas till 15 miljoner. Dessutom finns ca 2,3 miljoner palestinska flyktingar som bistås av UNRWA. Vidare bistås omkring 300 000 flyktingar från Kambodja av den särskilda FN-operationen, UNBRO, vid gränsen mellan Thailand och Kambodja. Därutöver finns ett antal flyktingar där asyllandet inte tillåter bistånd från FN eller andra internationella

organisationer. (Det kurdiska flyktingproblemet har tillkommit sedan detta kapitel skrevs.)

Närmare 80 % av världens flyktingar utgörs av sju flyktinggrupper eller flyktingområden som alla befinner sig i tredje världen.

Tabell 11:1. Världens flyktingar fördelade på flyktingområden (1990, miljoner)

	Antal
Afghan-flyktingarna i Pakistan och Iran	5,6
Palestinska flyktingar (UNRWA)	2,3
Indokinesiska flyktingar	0,8
Afrikas Horn	2,1
Södra Afrika (främst Moçambique-flyktingar)	1,2
Västafrika (Liberia-flyktingar)	0,7
Centralamerikanska flyktingar	1,2
Övriga	3,7
Summa	**17,6**

Källa: Sammanställningar av uppgifter från regeringar till FNs flyktingkommissariat.

Till dessa flyktingar kommer internflyktingar. Dessa har tvingats fly från sina ursprungliga bosättningsområden av samma orsaker som flyktingar. De är formellt inte flyktingar, eftersom de inte lämnat sina hemländer. De är däremot potentiella flyktingar och lever under flyktingliknande förhållanden. Deras antal beräknas till omkring 14 miljoner. Huvuddelen av världens internflyktingar finns i Afrikas Horn, Mocambique, Angola, Afghanistan och Centralamerika.

Trots att dessa människor ekonomiskt, politiskt, psykologiskt och socialt är flyktingar i samma utsträckning som UNHCR- och UNRWA-flyktingarna, omfattas de inte av det internationella skydds- och hjälpsystemet, eftersom de inte lämnat sina hemländer. Ofta befinner de sig i en mycket utsatt situation, fortfarande utlämnade åt den regering eller de krafter i landet som är upphovet till deras situation.

Det finns inga internationella skyddssystem för att hjälpa dessa människor annat än ad hoc bevakning av mänskliga rättigheter. Det bistånd de eventuellt får kommer vanligtvis från frivilliga organisationer. Från FN har vissa grupper fått bistånd från FNs livsmedelsprogram, WFP. I några få länder, t. ex. Mocambique, söker regeringen aktivt hjälpa dem, men i flertalet länder är regeringarna mer eller mindre fientligt inställda till hjälpinsatser för dessa grupper.

11.2 FNs flyktingkommissarie, UNHCR

UNHCR etablerades 1951 med uppgift att lämna rättsligt skydd till flyktingar och lösa flyktingproblem. Dess mandat har genom åren vidgats. Med ökade flyktingströmmar uppdrog generalförsamlingen åt UNHCR att även lämna materiellt bistånd i väntan på att ett flyktingproblem löstes och att under ett första skede bistå flyktingar som återvänt, repatrierats, till sitt hemland.

En indirekt utökning av mandatet innebär den bredare definition av flyktingar som internationellt godkänts för Afrika och Centralamerika.

Denna upptar som flyktingar även de som flyr på grund av allmänna konflikter och utbredda brott mot mänskliga rättigheter. Detta gör det möjligt för UNHCR att bistå stora grupper av flyktingar, som annars skulle ha fallit utanför dess mandat men som även de är i behov av skydd och inte kan återsändas till sitt hemland.

Flyktingkonventionen från 1951 var geografiskt begränsad till Europa. 1967 års protokoll upphävde denna geografiska begränsning. De flesta länder som biträtt konventionen har också godkänt 1967 års protokoll, som därmed fått internationell giltighet.

UNHCRs mandat är unikt i den bemärkelsen att organisationen har en skyldighet att främja flyktingars skydd och välfärd var de än befinner sig. Medan andra FN-organ kan välja vilka insatser man önskar genomföra inom sitt mandatområde, förväntas FNs flyktingkommissarie agera som en ambassadör för flyktingar var de än befinner sig. Uppgiften är svår, eftersom flyktingar vanligtvis är ett ovälkommet tillskott till de problem asyllandet redan har. 90 % av flyktingarna under UNHCRs mandat befinner sig i u-länder, många av dessa tillhör de minst utvecklade länderna.

11.2.1 Utvecklingen av UNHCRs arbete

UNHCR sökte under många år främja s. k. bosättnings-lösningar. När en flyktingsituation uppstod, försökte man framförhandla tillräckligt med jordbruksareal för att möjliggöra flyktingarnas självförsörjning genom jordbruk eller annan sysselsättning inom det område där de bosatt sig. I de flesta fallen var dock tillgången till mark begränsad. Självförsörjningsmålet uppnåddes endast i undantagsfall och då efter många år av insatser.

I vissa fall, främst i Sydostasien samt delar av Afrika och Centralamerika, bestämde myndigheterna att flyktingarnas rörelsefrihet skulle begränsas till läger, utan möjligheter till självförsörjning. Aktiviteter organiserades främst för att sysselsätta flyktingarna i väntan på att mer permanenta lösningar av deras problem skulle kunna åstadkommas.

Under första delen av 1980-talet sökte man komplettera dessa insatser genom att främja utvecklingsinsatser av bredare karaktär i asylländerna. Flera konferenser hölls, i första hand för afrikanska länder. Givarintresset var dock svalt, andra FN-organs engagemang likaså.

Under senare delen av 1980-talet har nya vägar sökts. Strävan att lösa flyktingproblem främst genom repatriering till ursprungslandet har fått ökad betoning. I de flesta svårare flyktingsituationer har UNHCR främjat etablerandet av trepartskommissioner (ursprungsland, asylland, UNHCR) för att få till stånd underhandlingar med sikte på att identifiera hinder och möjligheter inför flyktingarnas återvändande. Där möjligheterna till återvandring är små har UNHCR initierat en dialog med nationella myndigheter om en gradvis avveckling av läger och ett ökat deltagande av flyktingar i landets ekonomiska aktiviteter.

Som ett led i dessa ansträngningar har UNHCR kommit att anta en mer katalytisk – främjande och samlande – roll, där man sökt samla olika berörda parter kring helhetslösningar. Exempel på detta är Internationella konferensen om centralamerikanska flyktingar (Conferencia Internacional

Sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA) och Internationella konferensen om Indokinesiska flyktingar. Båda ledde till antagandet av breda handlingsplaner, CIREFCA-planen respektive CPA-planen (Comprehensive Plan of Action).

UNHCR har haft svårare att agera när det gäller den ökande asylsökarvågen i främst Europa. Under de senaste fem åren har antalet asylsökare mångdubblats. Ett mindre antal asylsökande, något över 10 %, faller inom 1951 års flyktingdefinition. Ytterligare 20-40 % är i behov av skydd. Men mer än hälften är migranter som använder asylinstitutionen i brist på annan möjlighet att lagligt bosätta sig i Europa. I praktiken återsänds ytterst få asylsökande som fått avslag; de flesta blir kvar olagligt. Att finna lösningar till dessa problem utgör en stor utmaning för UNHCR och de europeiska länderna.

UNHCRs "good-offices" funktion

Vid vissa särskilda tillfällen, eller för vissa grupper av människor, har det internationella samfundet uppdragit åt UNHCR, normalt sett genom FNs generalförsamling, att bistå personer som faller utanför dess mandat. Det kan vara ett uppdrag av generell karaktär eller det kan vara tids- eller gruppbegränsat. Exempel på det förra är begränsat humanitärt återuppbyggnadsstöd efter det att flyktingarna repatrierats till sitt hemland. Exempel på det senare var biståndet till internflyktingarna i Zimbabwe i samband med repatrieringen av övriga zimbabweflyktingar från Botswana, Mocambique och Zambia under 1980.

Liknande uppdrag har UNHCR givits under 1990 vid samordningen av det humanitära biståndet till Kambodja och nu senast i Mellersta Östern för mottagning av både flyktingar och andra grupper utan ekonomiska möjligheter till hemresa.

Dessa uppdrag påverkar inte flyktingdefinitionen. Eftersom UNHCR finns i området, utnyttjas dess expertis och närvaro för en specifik uppgift, en "good-offices" funktion. Dessa uppdrag har dock effekter för UNHCR på det administrativa och finansiella planet och därmed för UNHCRs primära funktion. Tveksamhet har därför framförts beträffande dessa "adhoc" uppdrag. Finansieringen av dem borde säkras från andra biståndskanaler än de UNHCR normalt har tillgång till.

Arbetsgrupp för lösning av flyktingproblem och skydd för flyktingar

UNHCRs exekutivkommitté har tillsatt en arbetsgrupp, som skall rapportera till kommitténs session i oktober 1991. I denna arbetsgrupp behandlas bland annat de olika gällande flyktingdefinitionerna och praxis vad gäller asyl.

Arbetsgruppen skall också söka identifiera orsaker till flyktingsituationer och möjliga förebyggande åtgärder samt diskutera flyktingbiståndets arbetsmetoder och komma med förslag på dessa områden för olika flyktingkategorier.

I dessa diskussioner skall behandlas flertalet av de grupper av människor

som tvingas ut i flyktingliknande situationer oavsett orsaken till flykten och oavsett om deras rättigheter täcks av befintliga flykting-konventioner eller definitioner.

Att styrelsen beslutat söka behandla så breda kategorier av flyktingar (där ju inte alla är flyktingar i juridisk mening), är ett tecken på att det blir allt svårare att klart skilja på en flykting enligt gällande definitioner och andra människor som är i behov av humanitärt skydd och stöd.

11.2.2 UNHCRs styrelse

UNHCR är ett halvautonomt organ med en egen styrelse, exekutivkommittén (EXCOM), som rapporterar till generalförsamlingens ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) en gång om året.

Styrelsen består f.n. av 44 permanenta medlemmar. Medlemmarna väljs av ECOSOC på grundval av ett demonstrerat intresse för flyktingfrågor. Sverige är medlem sedan 1958. De länder som väljs in i EXCOM förblir permanenta medlemmar av styrelsen.

Mandatet är egentligen direkt tilldelat flyktingkommissarien. Denne har ett sekretariat som biträder honom i hans uppgift. UNHCRs mandat är temporärt och förnyas vart femte år. Nuvarande mandatperiod löper ut 31 december 1993.

Efter en förtroendekris för organisationen arbetade UNHCRs styrelse 1989-1990 intensivt för att förbättra den administrativa och operativa verksamheten. Personalnedskärningar på närmare 10 % gjordes under 1990 och organisationen omstrukturerades. Högkvarterets andel av personalen minskades och över 75 % av personalen finns nu på fältet. Ett tiotal fältkontor stängdes.

Organisationens effektivitet är beroende av nivån på bidragen och av att bidragen kommer in i tid. UNHCR har, som tidigare framhållits, enligt sitt mandat inte rätt att prioritera mellan olika flyktingar. Som ett första steg att lösa bidragsproblemen skapades på svenskt initiativ en katastroffond som från 1 januari 1991 skall möjliggöra snabbare insatser och en bättre programmering av biståndet. Fonden skall fungera som en likviditetsreserv och uppgår till ca 280 milj.kr. För att minska risken att fonden urholkas skall den tillföras årliga ränteintäkter.

FNs rådgivande kommitté för administrativa och budgetära frågor (ACABQ) har dock rekommenderat en dubbelt så hög nivå på fonden, vilket skulle ge UNHCR två månaders likviditetsreserv. Fram till 1990 års slut har UNHCR periodvis endast haft reserver för några få dagars verksamhet, vilket hindrar en effektiv hantering av biståndet och skapar en ständig ovisshet om vilken verksamhet som kan upprätthållas under budgetåret.

11.2.3 Administration

UNHCR hade 1 juli 1990 sammanlagt 2 261 tjänster fördelade på ledning och internationella handläggare (684), nationella handläggare (68) och biträdande personal (1 509).

6 11–0631

Av personalen tjänstgör 23 % vid högkvarteret, medan resterande personal finns vid de närmare 120 fältkontoren. Denna fördelning har uppnåtts efter många uppmaningar från exekutivkommittén.

UNHCR har inte bara huvudkontor i huvudstäderna utan också underkontor nära flyktingområdena. Dessa underkontor är därmed ofta belägna i områden med svåra livsvillkor. Tjänstemännen är förflyttningspliktiga.

Utöver den ordinarie personalen har UNHCR ca 90 biträdande experter som ställs till förfogande av olika länder på två till tre år åt gången.

37 svenskar tjänstgjorde vid UNHCR i juli 1990. Av dessa var 17 handläggare, tio biträdande experter och tio lokal personal. Sex svenskar tjänstgör på högre tjänster inom UNHCR.

Kvinnorna har länge varit underrepresenterade inom UNHCR. Under 1991-1992 förväntas organisationen uppnå 30 %-gränsen för kvinnor, det delmål som fastställts av generalförsamlingen. Under 1990 gavs kvinnor högre prioritet i befordringsgången, de är dock starkt underrepresenterade på de högsta nivåerna. Valet av en kvinnlig flyktingkommissarie 1990 kan möjligen bidra till en förbättring av kvinnornas ställning inom organisationen.

11.2.4 Verksamhetsvolym och finansiering

UNHCRs generella budget för 1991 är ca 345 miljoner dollar, vilket ungefär motsvarar tidigare års nivå.

Därutöver initierar UNHCR särskilda program för exempelvis större repatrieringsinsatser och katastrofsituationer, när medlen för sådana ändamål i den reguljära budgeten är slut. De särskilda programmen för 1990 uppgick till 300 miljoner dollar. Omfattningen av dessa program under 1991 beräknas uppgå till samma nivå som 1991.

De totala behoven blir sålunda omkring 645 miljoner dollar. Inkomsterna, och därmed utgifterna, har dock aldrig tidigare överstigit 570 miljoner dollar. Det motsvarar ungefär UNHCRs inkomster 1980 när världens flyktingbefolkning uppgick till 8,5 miljoner, dvs. hälften av dagens antal.

De direkta operationella kostnaderna fördelar sig enligt följande:

Tabell 11:2. UNHCRs kostnader fördelade på typ av verksamhet (1990, procent)

Bistånd i läger	47
Lokal bosättning i asyllandet	43
Förflyttning till tredje land	5
Katastrofbistånd	3
Repatriering till hemlandet	2
Summa	**100**

Källa: Rapport till ministermöte med UNHCRs styrelse.

Anslagen till katastrofbistånd har varit begränsade till 10 miljoner dollar sedan 1980-talets början men har på svenskt initiativ fr.o.m. 1991 höjts till 20 miljoner dollar per år. Övriga katastrofbehov måste finansieras från särskilda program.

Den största andelen av medlen går till s.k. "care and maintenance"-program. Det är flyktingsituationer där flyktingarna har minimala eller inga möjligheter att söka, eller nå, självförsörjning. Dessa flyktingar befinner sig vanligtvis i läger med små utsikter till permanenta lösningar. Särskilt Asien men även Afrika har stora program av denna karaktär.

Den låga repatrieringsandelen i budgeten beror på att återvandring ofta sker med kort varsel och finansieras genom särskilda appeller till givare (särskilda program).

Lokal bosättning är vanligtvis jordbruksbaserad. Det är den vanligaste biståndsformen i Afrika. Förflyttning till tredje land – resettlement – är vanligast förekommande i Sydostasien.

UNHCRs budget för nästföljande kalenderår planeras under april-maj och godkänns av exekutivkommittén i oktober. Den revideras sedan två, ibland tre gånger om året. När budgetramarna väl är fastställda, delegeras vanligtvis ansvaret till UNHCRs representant på fältet. Där förhandlas budgeten för insatserna och avtal sluts med genomförande myndigheter och enskilda organisationer. Ca 35-40 % av UNHCRs medel förmedlas av enskilda organisationer, som då åtar sig ansvaret för biståndets genomförande.

Tabell 11:3. De största bidragsgivarna till UNHCR (1990, milj dollar och procent)

	Miljoner dollar	Procent av budget
USA	112,5	19,8
EG	64,9	11,4
Sverige	57,8	10,2
Japan	51,0	9,0
Norge	40,0	7,0
Storbritannien	35,4	6,2
Tyskland	34,9	6,1
Finland	29,9	5,3
Nederländerna	26,5	4,7
Danmark	25,9	4,6
Kanada	22,0	3,9
Schweiz	21,2	3,7
Frankrike	16,2	2,9
Italien	9,6	1,2
Australien	5,3	0,9
Saudiarabien	3,6	0,6
Spanien	1,7	0,3
Belgien	1,1	0,2
Indien	0,7	0,1
Nya Zeeland	0,4	0,1
Kuwait	0,4	0,1
Luxenburg	0,3	0,1
Övrigt	6,4	1,1
Summa	**567,8**	**100,0**

Källa: Rapport till ministermöte med UNHCRs styrelse.

De 15 största givarna svarade för 92 % av UNHCRs inkomster (80 % av totala budgeten), varav de fem största för 54% (47 % av totala budgeten).

Växelkursförändringar eller omprioriteringar av en enda av dessa givare får därmed stora konsekvenser, i sista hand för flyktingarna. Exempel på denna sårbarhet är Italien som 1988 bidrog med 31,5 miljoner dollar men med endast 9,6 miljoner 1990. Japan bidrog med 73,8 miljoner dollar 1989 men med endast 51,3 miljoner 1990. USA bidrog med 125,8 miljoner dollar 1989 och 111,5 miljoner 1990. Minskningen av bidrag från dessa tre givare uppgick till 58,7 miljoner dollar.

De nordiska ländernas bidrag 1990 utgjorde 22,1 % av UNHCRs totala budget. Sverige ökade sitt bidrag från 32,2 miljoner dollar 1989 till 57,7 1990. Även Finland och Norge ökade sina bidrag i motsvarande utsträckning.

11.3 FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern, UNRWA

UNRWA inledde sin verksamhet 1950 med syftet att bistå palestinska flyktingar i Främre Mellanöstern. Mandatet förnyas regelbundet av generalförsamlingen; nuvarande period löper till den 30 juni 1993. Mandatet utökades 1967 till att omfatta katastrofbistånd även till andra än palestinier som påverkats av kriget 1967. Det tillfälliga mandatet har förnyats regelbundet, senast 1989.

UNRWA har till skillnad från UNHCR inte tilldelats något skyddsuppdrag. Försök att ge UNRWA detta har inte lyckats. Organisationens närvaro har dock i praktiken en sådan funktion, som inte alltid erkänns och ofta leder till svårigheter för personalen. Skydd för UNRWAs egen personal har varit föremål för ett antal resolutioner på grund av de allvarliga incidenter de och deras kontor utsatts för.

UNRWA har en rådgivande kommission (Advisory Commission) som högsta organ men ingen formell styrelse. Denna kommission består av tio permanenta medlemmar: Belgien, Egypten, Frankrike, Japan, Jordanien, Libanon, Storbritannien, Syrien, Turkiet och USA.

Givarmöten hålls två-tre gånger om året och öppnar en viss möjlighet för exempelvis nordiska länder att delta i en dialog med UNRWA vad avser dess verksamhet och administration.

1990 hade UNRWA 18 855 anställda, varav 159 är internationella tjänstemän. Detta gör UNRWA till det mest personalintensiva av FN-organen. Omkring 68% av den reguljära budgeten går till lönekostnader.

Större delen av personalen består av lärare och hälsopersonal. Huvuddelen befinner sig i Jordanien (31 %) och Gaza (24 %). Resten är jämnt fördelad mellan verksamheterna i Libanon, Syrien och Västbanken.

UNRWAs reguljära budget för 1990 uppgick till 242,3 miljoner dollar. Budgeten för 1991 uppgår till 254,6 miljoner dollar.

Den geografiska fördelningen av medlen är följande: Gaza 23 %, Libanon 10 %, Syrien 14 %, Jordanien 22 %, Västbanken 16 %, högkvarteret 15 %.

Av budgeten går 50 % till utbildning, 18 % till hälsoinsatser, 11 % till sociala insatser och bidrag samt 8 % till infrastruktur och transport. Återstående 13 % utgörs av administrativa kostnader och ledningsfunktioner.

Tabell 11:4. De största bidragsgivarna till UNRWA (1990, milj. dollar och procent)

	Miljoner dollar	Procent av budget
USA	57	23
EG	35	14
Sverige	22	9
Japan	15	6
Italien	14	6
Norge	10	4
Storbritannien	9	4
Kanada	8	3
Schweiz	7	3
Danmark	5	2
Finland	4	2

Källa: UNRWAs sekretariat.

De nordiska ländernas andel av den reguljära budgeten är omkring 17 %.

Därutöver bidrar länderna i regionen direkt till palestinierna. Dessa länder uppskattar sina utgifter för budgetåret 1989/90 till (i milj. dollar): Egypten 422, Jordanien 91,2, Syrien 63,6. Uppgifter från Israel och Libanon är inte tillgängliga.

UNRWA har genom åren kommit att alltmer bli ett slags offentlig förvaltning för palestinier, särskilt inom utbildnings- och hälsoområdet. Under de senaste åren har organisationen även initierat en rad infrastrukturprojekt, främst i de ockuperade områdena, Västbanken och Gaza.

Det palestinska upproret, Intifadan, som började 1987, och kriget vid Persiska viken har fått stora konsekvenser för UNRWAs arbete. Dessa händelser har ökat behovet av UNRWAs katastrof- och hälsoinsatser för den utsatta befolkningen, primärt i de ockuperade områdena. Ett ökat antal palestinier är arbetslösa och överföringar från palestinska säsongarbetare i staterna kring Persiska viken har minskat markant.

Även finansieringen av UNRWAs reguljära verksamhet kan komma att bli ansträngd på grund av händelseutvecklingen.

11.4 Livsmedelshjälp till flyktingar

FNs Världslivsmedelsprogram, WFP, som organisation behandlas i närmast följande kapitel. Dess verksamhet täcker utvecklingsinsatser, där livsmedel utgör betalningen för arbetsinsatser ofta gjorda på samhällelig basis, samt katastrof- och flyktinginsatser från en särskild katastroffond.

Större delen av WFPs katastrofmedel har under de senaste åren kommit att användas vid flyktingsituationer. Men då flyktingsituationerna permanentades behövdes ett alternativ till katastroffonden.

Ett annat problem var att WFP hade svårt att nå fram snabbt med sitt bistånd vid nya uppkommande flyktingsituationer. Upp till ett år kunde förlöpa, innan livsmedelsbistånd beslutat av WFP nådde flyktinglägren. Detta beror i hög grad på att större delen av WFPs resurser är bunden till

livsmedelsleveranser från givarländer. Sedan några år gäller detta dock ej de svenska bidragen, som WFP kan disponera för inköp i u-länder.

För att komma till rätta med dessa problem skapades under 1989 en särskild fond för flyktingprogram (Protracted Refugee Operations, PRO). Även om fonden förbättrat WFPs möjligheter att göra insatser för flyktingar, hämmas verksamheten i hög grad av att bidragen är bundna till livsmedelsleveranser. Behovet av kompletterande kontanta bidrag till transportkostnader och lokal/regional upphandling av livsmedel är stort.

WFP förmedlar livsmedelsbistånd till ca sju miljoner flyktingar. Värdet av biståndet pendlar mellan 175 och 200 miljoner dollar per år. Det motsvarar ca 40 öre per flykting och dag.

WFP samarbetar mycket nära med UNHCR. WFP har i ökande grad kommit att ta ansvar för basföda, som spannmål och matolja, medan UNHCR ansvarar för resten av matbehoven (grönsaker, salt, m. m.). Samarbetet med UNRWA är däremot inte lika utvecklat.

U-ländernas livsmedelsförsörjning är sedan länge en central fråga i det internationella utvecklingssamarbetet. Frågan har fått särskild tyngd till följd av den akuta krisen i flera afrikanska länder. De stora biståndsorganisationerna och då främst Internationella utvecklingsfonden (International Development Association, IDA) står för huvuddelen av finansieringen av biståndet på detta område. Här behandlas dock endast specialorgan inom jordbruks- och livsmedelsområdet.

De viktigaste specialorganen på området är FNs jordbruks- och livsmedelsorganisation (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) och Världslivsmedelsprogrammet (World Food Programme, WFP). Sedan 1974 har tillkommit det internationella katastroflagret för livsmedel (International Emergency Food Reserve, IEFR), som administreras av WFP, Internationella jordbruksutvecklingsfonden (International Fund for Agricultural Development, IFAD) och Världslivsmedelsrådet (World Food Council, WFC).

I detta kapitel redogörs för dessa, i Rom baserade, specialorgan på jordbruks- och livsmedelsområdet. Först beskrivs de olika organisationerna, deras tillkomst, verksamhet och finanser (12.1-5). Därefter (12.6) diskuteras vissa samarbetsproblem och reformförsök. Kommitténs överväganden och slutsatser återfinns i kapitel 22.12.6.

12.1 FNs jordbruks- och livsmedelsorganisation, FAO

FNs jordbruks- och livsmedelsorganisation (FAO), upprättad 1945, är (frånsett Världsbanken och IMF) FNs största fackorgan. Organisationen har tre huvuduppgifter:

- att främja bättre näringsstandard, införa bättre metoder för framställning och fördelning av livsmedel och lantbruksprodukter samt medverka till att höja levnadsstandarden för landsbygdsbefolkningen,
- att främja forskning, samla, analysera och sprida statistik samt lämna "policy advice", särskilt till u-länder, på ovan angivna områden och
- att lämna tekniskt bistånd.

FAO har i sitt normativa arbete sökt bidra till en friare världshandel med livsmedel och därmed stött dessa strävanden i GATT-förhandlingarna.

FAO har ca 160 medlemsländer. Dessa ingår i FAOs högsta organ, konferensen. Fältkontor finns i ett 80-tal u-länder. FAO-sekretariatet har ca 4 300 anställda, varav 1 500 handläggare. Ca 350 handläggare arbetar på

lokal- och regionalkontoren. Det saknas emellertid säkra uppgifter om antalet anställda via multibi-finansiering i FAO-sekretariatet. FAO-kontoret i ett u-land är normalt förlagt till jordbruksdepartementet, där FAO-administrationen fungerar som rådgivare till jordbruksministern.

FAO har två budgetar. Den allmänna, reguljära budgeten uppgår till ca 650 miljoner dollar för tvåårsperioden 1990-1991. Det svenska bidraget uppgår till 4 miljoner dollar (1,45 %) för vartdera av dessa år. Ca 11 % av den reguljära budgeten, eller 68 miljoner dollar, anslås till fältverksamhet.

Den andra budgeten består av UNDP-finansierade aktiviteter (171 miljoner dollar 1989) och bilateralt finansierad verksamhet (multibi), (157 miljoner dollar 1989) m.m. Sverige och övriga Norden har traditionellt haft en stor andel av multibi-samarbetet med FAO men har minskat denna andel. Av SIDA administrerat multibi-samarbete uppgick till 23 milj. kr 1988/89. Som en tredje budgetkategori skulle möjligen kunna betecknas Världslivsmedelsprogrammet (WFP), som juridiskt sett är en s.k. "trust fund" i FAO-sekretariatet.

Sedan flera år tillbaka har FAO, dess verksamhetsinriktning och det sätt på vilket organisationen leds, varit föremål för omfattande kritik inom olika utredningar. Härmed sammanhängande frågor behandlas i ett senare avsnitt (12.6.1.).

12.2 Världslivsmedelsrådet, WFC

Världslivsmedelsrådet (WFC) tillkom på initiativ av världslivsmedelskonferensen 1974. Syftet var att som komplement till FAO skapa ett forum för diskussion om generella problem inom livsmedelsförsörjningen, då FAOs konferenser upplevdes som alltför formella. Det åligger WFC att anlägga ett globalt synsätt på problemen och att rekommendera hur dessa skall lösas.

Rådet har 36 medlemmar med vid geografisk spridning. Det sammanträder årligen på ministernivå. WFCs sekretariat har sju handläggare. Det är placerat i FAO-sekretariatet i Rom. WFC-sekretariatet förbereder möten med rådet men är beroende av FAO-sekretariatet i de fackmässiga aspekterna av detta arbete.

Världslivsmedelsrådet anses inte ha kunnat spela den roll som ursprungligen avsågs. Få jordbruksministrar för de viktigaste producentländerna deltar i mötena. Det har ibland funnits vissa svårigheter att finna lämpliga diskussionsämnen för dessa möten.

12.3 Världslivsmedelsprogrammet, WFP

Under årtiondena efter andra världskriget använde vissa länder, främst USA, sina stora spannmålsöverskott för bilateralt livsmedelsbistånd i vida större omfattning än för närvarande. Efterhand växte kraven fram på ett internationellt komplement till det bilaterala biståndet.

FNs generalförsamling beslöt 1961 att upprätta Världslivsmedelsprogrammet (WFP) som en multilateral kanal för livsmedelshjälp. Fonden skulle fungera under en försöksperiod. År 1965 beslöt FN att förlänga

verksamheten så länge som multilateralt livsmedelsbistånd bedömdes som lämpligt och önskvärt.

WFP ansvarar också för Internationella katastroflagret för livsmedel, IEFR, samt för livsmedelsbiståndet inom 1986 års livsmedelshjälpskonvention, FAC. WFP utgör också en kanal som utnyttjas för betydande insatser av bilateralt livsmedelsbistånd.

WFP förvaltas av FN och FAO gemensamt. WFP har vuxit från ett litet, experimentellt program till att bli FN-systemets största biståndsorganisation, om man bortser från Världsbanken/IDA och ser till omsättningen (som inklusive visst bilateralt livsmedelsbistånd uppgår till 1,4 miljarder dollar per år).

WFPs styrelse bestod ursprungligen av 20 medlemmar men utvidgades 1965 till 24 och 1974 till 30 medlemmar. Den senaste utvidgningen tillkom i samband med Världslivsmedelskonferensen 1974. Samtidigt ombildades styrelsen genom beslut i FN påföljande år till en kommitté (Committee on Food Aid Policies and Programmes, CFA). Hälften av de 30 medlemsstaterna skall vara u-länder. FNs ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) och FAO utser vardera 15 medlemmar. Sverige hade säte i CFA under perioden 1983-1985.

Världslivsmedelsprogrammet är juridiskt sett en fond inom FAO. Programmet administreras av en exekutivdirektör men lyder under FAOs generaldirektör. WFP-styrelsen fattar beslut om användningen av större delen av WFP-medlen.

På huvudkontoret i Rom finns ca 150 och på fältet ca 200 handläggare. Programmets fältorganisation är i u-länderna integrerad med UNDPs. Den WFP-ansvarige är ofta UNDP-representantens ställföreträdare.

WFP finansieras med frivilliga bidrag. Enligt WFPs rekommendationer skall bidragen utgå med livsmedel till två tredjedelar och kontantbidrag till en tredjedel. Huvudinriktningen är att använda livsmedel som en resurs för utvecklingsarbete, främst genom s.k. "food for work"-projekt. WFP har ca 80 % av sin verksamhet förlagd till de fattigaste länderna. WFP är den främsta kanalen för multilateralt livsmedelsbistånd och förmedlar årligen omkring 2 miljoner ton livsmedel, dvs. ca en fjärdedel av den samlade globala livsmedelshjälpen.

Det svenska bidraget till WFP, som inkluderar bidragen till IEFR och FAC, uppgår för budgetåret 1990/91 till 264 milj.kr och för det därpå följande budgetåret till 272 milj.kr.

Under senare år har WFP behövt använda en tredjedel av sina resurser till katastrof- och flyktingbistånd, i samarbete med främst UNHCR och UNICEF. Genom WFP går även s.k. non-food items (utrustning, fordon, tält, lagerlokaler, färjor, etc.) för utvecklings- och katastrofbistånd, eget såväl som i samverkan med UNHCR och andra FN-organ, bilaterala givare och enskilda organisationer (jfr kapitel 11).

Livsmedelsbiståndets för- och nackdelar har diskuterats livligt genom åren. Nedan återges vissa inslag i denna diskussion från en svensk utvärdering av livsmedelsbiståndet (Ds UD 1984:8).

I den svenska och internationella debatten finns två diametralt motsatta skolor, av vilka den ena synes vara lika mycket emot livsmedelshjälp som den andra är för.

Mycken kritik synes även gå parallellt med kritiken mot bistånd i allmänhet. Man kan dock utgå från att livsmedelsbistånd kommer att lämnas under åtskillig tid framöver.

Positiva effekter av livsmedelsbiståndet kan lättast avläsas i betalningsbalansen. Om kommersiell import av livsmedel till följd av livsmedelshjälp minskar från ett år till ett annat, finns större valutaresurser tillgängliga för import av insatsvaror. Om sådan import verkligen kommer till stånd, kan detta leda till ökad produktion och ökad per capita-inkomst. Samma effekt skulle kunna uppnås om landet fick ett kontantbidrag för att betala motsvarande import livsmedel eller kapitalvaror. Fördelen med direkta livsmedelsleveranser skulle dock bestå i att dessa har en inflationsdämpande effekt.

På givarsidan är det uppenbarligen så att många länder av olika skäl föredrar att lämna varubistånd framför kontantbidrag. Med varubistånd kan man få avsättning för produkter som man inte kan sälja till marknadsmässiga priser. Livsmedelsbistånd är emellertid förknippat med stora kostnader, därav WFPs rekommendation att en tredjedel av bidragen skall bestå av kontanter. Endast ett fåtal länder (bl. a. Sverige) följer denna rekommendation.

En nackdel med livsmedelshjälpen är att gratis distribuerad föda kan förstöra marknaden för framför allt de mindre jordbrukarna i regionen. Risken är sannolikt betydande, om hjälp erbjuds kontinuerligt och ingen produktiv sysselsättning kan ges i det svältdrabbade området.

Den kanske starkaste kritiken mot livsmedelshjälp bygger på att den skapar ett ekonomiskt och politiskt biståndsberoende. Den egna matproduktionen hålls tillbaka och befolkningen hänvisas i ökande grad till import för sin försörjning. U-ländernas beroende av livsmedelsimport har ökat i snabb takt sedan 1950, och denna trend fortsätter. Detta är bl. a. en följd av att matvanorna ändrats bland mottagarna av livsmedelshjälpen. Man kan därav dra slutsatsen att livsmedelsbiståndet ökat inte bara biståndsberoendet utan även, kanske i ännu högre grad, importberoendet.

Om således livsmedelsbiståndet – särskilt delar av det bilaterala livsmedelsbiståndet – varit föremål för debatt, har WFP varit föregångare när det gäller biståndsformer som undviker riskerna med livsmedelsbistånd. WFPs reguljära resurser används i största utsträckning för s. k. "food for work"-projekt. Detta är beredskapsarbeten där betalningen sker i form av livsmedel. Projekten är ofta inriktade på infrastrukturförbättringar inom jordbruket såsom konstruktion av bevattningskanaler, terrasseringar och dammar. WFP anges i utvärderingar som en välfungerande organisation med god projektverksamhet.

Genom strukturrationaliseringar i producentländerna, miljöeffekter, de nya behoven i Sovjetunionen och Centraleuropa samt utvecklingen i GATT-förhandlingarna kan förutsättningarna för handeln med livsmedel och därmed livsmedelsbiståndet i grunden komma att förändras. Om de stora livsmedelsproducenterna minskar sina lantbruksöverskott, uppstår frågan om de kontanta bidragen till livsmedelshjälp i stället kommer att öka. Om så sker, skulle WFP få förbättrade möjligheter att bedriva ett effektiv livsmedelsbistånd, genom att varorna upphandlas så nära förbrukningsorten som möjligt. Samtidigt som långa transporter därmed undviks, stimuleras livsmedelsproduktionen i eller i närheten av den svältdrabbade regionen. Det finns emellertid risk för att livsmedelsbiståndet totalt sett minskar i takt med neddragningen av livsmedelsöverskottet i producentländerna. Behovet av livsmedelshjälp vid katastrofer eller till flyktingar torde däremot bestå under lång tid.

12.4 Internationella katastroflagret för livsmedel, IEFR, och Livsmedelskonventionen, FAC

Internationella katastroflagret för livsmedel (IEFR) och Livsmedelskonventionen (FAC) är administrativt/juridiska konstruktioner snarare än

biståndsorganisationer. De frivilliga bidragen till IEFR, som fått en permanent karaktär, grundas på en resolution i generalförsamlingen år 1975. FAC är en delöverenskommelse, som utlöper år 1991, mellan elva länder inom ramen för det internationella veteavtalet.

IEFR och FAC har ingen egen verksamhet och saknar även egna sekretariat. De resurser som givarländerna anslår till IEFR och FAC administreras av WFP. Vissa länder (dock ej Sverige) utnyttjar sina åtaganden inom FAC till bilateralt bistånd.

Sverige lämnar årliga utfästelser till IEFR om ca 40 000 ton vete, 2 500 ton matolja samt medel för att täcka fraktkostnader; för innevarande budgetår har beräknats totalt ca 95 milj.kr. I FAC har Sverige ett årligt åtagande om 40 000 ton spannmål till en beräknad kostnad inklusive transport av 55 milj.kr.

Utvärderingar under 1980-talet har visat att IEFR behöver en översyn av sina administrativa och finansiella procedurer för att förbättra sina mekanismer och därmed kunna snabbare möta akuta behov i katastrofsituationer. Vidare måste man utforma procedurer som gör det möjligt att bättre utnyttja befintliga lager. WFP-styrelsen planerar en översyn under 1991.

Livsmedelskonventionen, FAC, bidrar till att angivna kvantiteter livsmedel blir tillgängliga i enlighet med gjorda åtaganden (många länder levererar dock större kvantiteter än vad de är skyldiga enligt FAC). Utvecklingen i världen, särskilt GATT-förhandlingarna och många producentländers strävan att reducera sina jordbrukssubventioner, torde även påverka FACs ställning och framtida betydelse.

12.5 Internationella jordbruksutvecklingsfonden, IFAD

Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD) grundades 1977 som ett nytt organ mellan OECD- och OPEC-länder för utvecklingssamarbete på jordbruksområdet. IFADs målsättning är att söka mobilisera ytterligare resurser på förmånliga villkor för jordbruksutveckling i u-länder.

Sekretariatet har ett hundratal tjänstemän. IFAD saknar fältorganisation. Organisationen har 142 medlemmar. För finansieringen svarar till största delen OECD- och OPEC-länderna.

Finansieringen av IFAD sker med gåvomedel och fastställs i samband med påfyllnadsförhandlingar. Vid den första, som avsåg perioden 1981-1984, uppnåddes drygt en miljard dollar. Den andra påfyllnadsförhandlingen, för perioden 1985-1987, stannade vid 489 miljoner dollar och den tredje, som avser 1989-1992, uppnådde 562 miljoner dollar. Målsättningen för den tredje förhandlingen hade satts till mellan 750 och 1 miljard dollar.

IFAD har en årlig utlåningsvolym om ca 200 miljoner dollar. Sveriges andel av resurserna för treårsperioden 1990-1992, är 140 milj.kr., eller ca 3,9 %.

IFAD lämnar som de andra internationella finansieringsinstitutionerna en mycket liten andel rent gåvobistånd. Huvuddelen av verksamheten utgörs av lån. Dessa lämnas emellertid på mycket mjuka villkor (praktiskt taget räntefritt och lång amorteringstid) och går till nationellt utförda

projekt inriktade på de fattigaste människorna i de fattigaste länderna. Organisationen har ett gott anseende för sin inriktning och rationella förvaltning och beslutsordning.

OPEC-ländernas andel av IFAD-finansieringen har under senare år visat en fallande tendens. Inflytande – liksom utvecklingsbankerna har IFAD vägda röstetal enligt lämnade bidrag – och bördefördelning har angetts till 60/40 % mellan OECD- respektive OPEC-länderna. OPECs verkliga andel har, i och med utfallet av den senaste påfyllnaden och ett särskilt Afrikaprogram, sjunkit till under 25 %.

Organisationen står nu inför finansiella och strukturella problem. Utsikterna för kommande påfyllnadsförhandlingar bedöms – mot bakgrund av erfarenheterna från de två senaste – med pessimism på flera håll.

IFAD-konferensen har tillsatt en särskild högnivåkommitté för att utreda alternativa, framtida finansieringsmöjligheter.

12.6 Problem och konflikter

Föregående avsnitt förmedlar bilden av en splittrad och delvis överlappande organisationsstruktur inom FNs jordbruks- och livsmedelsektor. Någon form av rationalisering verkar påkallad. Ett antal studier och utvärderingar har på senare tid tagit upp fackorganens roll inom det multilaterala biståndet. Den kritik som framförts har särskilt gällt FAOs samarbete – eller brist på samarbete – med andra delar av FN-familjen. Nordiska FN-projektets studier "Agencies at a crossroads" och "Perspectives on multilateral assistance" innehåller också en diskussion av dessa problem. Framställningen i föreliggande avsnitt bygger på dessa och andra studier men också på informella förslag utarbetade av enskilda FN-tjänstemän. Den tar först upp de primärt FAO-relaterade problemen; därefter vidgas perspektivet till jordbrukssektorn som sådan.

12.6.1 FAO och FAO-sekretariatet

Förutom i de ovan nämnda studierna har under senare år en växande kritik riktats mot FAO och mot FAO-sekretariatet från bl. a. USA, som svarar för en fjärdedel av den reguljära budgeten. Även Sverige och övriga Norden, liksom andra västliga givarländer och på sistone Östeuropa, deltar i denna kritik. Den går ut på att generaldirektören och sekretariatet utvecklat en byråkratisk och centraliserad styrning av organisationen, som ger medlemsländerna ett begränsat reellt inflytande. Man anser att detta hämmar organisationens förmåga att tillfredsställande lösa sina uppgifter som fackorgan på livsmedels- och lantbruksområdet.

Kritiken har inte minst gällt FAOs generaldirektör, som, trots att han är omstridd, nyligen omvaldes för en tredje sexårsperiod.

Vidare anses FAOs verksamhet under de senaste årtiondena ha splittrats upp i alltför många disparata, illa sammanhållna program. Sekretariatet kritiseras för att försumma sina mer långsiktiga och grundläggande uppgifter med informationsinsamling, analys och bearbetning, problemformulering och allmän lantbruksrådgivning. FAOs roll som normativ och för-

handlande organisation har alltmer skjutits i bakgrunden. I dag går inemot två tredjedelar av organisationens samlade resurser till biståndsrelaterad verksamhet. (Då har medräknats den extra belastning som biståndsprojekten innebär på den reguljära budgeten.) Kritikerna menar att FAOs styrande organ hållits utanför den process som lett till att så stor andel av FAOs resurser går till biståndsinsatser. Multibi-verksamheten är resultatet av förhandlingar mellan sekretariatet och individuella givarländer och rapporteras inte till styrande organ. Organisationen är det enda FN-organet som inte rapporterar sina biståndsprojekt till FNs gemensamma databas. FAO har också, i strid med centrala överenskommelser i FN-systemet, upprättat lokalkontor runt om i världen. Ofta har man åsidosatt kravet på lokalgemenskap mellan FN-organen.

FAO är ändå inte som biståndsorganisation bland de större. Endast ett par procent av världens samlade officiella biståndsflöde går genom FAO. Dessutom svarar FAO för en begränsad del t. o. m. av biståndet till lantbrukssektorn. Dock har FAO-sekretariatet byggt upp en omfattande central, regional och lokal administration. Som exempel kan nämnas att över 450 tjänster i FAO-sekretariatet finansieras av UNDPs administrativa kostnadsersättning. Lika många finns troligen anställda i olika "trust fund"-arrangemang.

På senare tid har andra organisationer (OECD, EG, Världsbanken, GATT och privata institutioner) stärkt sin roll som fora på jordbruksområdet. Dessa organs verksamhet har direkt och indirekt relevans även för biståndet till jordbrukssektorn.

Det har länge hävdats att FAO hamnat vid sidan om diskussionen om en ny lantbrukspolitik i OECD-länderna, i Sovjetunionen, i östra Europa och, anmärkningsvärt nog, även i utvecklingsländerna. FAO har inte kunnat lämna framåtblickande stöd eller rådgivning till de många utvecklingsländer som genomför ekonomisk strukturanpassning, trots den relativa betydelse sektorn har i dessa ekonomier. FAOs medlemsstater synes i praktiken ha accepterat denna utveckling.

Liksom andra fackorgan har FAO kritiserats för att försöka skaffa sig så många UNDP-finansierade projektuppdrag som möjligt och därmed vara mer inriktad på volymen än på kvaliteten i genomförandet.

FAO-sekretariatet har också stora problem när det gäller utvärderingar och uppföljningar av sina många projekt. I fristående utvärderingar har fältrepresentanterna uttryckt missnöje över vad man upplever som överdriven byråkrati och centralstyrning.

De enskilda givarländerna – och UNDP – styr (på ett okoordinerat sätt) i hög grad organisationens inriktning genom den stora volymen multibi-bidrag. Någon övergripande policy-diskussion förekommer inte när det gäller denna typ av verksamhet. Inte heller förekommer någon substansdiskussion av organisationens totala budget och verksamhet i FAOs program- och finanskommittéer. Arbetet styrs här i hög grad av sekretariatet.

Dessa förhållanden utgjorde starka drivkrafter bakom bl. a. de nordiska ländernas strävan till en reformering av FAO under 1980-talet. I FAO-konferensen 1989 antogs en resolution om en reformprocess, som nu börjat

genomföras. Denna svarar dock inte mot de krav på strukturförändringar som nu ställs av allt fler medlemsstater. Flera traditionella givarländer har börjat utnyttja sänkta multibi-anslag som en indirekt påtryckning på organisationen. Även de nordiska länderna har omprövat omfattningen av sitt multibi-samarbete med FAO.

12.6.2 Jordbruks- och livsmedelsorganens strukturproblem

Det finns klara och sammanhängande orsaker till de samarbetsproblem och motsättningar som förekommer inom och mellan de Rom-baserade institutionerna inom jordbruks- och livsmedelsområdet.

Mellan FAO och WFP finns en inbyggd konflikt. WFPs medel administreras som en "trust-fund" inom FAO. FAOs generaldirektör har ansvar för dessa medel inför FAOs styrande organ men inte inför WFP-styrelsen (CFA). Generaldirektören har också formell beslutanderätt över WFPs katastrofinsatser. Biståndsprojekt och vissa flyktingprojekt beslutas av WFP-styrelsen.

Konflikten kan förenklat sägas bestå i att FAO strävar att knyta WFP fastare till sig för att kunna utnyttja det inflytande som WFPs stora resurser ger, samtidigt som WFP strävar efter ökad självständighet för att kunna använda dessa resurser med större flexibilitet och efter egna prioriteringar.

Den konstitutionellt oklara situationen skapar konflikter som förstärks av att viljestarka personer leder berörda organisationer. Av olika skäl föreligger ett gynnsamt tillfälle att under 1991 och 1992 närmare granska och överväga förslag till förändringar. WFPs exekutivdirektör avser att lämna sin post i april 1992 och IFADs president lämnar vid utgången av sin andra mandatperiod i januari 1993. FAO-chefens mandat utgår vid slutet av år 1993.

Under många års ansträngningar att lösa relationsproblemen – och följdproblem därav – bland Rom-organen har ideér framförts om olika strukturella förändringar. De viktigaste beskrivs i det följande.

Argument har länge framförts för en nedläggning av världslivsmedelsrådet. Denna uppfattning är väl företrädd bland övriga FN-sekretariat i Rom och New York, oberoende analytiker, samt handels- och biståndsexperter. Flera OECD-länder har officiellt ställt sig bakom förslaget.

En sammanslagning av världslivsmedelsrådet och FAO är ett andra förslag. Rådet har begränsad egen verksamhet och ett litet sekretariat, som lätt kan fullständigt integreras med FAO. Om sammanslagningen också resulterar i att man får en organisation med en mer universiell representation, ökas förutsättningarna för att det nya organet kan ges en förstärkt policy-roll (Sovjetunionen är medlem av WFC men ej av FAO).

Som ett tredje alternativ har föreslagits att världslivsmedelsrådets uppgifter överförs till en ministerkommitté under FAOs konferens. Rådet har inte visat sig ge de förväntade bidragen till politisk dialog om internationella livsmedels- och jordbruksfrågor. Att främja en sådan dialog utgör en av FAOs viktigaste uppgifter. FAOs ministermöten, vartannat år, har dock kommit att få en mycket formell karaktär. Det finns därför vissa förhoppningar om att gemensamma konferenser mellan FAO och världslivsme-

delsrådet skulle kunna möjliggöra en mer öppen debatt om de aktuella frågorna och stimulera en samverkan mellan organisationerna.

För det fjärde har tanken på en sammanslagning av jordbruksutvecklingsfonden, IFAD, och WFP luftats under flera år. De två organisationerna kompletterar varandra i flera viktiga hänseenden. IFAD och WFP står vidare var för sig inför svåra finansiella och strukturella problem, som skulle kunna lättare lösas av de båda organisationerna tillsammans än var för sig.

Det borde vara en fördel att livsmedelsbistånd och stöd till livsmedelsproduktion lämnas inom en och samma organisation. WFP använder livsmedel som en resurs i stället för pengar inom många olika sektorer – lantbruk, skogsbruk, kommunikation, hälsovård, undervisning och flyktingstöd. Detta är områden som förutsätter nära samarbete med andra fackorgan, i mottagarlandet särskilt med UNDP. En ökad monetarisering av livsmedelsbiståndet – dvs. försäljning av livsmedel för att få kontanter – ses som en effektivitetshöjande åtgärd. Därmed skulle WFP-biståndet ännu mer likna traditionellt bistånd.

Som långivare har IFAD striktare finansiell bedömning av de projekt som kan komma ifråga. Tillsammans skulle WFP och IFAD kunna erbjuda fler och mer flexibla möjligheter till projektfinansiering, särskilt till de fattigaste länderna.

IFAD har en självständig juridisk ställning som fackorgan. Det har en egen institutionell struktur med sekretariat, styrelse och årskonferens med ändamålsenliga beslutsordningar. WFP däremot utgör ett temporärt gemensamt program mellan FN och FAO. Om WFP uppick i IFAD skulle programmet erhålla det stöd som en fullt utbyggd juridisk identitet kan ge.

Genom UNDP/WFP skulle IFAD, som enligt sin konstitution inte får bygga upp en egen fältorganisation, få tillgång till en av FN-systemets bredaste och bäst organiserade fältrepresentationer i u-länderna. Detta skulle innebära en välbehövlig förstärkning av FNs fältarbete.

Det finns emellertid också skäl som talar emot en sammanslagning av IFAD och WFP. IFAD gör en bankmässig bedömning av föreslagna projekt. Det land som inte sköter sina återbetalningar undersöks mycket noga och vägras nya projekt. Medlemmar som inte fullgör sina skyldigheter utesluts från beslutsfattande. Röstfördelningen inom IFAD följer utvecklingsbankernas modell med vägda röstetal. WFP å andra sidan lämnar bistånd utan återbetalningsskyldighet. Kanske skulle de frivilliga bidragen till en gemensam WFP/IFAD-institution bli lägre än till de båda institutionerna var för sig.

Ett femte reformförslag är det för dagen mest aktuella. Det går ut på att söka frigöra WFP från FAOs dominerande inflytande. Man har velat ge WFP en administrativ, finansiell och ekonomisk ställning som motsvarar organisationens betydelse i FN-systemet. Försök i denna riktning har gjorts under många år men utan resultat, då FAO, som formellt skall godkänna WFP-styrelsens beslut, motsatt sig en sådan utveckling.

Utvecklingsländernas syn på FAOs och WFPs olika aktiviteter och inbördes relationer har på senare tid genomgått vissa förändringar. Detta har lett till att reformprocessen i januari 1991 kunde ta ett betydelsefullt

steg framåt. WFP-styrelsen (CFA) godkände i mars ett förslag till ny stadga för WFP. Om förslaget godkänns av FNs generalförsamling hösten 1991, kan en ny ordning börja gälla i januari 1992.

Den föreslagna reformen stärker exekutivdirektörens administrativa självständighet och gör honom ansvarig inför CFA i programmets alla delar, inkl. program, administration, finanser och personal. Medlemsstaternas inflytande över organisationen stärks generellt.

Möjligheterna till en förbättring och effektivisering av de Rom-baserade organisationerna för jordbruks- och livsmedelsbistånd beror ytterst på medlemsstaterna och deras agerande i de olika styrande organen. Samarbetet med FAO synes vara lågt prioriterat inom flertalet medlemsländer. Till detta kommer de stora bidragsgivarnas bristande förtroende för organisationen och i synnerhet dess ledning, vilket man bl. a. visar genom att hålla inne bidrag.

I huvudstäderna är det oftast jordbruksdepartementet som är ansvarigt för FAO-frågorna, medan biståndsmyndigheten svarar för multibiverksamheten. Utrikesdepartementet har vanligen ansvaret för WFP. Ansvaret för IFAD kan ligga i någon av dessa eller i finansdepartementet. Variationer förekommer, även mellan de nordiska regeringskanslierna. Mest konsekvent är Storbritannien, vars biståndsorganisation (Overseas Development Administration, ODA) svarar för det fackmässiga samarbetet med samtliga Rom-baserade organ.

Enligt samstämmiga bedömare är det få stater som driver en sammanhängande politik i Rom. Skillnader i perspektiv mellan utrikesdepartementen, jordbruksdepartementen och biståndsadministrationerna återspeglas ofta i delegationernas uppträdande. FN-politiska eller biståndspolitiska överväganden har svårare att få genomslag i Rom än i New York eller Geneve. Brister av detta slag har befunnits generella och även kunnat konstateras inom den svenska administrationen.

Man kan knappast förvänta sig att organisationer med sinsemellan olikartade mandat och inriktning skall samordna och samarbeta, när medlemsstaterna själva inte driver en konsekvent linje i de olika organen. Det är i en sådan situation naturligt att institutionella intressen i sekretariaten tar över och söker utnyttja den splittring som finns mellan de olika organen och mellan medlemsstaterna, i vissa fall även inom enskilda staters delegationer.

Utvecklingsländernas delegationer är på grund av sitt starka beroende av FAO-sekretariatet särskilt utsatta för dess inflytande. U-ländernas gemensamma förhandlingssekretariat är beläget i FAOs lokaler och assisteras fortlöpande av FAO i förhandlingsarbetet. Samtidigt brister det i instruktionsgivningen i många av u-ländernas huvudstäder. Hänsyn till FAO-projekten i de egna länderna gör många u-länder mindre benägna att markera självständighet mot FAO-sekretariatet.

Svenskt och nordiskt uppträdande gentemot organ som FAO och WFP har länge präglats av betydande tolerans. Kritiken mot FAO var begränsad till budgetfrågor och ingen genomarbetad analys av problemen framfördes. Under senare år har dock Norden spelat en aktiv och pådrivande roll i det reformarbete som inletts. Det hindrar inte att mer antagligen skulle kunna

göras för att förmå de Rom-baserade organen att tillämpa samma arbetsformer som andra organisationer inom FN-systemet.

Många starka intressen står emellertid emot varandra och gör att varje beslut – dessa tas dessutom oftast med konsensus – har en tendens att bevara status quo. Arbetet styrs i detta läge huvudsakligen av sekretariaten, som hittills visat sig obenägna att ta egna initiativ till förändringar i riktning mot de samarbetsbeslut som fattats inom ECOSOC och FNs generalförsamling.

Internationella handelscentret (International Trade Center, ITC) är FN-systemets centrala organ för handelsfrämjande frågor. Det är inte en självständig institution utan ett gemensamt dotterorgan till Allmänna Tull och Handelsavtalet (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) och FNs konferens för handel och utveckling (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD). Detta avspeglas i att ITCs styrelse utgörs av en gemensam beslutsgrupp under GATT och UNCTAD (Joint Advisory Group, JAG).

Organisationen är speciell också i andra avseenden. Till skillnad från sina moderorgan är den i huvudsak en rent operativ biståndsorganisation. Verksamheten bygger på frivilliga bidrag samt finansiering via FNs utvecklingsprogram (UNDP). I finansiellt avseende påminner den mera om organ som FNs befolkningsfond (UNFPA) och FNs barnfond (UNICEF) än om fackorganen.

Ett annat särdrag är att bidragsgivarna till ITC inte finansierar en reguljär budget i konventionell mening. Bidragen är i stället inriktade på enskilda projekt. ITC kan snarast betecknas som en samlingsorganisation för multibi-verksamheter på handelsområdet.

Sverige har traditionellt bidragit med ungefär en tredjedel av ITCs finansiering. Det är mer än något annat land. Den svenska bidragsandelen är också större i ITC än i någon annan biståndsgivande internationell organisation. ITC kan såtillvida sägas vara den högst prioriterade organisationen inom FN-systemet för svensk del. Sedan 1981 har vidare en svensk beklätt posten som chef för ITC.

Den höga svenska bidragsandelen i ITC bör innebära ett särskilt svenskt ansvarstagande för organisationen och dess verksamhet. Kommittén har därför ansett det lämpligt att låta utföra en särskild studie av ITC. Denna studie, utförd av f.d. generaldirektören Axel Wallén, återges i Annex 3:7. Framställningen nedan bygger i stor utsträckning på den.

Kommitténs överväganden och slutsatser återfinns i kapitel 22.13.3.

13.1 ITCs verksamhet

I slutet av 1960-talet, efter fem års verksamhet, uppgick ITCs totala budget till ca 2 miljoner dollar, varav ca hälften utgjordes av nationella bidrag. I början av 1970-talet utvecklades ITC till en organisation som framför allt medverkade i tekniskt samarbete med u-länder för att stärka deras förmåga på handelsfrämjandets område. År 1970 uppgick det totala värdet av ITCs tekniska samarbetsprogram till drygt 11 miljoner dollar. Idag har ITC en

totalbudget på ca 65 miljoner dollar per år. Reguljära budgetmedel från GATT-UNCTAD uppgår till endast 20 %. Övrig finansiering utgörs av projektanknutna bidrag från givarländer (multibi) eller från UNDP. Som en följd härav är resursmobilisering ett viktigt inslag i verksamheten.

Vid sekretariatet i Geneve finns ungefär 250 anställda. Ett problem anses vara att den reguljära budgeten inte förslår för att hålla tillräcklig arbetsstyrka på permanent bas vid sekretariatet.

ITC tar ut avgifter för publikationer, för visst informationsmaterial och i samband med företagsorienterade projekt. Vidare får man inkomster från en "market news service" (en telexservice mellan större importörer på nyckelmarknader och exportörer i u-länder).

Den snabba expansionen på 1970-talet drev fram en omorganisation. Målsättningen var: arbetsprogram på flerårsbasis, klarare fokus på verksamheten ute på fältet samt personalutvecklingsprogram.

Under 1980-talet har ITC rönt ett växande erkännande från olika organisationer för sin centrala roll när det gäller handelsfrämjande i utvecklingsländer. Detta har markerats bl. a. genom att ITC år 1984 fick status av genomförande organisation gentemot UNDP och en befäst roll i fråga om främjande av råvaruexport.

Ökande krav på ITCs tjänster ledde i början av 1980-talet till att man identifierade ett antal nya områden för ITCs verksamhet. I det tredje flerårsprogrammet, 1983-1985, lades större vikt vid exportmarknadsutveckling, utbildning och importteknik än tidigare. Därmed lades kursen successivt om mot projekt med högre resultatavkastning i det korta och medellånga perspektivet. Integrerade projekt kom att ses som den bästa formen av tekniskt stöd.

1980-talet innebar en breddning av exportfrämjandet för att täcka ett större fält av exportutveckling. Nya produkter och anpassning av produkter till nya marknader har fått allt större betydelse. Samarbete har etablerats med FNs livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, och FNs organisation för industriell utveckling, UNIDO. Främjande av tjänsteexport kom in i bilden. Små och medelstora företags behov kom också allt mer i fokus. ITCs funktioner blev alltmer komplexa.

ITCs nuvarande verksamhet är främst inriktad på handelsproblem på mikroplanet: svårigheter att anpassa exportproduktionen till främmande länders behov, identifikation av nya marknader, kvalitetskontroll, prissättning, etc. ITC driver inte bara handelsfrämjande utan även handelsutveckling, t. ex. utveckling av nya produkter för export, i nära samarbete med UNIDO och FAO.

När ITC skall möta de föränderliga behoven i u-länderna, söker man finna en rimlig balans mellan traditionella aktiviteter och nya områden. Bland de senare kan nämnas teknisk konsultverksamhet och exportorienterade "joint ventures". Bland de traditionella aktiviteterna ingår handelsinformation, exportfrämjande institutioner och undervisning.

Totalt är ungefär 30 % av ITCs resurser riktade mot de minst utvecklade länderna. För närvarande har ITC verksamhet i omkring 25 sådana länder.

ITCs medelfristiga plan för 1992-1997 tar bl. a. sikte på expansion av export, marknadsutveckling, förbättring av underlaget för ekonomiska

beslut och institutionellt stöd till handelsfrämjande. Mot bakgrund av de stora krav som troligen kommer att ställas under 1990-talet kan u-länderna väntas behöva utveckla och tillämpa mer sofistikerade och aggressiva marknadsföringsstrategier, använda mer adekvat information, förbättra kvalitet och standard på exportprodukter, etc. Vidare måste ITC kontinuerligt måste anpassa sina strategier och sina program för att möta nya behov i u-världen och även i öst- och centraleuropa.

13.2 Sverige och ITC

Sverige deltog i beslutet 1964 att bilda ITC genom sin representation i moderorganen, GATT och UNCTAD. SIDA ansåg handelsfrämjandet vara en intressant sektor för stöd. Sverige profilerade sig alltmer, framför allt genom att vara den största bidragsgivaren via multibi-projekt, vilket hade en pådrivande effekt på andra i-länder.

Under 1970-talet fann man stundom att ITC bedrev en så diversifierad och utspridd verksamhet att det fanns behov av en uppstramning. Man såg nödvändigheten av att prioritera, framför allt genom ökad inriktningen på exportfrämjande organisationer och utbildning av personal för sådan verksamhet. SIDA började välja ut speciella stödobjekt som integrerade delar av det svenska biståndet till ett antal länder.

Så småningom kom behovet av stöd till handelsfrämjande allt tydligare att konkurrera med andra biståndsbehov. Som en följd härav mattades SIDAs intresse för ITCs verksamhet något. Denna omvärdering innebar för Sveriges del en reduktion av antalet länder som ansågs lämpliga som mottagare av insatser via ITC. Sverige fortsatte emellertid att lämna multibi-bidrag till ITC.

I början av 1980-talet gjorde SIDA en omfattande utvärdering av tolv SIDA-finansierade multibi-projekt, bland dem ett par med ITC. Utvärderarna konstaterade att ITC syntes ha en kompetens som SIDA kunde dra nytta av i fråga om teknik och projektadministration. Utvärderingen utmynnade i ett antal rekommendationer till SIDA, vilka bl. a. gick ut på att koncentrera multibi-finansiering till större, bättre beredda och bättre integrerade projekt grundade på klart formulerade behov, att avdela tillräckliga administrativa resurser inom SIDA, att engagera sig aktivt i övervakningen av projekten, att så långt möjligt integrera multibi-bistånd med större bilaterala projekt och att därutöver finansiera vissa experimentella pilotprojekt.

Handläggningen av de svenska bidragen har successivt omorganiserats. Bidrag utgår idag på tre olika vägar. I budgetpropositionen anvisas ett belopp som anslag till ITC (1990/91 22 milj.kr.). Av detta belopp utbetalas en viss del (ca 6 milj.kr., motsvarande 1 milj. dollar) direkt till ITCs reguljära budget. Återstoden (ca 16 milj.kr.) handläggs av Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) och utbetalas till överenskomna projekt. Därtill kommer SIDAs multibi-samarbete med ITC. Medel för detta tas ur landramar för export- och importfrämjande i Indien och SADCC-regionen, vartill kommer vissa projekt inom anslaget för forskning och metodutveckling (totalt 1990 ca 25 milj.kr.).

Den i den särskilda studien redovisade granskningen av ITC bygger delvis på synpunkter framförda under ett antal intervjuer. Dessa synpunkter sammanfattas nedan.

ITC anses vara ett bra organ för förmedling av stöd till handel och handelsfrämjande i u-världen. SIDA har haft stort förtroende för verksamheten och följt den noga under många år.

IMPOD anses ha god kapacitet att handlägga det generella stödet till ITC. IMPODs huvudsakliga arbete i relationen till ITC ligger på projektbedömning och utvärdering. Projekten är normalt på ett par år och ligger i växande grad på mikroplanet. Successivt rullande utvärderingar anses ge en tillfredsställande kontroll av verksamheten.

ITC har attraherat både givare och mottagare och organisationens inriktning får antas ha bidragit till verksamhetens kraftiga expansion. En allmän uppfattning, på såväl nationell som internationell nivå, är att ITC-modellen är ändamålsenlig. Vidare anses ledningen vara kreativ i sin strävan att möta u-världens växlande behov. Inom UNDP anses ITC vara "ett av de fem bästa organ" som får UNDP-medel. Även svenska iakttagare har sedan många år en positiv uppfattning om ITCs verksamhet, något som torde ha bidragit till den höga bidragsnivån.

Bland kritiska omdömen om ITC märks följande:

- Konsultrollen är svår för ITC. Man åtar sig alltför många uppgifter och har svårt att sovra. Resursmobilisering blir en huvudfråga. Man söker övertala givare och mottagare att stödja en provkarta av projekt som inte alltid sprungit fram ur ITCs egen planering och de reella behoven.
- ITC är inte tillräckligt resultatorienterat. Man fäster stor vikt vid omsättningen och mindre vikt vid det faktiska utfallet.
- Organisationen har administrativa blockeringar och synes dominerad av en alltför tung byråkrati. På personalsidan finns vissa svagheter, vilka skulle kunna åtgärdas med bättre internutbildning och samordning av resurserna.
- ITC borde ägna mer uppmärksamhet åt analys, strategi, prioriteringar och systematik. Vidare borde ITC bättre följa och analysera det internationella ekonomiska läget på makronivå och regional nivå samt arbeta med olika antaganden om den framtida handelsutvecklingen. För detta borde ITC ha en särskild enhet, som också skulle översätta övergripande strategier till det lokala planet.

Studien utmynnar i ett antal slutsatser och rekommendationer, som redovisas i det följande.

ITC är ett betydelsefullt organ på sitt område men borde bättre inrikta sig mot 1990-talets problem.

Att ITCs reguljära budget endast utgör 20 % av den totala, medför bl. a. att bidragsmobilisering är ett viktigt inslag i verksamheten och tar betydande resurser i anspråk. Det finns anledning förmoda att en större andel reguljära budgetmedel skulle innebära friare händer för ITC att utforma och följa en medveten strategi med genomtänkta prioriteringar än vad som är möjligt under nuvarande omständigheter.

Moderorganens resolutioner, som ger ITC uppdrag på det operationella planet, kan bidra till viss osäkerhet beträffande ITCs egna befogenheter. De mycket vida ramarna kan motverka möjligheterna till koncentration och prioritering av verksamheten. Moderorganens egna roller kan samtidigt verka hämmande i vad avser makroekonomiska överväganden och policy-beslut.

Frågan om en ny eller ändrad roll för ITC sammanhänger med vilken uppfattning man har om hur handeln i och med u-världen bäst utvecklas och främjas under kommande år. Man måste vidare ta ställning till vilken grad av inflytande organisationen bör eftersträva gentemot mottagarländerna själva.

Uppbyggandet av infrastrukturella institutioner på handelns område, som var en naturlig åtgärd inom många u-länder och inom ITCs verksamhet under många år, synes ha avlösts av bl. a. mer direkt företagsinriktade insatser.

I samband med antagandet av en medelfristig plan för 1992-1997 har framgått att intresset är stort inom organisationen och bland medlemsländerna för en mer avancerad strategi och tydligare prioriteringar för verksamheten. Att vissa länder, såsom Sverige, avstår från att öronmärka en del av sina bidrag, medverkar också till att öka ansvaret hos ledningen att ta itu med strategifrågan med ett vidare perspektiv än tidigare.

En förutsättning är givetvis att relationen till GATT/UNCTAD medger en utveckling mot en mer genomtänkt strategi, och en ökad koncentration och specialisering. Ett arbetsutskott ur JAG borde fungera som "styrelse". Med ökad självständighet skulle ett klarare samarbete med Världsbanken kunna etableras. En sådan utveckling vore av värde, då handelsfrämjande direkt påverkas av den ekonomiska politiken i ett land.

Om ITC koncentrerar sina egna insatser med stöd av en grundläggande analys och strategi, kan behovet av att lägga ut uppdrag på externa konsulter växa. Detta behov förstärks också i fråga om företagsinriktat stöd, där rådgivare från den offentliga sektorn saknar erforderlig kompetens och erfarenhet. Stundom skulle det mest effektiva samarbetet kanske kunna uppnås genom anlitande av privata konsulter med möjlighet att arbeta på egna villkor utan administrativ anknytning till FN-systemet.

I särstudien ifrågasätts slutligen det ändamålsenliga i att FNs tekniska bistånd på handelsområdet splittrats på flera händer så som är fallet bl. a. genom att UNCTAD lagt upp och driver ett eget tekniskt biståndsprogram vid sidan av och delvis överlappande ITCs verksamhet. Frågan har rests om inte tiden är mogen för en större reform på handels- och industriområdet inom FN genom en samordning av de resurser som f.n. är uppdelade på UNCTAD, UNIDO och ITC.

Studien rekommenderar

- att en styrelsefunktion på sikt byggs upp inom ITC med uppgift att bestämma centrets strategi och prioriteringar; tills vidare bör ett arbetsutskott inom JAG kunna fungera som "styrelse",
- att ett stabsorgan skapas med uppgift att förbereda beslut i fråga om strategi och prioriteringar,
- att samarbete framför allt med Världsbanken byggs ut och att den

nödvändiga landkunskapen i ITC ökas samt att ITCs verksamhet blir ett led i samordnade FN-satsningar,

- att den reguljära budgeten på sikt ökas genom bidrag som inte är projektanknutna, vilket bör ge ledningen större möjligheter att driva en målinriktad verksamhet,
- att en utomstående konsult får i uppdrag att föreslå förändringar i nuvarande organisation och administration med syfte att effektivisera verksamheten och undvika den konkurrens och de blockeringar som nu förekommer.

13.4 Den senaste utvecklingen

Den särskilda ITC-studien förelåg i sin ursprungliga version redan i maj 1990. I oktober samma år framlades en rapport från en särskild arbetsgrupp inom ITCs sekretariat (Report of the Committee to review the structure of ITC). Vidare har ITC i november 1990 presenterat en interimsrapport om utveckling av ITCs prioriteringar.

Strukturkommittén hade till uppgift att rekommendera åtgärder för att göra ITC bättre lämpat för ett väsentligt utökat program för tekniskt samarbete och för att skapa rimlig balans mellan ITCs organisatoriska kapacitet och kraven att expandera verksamheten. Kommittén skulle föreslå behövliga ändringar i organisatorisk struktur och i ansvarsfördelning.

Det konstateras att ITC behöver en klar "vision" av sina framtida uppgifter och en bättre uppfattning om delmålen. Strategiskt tänkande, sammanhängande och klara prioriteringar inom ramen för väl genomtänkta planer bedöms som nödvändiga.

Kommittén föreslår en särskild enhet för policy, planering och program. Denna bör artikulera ITCs framtida roll genom beredning av organisationens medelfristiga progam och fungera som centrum för planering och för finansieringsbeslut i fråga om väsentliga programinslag.

I fråga om relationen ITC – givarländerna anser kommittén att ansvaret bör ligga hos organisationens chef, som till sin hjälp skulle få en särskild enhet för resursmobilisering och externa relationer.

Kommittén uppehåller sig bl. a. vid det stora behovet av teknisk forskning och utveckling och ITCs möjlighet att skapa kompetenscentra ("centres of excellence"). Kommittén anser att detta är en huvudförutsättning för att upprätthålla ITCs trovärdighet och rekommenderar därför bl. a. skapande av särskilda grupper med professionell, teknisk och administrativ sakkunskap när det gäller alla aspekter på genomförandet av ett projekt.

I sina rekommendationer har strukturkommittén sammanfattningsvis angivit följande mål: ökad effektivitet och en trimmad ledningsfunktion, en miljö som ger goda utvecklingsmöjligheter för alla medarbetare, förbättring av det strategiska tänkandet, samordning av policies och planering, förstärkning av teknisk kompetens och "landfokusering" samt en klarare ansvarsfördelning.

Den skisserade reorganisationen syftar till att bota konstaterade brister, speciellt vad gäller samarbetet mellan avdelningar och kvaliteten på landkunskapen.

Interimsrapporten om prioriteringar redovisar hur prioriteringar skett i fråga om UNDP-projekt resp. multibi-projekt. Här betonas avhängigheten av vad biståndsländerna resp. givarländerna själva prioriterar.

I en utblick mot 1990-talet förutspår rapporten, att världshandeln kommer att expandera, att produktionen och handeln specialiseras ytterligare, att konkurrensen mellan exportländer tilltar och att det därför blir stor efterfrågan på ITCs tekniska samarbetsprogram.

I rapporten framhålls vidare att behovet av handelsfrämjande framför allt kommer att avse rådgivning och stöd till regeringar på program- och sektornivå, inte genomförandet av individuella projekt. ITC kommer på projektnivå att möta växande konkurrens från statliga organ, privata konsultfirmor m. m. Detta nödvändiggör klara prioriteringar med specialisering och skapandet av kompetenscentra.

I rapporten diskuteras även vissa regionala strategier, behoven av tekniskt samarbete i ett urval av u-länder och produkt- och marknadsprioriteringar. Utgångspunkten är ITCs uppfattning att FN-systemet ålägger ITC att hålla ett relevant tjänsteutbud i förhållande till alla u-länder i alla regioner. Huvudsyftet med programmen anses vara ökad exportorientering och förändring av infrastrukturen mot marknads- och affärsutveckling.

Vid behandlingen av de två rapporterna vid ITCs årsmöte i april 1991 framförde Sverige förslag om förändrade former för finansiering och styrning av ITC. De svenska förslagen syftade till att minska andelen öronmärkta bidrag och till att förbättra uppföljningen av att program och resurser används i överensstämmelse med fastlagda prioriteter.

Förslagen innebar i korthet:

En "Global trust fund" för obundna frivilliga bidrag för tekniskt bistånd upprättas inom ramen för ITCs reguljära budget, som nu i huvudsak endast finansieras av UNCTAD och GATT och avser kostnader för att finansiera centrets administration och infrastruktur.

En konsultativ kommitté med representanter för givare, mottagare och ITC tillsätts. Kommittén avses ge råd till ITC angående prioriteter mellan och inom de olika biståndsprogrammen och beträffande resursutnyttjandet.

De svenska förslagen har delvis inspirerats av preliminära slutsatser av den särskilda ITC-studien.

Årsmötet beslöt att tillsätta en särskild arbetsgrupp med uppgift att studera de svenska förslagen och rapportera slutsatser och rekommendationer till ITCs tekniska möte i januari 1992.

14 Multilateral samverkan – några aktuella initiativ

I de sju närmast föregående kapitlen har vi granskat de från det svenska multilaterala biståndets synpunkt viktigaste internationella organisationerna. Deras verksamhet har skildrats organisation för organisation. De biståndsgivande internationella organisationerna fungerar emellertid ofta i nära samverkan, både sinsemellan och med bilaterala biståndsgivare. Detta är i själva verket en av det multilaterala biståndets viktigaste aspekter. I föreliggande kapitel skall vi ge några konkreta exempel på sådan samverkan.

Vi väljer därvid fyra frågor, vilka alla är av den arten att de kräver multilaterala insatser: mobiliseringen av bistånd till skulddrabbade länder i Afrika söder om Sahara (14.1), förstärkningen av Afrikas institutionella kapacitet (14.2), uppbyggandet av en fond för finansiering av miljöinvesteringar i u-länder (14.3) och hanteringen av AIDS-problemet (14.4). Syftet är inte att gå närmare in på de fyra problemområdena som sådana. Det är inte heller möjligt att utvärdera aktiviteter som knappt påbörjats eller bara pågått några år. Vi begränsar oss alltså till en skildring av hur det multilaterala biståndssystemet i fyra aktuella fall gripit sig an med den typ av uppgifter där det har stora företräden.

14.1 Världsbankens särskilda biståndsprogram för Afrika, SPA

Växande skuldbördor har under 1980-talet hämmat utvecklingen i många u-länder. Skuldkrisen har för dessa länder inneburit att en växande andel av exportinkomsterna använts till att betala räntor och amorteringar. Importen har därmed måst skäras ned, med åtföljande konsumtions- och investeringsminskning. De mest utsatta ländernas utvecklingsbetingelser har allvarligt försämrats.

Hur framför allt Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF) sökt angripa skuldproblemet berördes översiktligt i kapitel 2.3. I föreliggande avsnitt behandlar vi något utförligare det särskilda biståndsprogram för Afrika (Special Program of Assistance, SPA) som utgör fokus och ram för det internationella biståndssamfundets insatser till förmån för de fattigaste skuldtyngda länderna i Afrika.

Endast genom ett brett internationellt samarbete kan det afrikanska skuldproblemet angripas med någon utsikt till framgång. Detta stod i mitten av 1980-talet klart i både internationella organisationer och enskilda länder.

Vid det trettonde särskilda mötet med FNs generalförsamling i maj 1986 åtog sig de afrikanska länderna och det internationella givarsamfundet ömsesidigt att söka skapa förutsättningar för en bärkraftig ekonomisk utveckling i Afrika. Medan de afrikanska länderna utfäste sig att anpassa sin politik i tillväxtfrämjande riktning, ställde givarsamfundet i utsikt att stödja och komplettera dessa länders ansträngningar genom att tillhandahålla nödvändiga externa resurser.

I juli 1987 inbjöd Världsbanken och IMF flertalet länder inom OECDs kommitté för biståndsfrågor (DAC) till ett möte i Paris rörande de fattiga, skuldtyngda afrikanska ländernas ekonomiska situation och behov. Vid detta möte skisserades ramarna för ett treårsprogram avseende skuldlättnad och tillväxtorienterad importfinansiering och med syfte att normalisera förhållandet till kreditorerna. Villkoren för att ett land skulle omfattas av programmet var fattigdom (innebärande att landet endast kvalificerar för mjuka krediter), hög skuldbörda (en skuldtjänstkvot över 30 %) och villighet att anpassa ekonomin (att landet genomför ett av Världsbanken och/eller IMF godkänt anpassningsprogram). Avsikten var att till länder som uppfyller dessa villkor på olika sätt kraftigt öka snabbt utbetalningsbart bistånd på mycket fördelaktiga villkor.

Detta program fick stöd vid Utvecklingskommitténs septembermöte 1987. Därpå följde bilaterala förhandlingar mellan Världsbanken och ett antal givarländer och multilaterala organisationer inför ett möte i Paris i december. Vid detta möte deltog, förutom Världsbanken och Valutafonden, Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Europeiska gemenskapen (EG), DAC, FNs utvecklingsprogram (UNDP) och 17 i-länder.

Under mötet diskuterades behovet av ett nära samarbete mellan Världsbanken, IMF, givarländerna och mottagarna avseende utformning och genomförande av strukturanpassningsprogrammen. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas den sociala dimensionen av anpassningen, främst återverkningarna på de mest utsatta befolkningsgrupperna. Man enades om att givarländerna skulle konsulteras avseende utformningen av strukturanpassningsprogrammen på ett tidigt stadium och ges möjlighet att delta i Världsbankens resor ("missions") till mottagarländerna.

Som en uppföljning till detta möte gjorde Världsbanken förfrågningar hos givarländerna angående ramar och förfarande för samfinansiering, åtgärderna i strukturanpassningsprogrammen och en gemensam genomförandeplan. Vid ett möte i Washington i mars 1988 fortsatte arbetet. Mötet granskade kriterierna för deltagande i programmet och beslöt att 17 afrikanska länder skulle kunna erhålla stöd omedelbart.

Den första fasen av Världsbankens Särskilda Program för Afrika (Special Programme of Assistance, SPA) täckte treårsperioden 1988-1990. I början av 1990 hade antalet länder som uppfyllde villkoren för stöd vuxit till 21. Programmet kom att få sex s.k. "dimensioner":

1 Anpassningslångivning från Internationella utvecklingsfonden (IDA),
2 Strukturanpassningskrediter (Structural Adjustment Facility, SAF) och utvidgade strukturanpassningskrediter (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) från IMF,
3 Samfinansiering från bilaterala givarländer och andra multilaterala organ,
4 Skuldlättnad, i form av reduktion av offentliga biståndskrediter och omförhandling av offentligt garanterade krediter,
5 Bidrag till skuldtjänstbetalning av viss IBRD-skuld,
6 Återköp av kommersiella skulder.

Under den första fasen av SPA har främst den första till fjärde dimensionen använts. Tredje dimensionen avser bl. a. varubistånd och betalningsbalansstöd. Med den fjärde dimensionen avses i den s.k. Parisklubben omförhandlade u-landsskulder, som är offentliga eller offentligt garanterade i långivarländerna, främst bistånds- och exportkrediter. Ett framsteg i skuldstrategin för de fattigaste länderna i Afrika gjordes 1988, sedan samtliga långivarländer i Parisklubben accepterat att ge mjuka konsolideringsvillkor, något som Sverige länge hade verkat för.

Till skillnad från andra skulder kan skulderna till de internationella finansiella institutionerna inte omförhandlas. Ett viktigt skäl till detta är att förluster för dem går ut över andra medlemsländer. När ett land inte förmår sköta sina betalningar till t.ex. Världsbanken och IMF, stoppas enligt stadgarna utbetalningarna under alla nya lån. Det är därför angeläget för u-länderna att löpande kunna betala räntor och amorteringar på dessa lån. För att underlätta de fattiga ländernas skuldtjänstbetalningar av Världsbanksskuld tog Sverige under år 1987 ett särskilt initiativ i Världsbanken. Det gäller den ofta betungande skuld som de länder som idag endast kan låna på Världsbankens mjuka IDA-villkor har som en följd av tidigare lån på Världsbankens marknadsmässiga IBRD-villkor. Under år 1988 fattade Världsbanken beslut om att använda en del av återbetalningarna på gamla IDA-lån för att betala 70 % av räntebetalningarna på dessa länders IBRD-lån. Bilaterala givarländer, bl. a. Sverige, har bidragit med kompletterande insatser som täcker såväl räntor som amorteringar på IBRD-lånen. Detta är vad som kallas femte dimensionen.

Sverige har drivit skuldlättnadsfrågan också när det gäller de fattigaste u-ländernas kommersiella skulder (dvs. skulder till privata kreditorer). Som ett led i detta har på svenskt initiativ en sjätte dimension upprättats, genom vilken Världsbanken och bilaterala givare kan samfinansiera återköp av kommersiella skulder. Betydande förberedande arbete gjordes under första fasen av SPA, vilket förväntas resultera i konkreta operationer under den andra fasen.

För mottagarländerna förväntades det totala offentliga utvecklingsbi-

ståndet (Official Development Assistance, ODA) under perioden växa i genomsnitt ca 10 % per år i nominella termer, jämfört med den 6,7-procentiga årliga biståndstillväxten i regionen 1981-1987. Tre fjärdedelar av ökningen avser snabbt utbetalbart bistånd, vilket omfattar ungefär 35-40 % av de totala utbetalningarna av ODA till dessa länder under 1988-1990. SPA-programmet har varit den betydelsefullaste kanalen för det ökade biståndet från IDA, IMF och andra givare.

IDA har ökat såväl sitt totala bistånd som andelen snabbt utbetalbart bistånd under strukturanpassningsprogrammen. Jämför man åren 1985-1987 med åren 1988-1990, har totala utfästelser till SPA-länder ökat med mer än 0,9 miljarder dollar per år. SPA svarar därmed för 87 % av IDAs ökade utlåning till Afrika söder om Sahara.

IMFs beviljade totala utbetalningar förväntades bli 1,1 miljard dollar under SPA 1. Fonden har även tillhandahållit stöd till vissa SPA-länder genom "stand-by" -avtal. Det blir ändå en nettoöverföring till IMF för åren 1988-1990 på 0,8 miljarder dollar för dessa länder. Storleken på denna överföring är dock mindre än för perioden 1985-1987.

I december 1990 förväntades de bilaterala insatserna uppgå till 5,5 miljarder dollar. Omkring 70 % av detta är gåvobistånd.

Sammantaget har SPA 1 mobiliserat drygt 16 miljarder dollar som stöd till strukturanpassningsprogrammen i 22 fattiga, skuldtyngda länder i Afrika söder om Sahara. Dessa resurser beräknas ha täckt omkring 95 % av förväntat underskott i betalningsbalansen ("financing gap"). Hur de fördelar sig på olika poster framgår av följande tabell:

Tabell 14:1. Resursöverföringar under SPA 1 (1988-1990, miljarder dollar)

	Årligt genomsnitt	Summa för 3 år	Procent
Betalningsbalansunderskott före SPA	5,7	17,1	100
Förväntad minskning av offentlig skuldtjänst	2,4	7,1	42
Förväntade bruttoutbetalningar			
IDA	0,9	2,8	17
IMF	0,7	2,2	13
Samfinansiering	1,4	4,2	25
Återstående betalningsbalansunderskott	0,2	0,7	4

Källa: "Special Program of Assistance; proposal for the second phase", World Bank, 1990.

Det uppskattade betalningsbalansunderskottet för perioden 1988-1990 uppgick alltså till 17,1 miljarder dollar. Fjärde dimensionen redovisas under posten förväntad minskning av offentlig skuldtjänst. Denna post utgör nästan hälften av de totala resursöverföringarna under första fasen av SPA. Femte dimensionen redovisas under förväntade bruttoutbetalningar från IDA samt bilateral samfinansiering.

Inom ramen för SPA har en analysapparat utvecklats för att uppskatta betalningsbalansunderskott och tillgängliga respektive erforderliga finansiella resurser. SPA-programmet innebär vidare att ett forum etablerats för dialog och samarbete mellan givare kring anpassnings- och resursproble-

men i Afrika. Programmet har ökat förståelsen för betalningsbalansstöd i givarländerna, minskat bindningsgraden i biståndet och lett till förbättrad samordning av upphandlingsregler. I vissa länder har dock utbetalningstakten för samfinansieringsprogrammen varit låg.

Inom SPA har skuldlättnadsåtgärder betraktats som en del av en samordnad strategi för att uppbringa tillräckliga resurser för anpassningsprocessen. Inemot hälften av anpassningsstödet består av skuldtjänstreduktion. Under den första fasen av SPA etablerades uppfattningen att officiella skuldomförhandlingar är nödvändiga för att minska skuldbördan och återupprätta normala relationer mellan långivare och låntagare.

Programmets andra fas

De huvudsakligen positiva erfarenheterna från SPA 1 har legat till grund för en överenskommelse om en andra fas av SPA för perioden 1991-1993. Villkoren för deltagande i den första fasen av SPA 1 gäller även för den andra fasen, med modifiifikationen att kravet på en skuldtjänstkvot på 30 % skall tillämpas flexibelt. Ett huvudsakligt syfte med den andra fasen av SPA är att även fortsättningsvis åstadkomma en tillräcklig resursöverföring för att täcka SPA-ländernas förväntade betalningsbalansunderskott. För att uppnå detta skall man fortsätta den samordnade ansatsen med skuldlättnad kombinerad med snabbt utbetalbart bistånd. Den andra fasen av SPA avses även förbättra samordningen och inriktningen i stödet till SPA-länderna, främst avseende de bilaterala insatserna. En målsättning är att det bilaterala stödet skall vara helt obundet. Slutligen avses den andra fasen av SPA ge möjlighet att bredda diskussionen mellan givarna till att omfatta ett vidare ämnesfält. Bl.a. skall ökad tonvikt läggas vid investeringar i mänskliga resurser, inkludering av sociala aspekter i anpassningsprocessen samt uppbyggnad av institutionell kapacitet. Därutöver väntas en ökad diskussion om dels mottagarländernas aktiva deltagande i SPA-programmets utformning, dels huruvida krav skall ställas på mottagarländerna beträffande mänskliga rättigheter och demokrati.

På basis av antaganden om den ekonomiska utvecklingen beräknas betalningsbalansunderskottet för SPA-länderna komma att uppgå till 17,1 miljarder dollar under perioden 1991-1993. Detta innebär en real minskning med 8 % jämfört med den första fasen av SPA. Det totala finansieringsbehovet beräknas uppgå till 22,5 miljarder dollar. Den andra fasen avses täcka detta finansieringsbehov på sätt som framgår av följande tabell.

Tabell 14:2. Resursöverföringar under SPA 2 (1991-1993, miljarder dollar)

	Årligt genom-snitt	Summa för 3 år	Procent
Betalningsbalansunderskott före SPA 2	7,5	22,5	100
Förväntad minskning av offentlig skuldtjänst	2,6	7,7	35
Förväntade bruttoutbetalningar			
IDA	1,1	3,2	14
IMF	1,1	3,3	15
Samfinansiering	2,4	7,3	32
Återstående betalningsbalansunderskott	0,3	1,0	4

Källa: "Special Programme of Assistance; proposal for the second phase", World Bank, 1990.

Den totala anpassningslångivningen från IDA beräknas komma att uppgå till 3,2 miljarder dollar och bruttoutbetalningarna av ESAF-krediter från Valutafonden till 3,3 miljarder dollar. Avskrivningar av ODA-skulder samt fortsatta omförhandlingar väntar komma att minska SPA-ländernas skuldtjänst med 7,7 miljarder dollar. Samfinansieringen från bilaterala och andra multilaterala organ förväntas omfatta 7,3 miljarder dollar.

Under den andra fasen av SPA avser man att aktivera den sjätte dimensionen. Syftet är att eliminera de – förhållandevis begränsade – kommersiella skulderna, bl. a. genom skuldåterköp. Dessa avses finansieras dels ur den särskilda skuldavskrivningsfacilitet som inrättats för detta ändamål med användande av vinstmedel från Världsbanken, dels genom bidrag från bilaterala givare. Denna utökning av SPA-programmet kan bidra till en normalisering av relationen mellan kommersiella långivare och SPA-länderna och därmed minska hindret för direktinvesteringar.

Större resurser i nominella termer kommer alltså att krävas för den andra fasen av SPA än vad som kunnat mobiliseras för den första fasen av SPA.Utbetalningar från bilaterala givare och IDA, ökat utnyttjande av ESAF samt utvidgade skuldlättnadsåtgärder beräknas täcka det minimibehov av resurser som förväntas under den andra fasen av SPA.

14.2 Kapacitetsuppbyggande i Afrika, ACBI

Den katastrofalt dåliga ekonomiska utvecklingen i flertalet afrikanska stater under de båda senaste årtiodena är den huvudsakliga orsaken till en urholkning av deras institutionella kapacitetet. Redan före krisen utmärktes dock dessa stater av bristande kapacitet när det gäller att själva analysera sin ekonomiska situation, utforma sina ekonomiska program och genomföra dem.

En viktig aspekt av denna kapacitetsbrist är avsaknaden av grundstommen för framgångsrika institutioner: utbildade och erfarna tjänstemän, målinriktade och välgrundade strategier och administrativa system samt en gynnsam ekonomisk och politisk incitamentsstruktur.

Det politiska systemet i många afrikanska länder har inte främjat utvecklingen av oberoende institutioner och självständig analyskapacitet. Den politiska makten har ofta varit intolerant mot opposition och skeptisk mot fristående forskningsinstitutioner. Censur har förekommit och inhemska analytiker har många gånger föredragit att främst ägna sig åt okontroversiella frågor. Det saknas även ofta andra maktcentra – oppositionspartier, fackförbund, branschorganisationer och intellektuella

– som en motvikt mot regimen. I ett sådant politiskt klimat minskar efterfrågan på ekonomisk planering och rådgivning, moralen sjunker inom offentliga myndigheter och utbildnings-, forsknings- och statistiska institutioner försummas. Den afrikanska ekonomiska krisen har också framtvingat budgetnedskärningar, vilka ofta resulterat i minskade resurser till sådana institutioner.

Initiativet för kapacitetsuppbyggande i Afrika (African Capacity Building Initiative, ACBI) skall ses mot denna bakgrund. Initiativets huvudsakliga syfte är att dels få afrikanska myndigheter och internationella biståndsgivare att ge ökad prioritet åt investeringar i mänskliga resurser och i institutionsuppbyggnad, dels mobilisera resurser för ett särskilt aktionsprogram på detta område.

En intern diskussion inom Världsbanken rörande dessa problem ledde till ett arbetsmöte i Kenya i juni 1988. Vid mötet samlades Världsbankspersonal och erfarna afrikanska administratörer, beslutsfattare och akademiker. Mötet resulterade i en process av konsultation och diskussion med afrikanska och internationella experter rörande problemets natur och möjliga lösningar.

En preliminär analys presenterades inför ett 30-tal multilaterala och bilaterala biståndsgivare, privata stiftelser, internationella utvecklings- och forskningsinstitut och afrikanska experter i New York i januari 1989. Mötet bidrog till att precisera problemen och fastställa prioriteringar.

Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken och UNDP träffade en överenskommelse om att gemensamt initiera ACBI. Under 1989 följde ett intensivt arbete för att förankra initiativet hos olika kategorier i afrikanska länder, såsom beslutsfattare, universitetsrektorer, planerare, forskare och experter, samt hos bilaterala givare.

Dessa samtal ledde till ett större givarmöte i juni 1990 i Paris. Vid detta möte lade Världsbanken fram ett förslag till aktionsprogram. Förutom Världsbanken, UNDP och AfDB, deltog Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD), EG-kommissionen och 16 givarländer. Mötet stödde enhälligt syftet med ACBI. Det betonades att verksamheten inte endast bör beröra nationella institutioner utan även regionala, att ACBI bör ta intryck av erfarenheter från pågående projekt inom samma ämnesfält och att ACBIs verksamhet måste ha en långsiktig karaktär.

Till nästa givarmöte, i september 1990 i Paris, presenterade Världsbanken ett förslag avseende ACBIs organisationsstruktur. I detta möte deltog, förutom Världsbanken, UNDP och AfDB, de bilaterala givare som utfäst stöd till ACBI (Kanada, Frankrike, Japan, Storbritannien, Sverige och USA). Diskussionen utmynnade i riktlinjer för det fortsatta arbetet.

Världsbanken, UNDP och AfDB har därefter arbetat fram ett program för kapacitetsuppbyggande inom policy-analys och administration i Afrika söder om Sahara (ACBI). Givarländerna har utfäst sig att bidra till en ACB-fond "African Capacity Building Fund" med syfte att finansiera verksamhet avsedd att förverkliga ACBIs målsättningar. En stiftelse, "International Foundation for Building African Capacity (IFBAC)", skall svara för att verksamheten genomförs.

Syftet är att:

– skapa ett forum där afrikaner kan delta i utvecklandet av planer och program för att främja kapacitetsuppbyggande inom ekonomisk plane-

ring och administration,

- skapa rutiner för samordning av pågående biståndsinsatser, i syfte att öka effektiviteten inom biståndet,
- anskaffa finansiering till nya och pågående aktiviteter av kapacitetsuppbyggande natur i Afrika,
- anskaffa finansiering till stöd för verksamhet som syftar till att hejda pågående "brain drain" och maximalt använda tillgänglig afrikansk kompetens,
- etablera förbindelser mellan ekonomiska institutioner för forskning och utveckling (FoU) och myndigheter i avsikt att skapa en större förståelse och kommunikation dem emellan,
- mobilisera finansiella och tekniska resurser för ökade investeringar i mänskliga resurser och FoU i Afrika på varaktig och långsiktig basis.

I avsikt att uppnå ovanstående syften skall IFBAC engagera sig i olika verksamhetstyper. Stöd skall utgå till återuppbyggnad av befintliga eller skapande av nya forsknings- och utvecklingsinstitut inom ekonomisk planering och administration. Man ska identifiera, utforma och stödja nationella och regionala nätverk av forskare, analytiker, beslutsfattare och branschorganisationer i Afrika. Stöd skall utgå till tekniska seminarier och andra rådgivande fora. Stipendieprogram för utbildning av kvalificerade afrikanska tjänstemän kan stödjas. Stöd kan också utgå till publicering och spridning av information om kapacitetsuppbyggande och -utnyttjande i Afrika. IFBAC skall även främja samverkan mellan nationella, bilaterala och multilaterala institutioner som genomför kapacitetsuppbyggande verksamhet i Afrika. Verksamheten skull utformas oberoende av politiska hänsyn.

IFBACs högsta organ är en styrelse, "Board of Governors", med uppgift att fastställa övergripande mål och utse ledamöter i en exekutivkommitté. I styrelsen är givarländerna representerade (vägda röster). Minimibidragen är avsedda att bli så låga att flertalet afrikanska länder skall kunna bli representerade. Styrelsen har mandat att genomföra stadgeändringar. Den skall sammanträda en gång om året.

I exekutivkommittén ingår en ledamot från vardera Världsbanken, UNDP och AfDB, fyra från i-länder (däribland Sverige) och fyra från u-länder. Kommitténs uppgift är att styra den löpande verksamheten.

Ett mindre sekretariat, förlagt till Harare i Zimbabwe, har tillsatts med ett tjugotal anställda under ledning av en afrikansk generaldirektör. Sekretariatet skall biträda potentiella mottagarmyndigheter att arbeta fram nationella kapacitetsplaner, som beskriver landets förutsättningar avseende forskning och utveckling och institutionell kompetens, ekonomisk planering och administration. Sekretariatet skall också bevaka genomförandet av påbörjade projekt samt samla in relevant information avseende utvärdering av projekten.

ACBI skall ses som ett pilotprojekt för fyraårsperioden 1991-1994. Under denna period begränsas verksamheten till ett antal länder. Urvalet skall balanseras regionalt, exempelvis mellan fransk-, engelsk- och spansktalande Afrika samt mellan östra, västra och södra Afrika. Urvalskriterierna är följande:

- Erkännande av att god ledning är en förutsättning för ekonomisk utveckling.
- Villighet att genomföra ett strukturanpassningsprogram med betoning på reformer avseende incitamentsstrukturen inom den offentliga förvaltningen.
- Demonstrerad vilja att effektivt utnyttja inhemsk personal och inhemska institutioner inom områden som ekonomisk planering och administration, i kombination med en vilja att öka självtilliten och minska beroendet av utländskt tekniskt bistånd.
- Ett öppet och positivt intellektuellt klimat som underlättar beslutsfattande och främjar kritisk analys av olika utvecklingsalternativ.
- En utfästelse att samordna bistånd avseende kapacitetsuppbyggande verksamheter.

Givarna skall kunna medverka i pilotprojektet på tre sätt: genom direkta bidrag till ACB-fonden, genom samfinansiering och genom anslutna program, "associated programs". ACB-fonden har säkrat 80 miljoner dollar för den första perioden. Bidrag till fonden ges på gåvobasis. De afrikanska länderna skall uppmuntras att ge bidrag och därmed få inflytande på ACBIs utveckling genom representation i styrelsen.

Samfinansieringen syftar till att skapa en mekanism för givare att kanalisera ytterligare resurser till egna pågående projekt. Denna finansieringsform kan även innebära nya åtgärder som enskilda givare inte haft kapacitet att genomföra själva. Innebörden av anslutna program är att givarna systematiskt informerar ACBI-sekretariatet om sina pågående projekt på kapacitetsområdet. Avsikten är att skapa en kunskapsbank när det gäller sådana aktiviteter i Afrika.

ACBIs målsättningar och principer för projekturval är ännu rätt vaga. Därför blir exekutivkommitténs första uppgift att konkretisera verksamhetens övergripande mål och ange klara direktiv för sekretariatets vidare arbete.

14.3 Den globala miljöfaciliteten, GEF

Under 1980-talet har internationellt samförstånd nåtts om nödvändigheten att intensifiera ansträngningarna att skydda den globala miljön. Erkännandet av miljöproblemens betydelse har inneburit att ett nätverk av globala konventioner kring metoder för att skydda miljön har börjat växa fram. Montrealprotokollet, som avser att hejda ozonförtunningen, och Noordwijkkonferensen om atmosfärisk nedsmutsning är exempel på detta. Den mellanstatliga panelen för klimatförändringars (Intergovernmental Panel on Climat Change, IPCC) arbetsgrupp har arbetat fram en ansats som utgår från i-länders och u-länders gemensamma ansvar att angripa den globala växthuseffekten. Det är dock uppenbart att u-ländernas möjligheter att delta begränsas av bristande ekonomiska, administrativa och tekniska resurser.

Idag existerar ett antal viktiga program för att stödja u-ländernas insatser när det gäller specifika miljöproblem. Exempel är "Environmental Program for the Mediterranean" och "Tropical Forestry Action Plan".

7 11–0631

Under de senaste åren har Världsbanken ökat sin uppmärksamhet på låntagarnas miljöpolitik (kapitel 7.2.4).

Trots dessa ansträngningar torde en allmän uppfattning vara att miljöskyddsarbetet inte sker tillräckligt snabbt. Många u-länder, speciellt de fattigaste och mest skuldtyngda, har svårt att prioritera investeringar som främjar miljön. Detta gäller inte minst investeringar med primärt syfte att skydda den globala miljön.

Under 1989 framförde Tyskland m.fl. en begäran i Utvecklingskommittén att Världsbanken skulle granska alternativa finansieringsformer för att lösa globala miljöproblem i u-länder. Frankrike gick längre och föreslog inrättandet av en separat miljöfond att placeras inom Världsbanken.

Dessa förslag medförde att Utvecklingskommittén vid sitt möte i september 1989 uppdrog åt Världsbanken att ta fram en rapport rörande förutsättningarna att dels mobilisera finansiering av investeringar syftande till att öka miljöskyddet, dels utforma mekanismer för mobilisering och administration av sådana resurser.

Under januari 1990 genomförde Världsbanken en serie informella bilaterala diskussioner med potentiella givarländer. Vid dessa samtal inringades fyra globala miljöproblem som ansågs värda att prioriteras. Dessutom konsulterades UNDP och UNEP (FNs miljöprogram) i avsikt att bygga upp ett trepartssamarbete på miljöområdet.

I mars 1990 arrangerade Världsbanken, i samverkan med UNDP och UNEP, ett möte i Paris, i vilket 17 i-länder deltog. Resultatet av detta möte och av diskussioner i Utvecklingskommittén i maj var en uppslutning kring Världsbankens arbete med att utveckla ett ramverk för en global miljöfacilitet.

Tre ytterligare möten genomfördes under juni, september och november 1990. Ett antal u-länder (Brasilien, Elfenbenskusten, Indien, Kina, Marocko, Mexico och Zimbabwe) och Nya Zealand bjöds in till dessa. Vid dessa möten diskuterades facilitetens organisation, urvalskriterier för investeringar, finansieringsformer och styrelsemekanismer. Vid novembermötet uppdrogs åt Världsbanken att, i samarbete med UNDP och UNEP, förbereda ett dokument innehållande ett förslag till avtal rörande en "Global Environment Facility" (GEF). Detta förslag presenteras nedan.

Faciliteten skall betraktas som en försöksverksamhet för erhållande av praktiska erfarenheter rörande flera viktiga globala miljöproblem. Verksamheten förutsätter kunskap av komplex natur som sträcker sig över breda ämnesfält. Ingen enskild internationell organisation anses besitta denna kompetens. Därför skall den verksamhet som finansieras genom GEF genomföras i ett trepartssamarbete mellan Världsbanken, UNDP och UNEP, även om banken väntas komma att spela den ledande rollen. Respektive organs komparativa fördelar skall prägla samarbetet.

UNEP skall spela en central roll i den strategiska planeringen avseende de kriterier som skall användas i GEFs verksamhet. UNEPs kunskaper om befintliga och kommande konventioner på miljöområdet skall spela en betydelsefull roll i policyformuleringen inom GEF.

UNDP har en nyckelfunktion vad gäller förstudier till investeringar och tekniskt bistånd. Dess breda erfarenhet inom institutionsbyggande och utbildning kommer att få en betydelsefull roll. UNDP har en utbredd lokal närvaro i u-länder, vilket borgar för att man inte dubblerar pågående tekniskt bistånd.

Världsbanken, med dess erfarenhet av extern finansiering för investeringar i u-länder, skall administrera det löpande arbetet. I samarbete med UNDP och UNEP skall förslag till arbetsprogram tas fram.

Miljöfaciliteten skall lämna u-länder gåvobistånd och koncessionella lån för att hjälpa dem att genomföra program i syfte att skydda den globala miljön. Fyra områden faller inom ramen för facilitetens verksamhet:

- värnande av ozonlagret,
- begränsning av utsläppen av potentiellt klimatpåverkande gaser,
- värnande av den biologiska mångfalden,
- värnande av de internationella vattenresursernas kvalitet.

Samtliga fyra problemområden återfinns bland de nio inför 1992 års miljökonferens i Brasilien prioriterade områdena. Det är tänkbart att man i framtiden kan komma att inlemma ytterligare globala miljöproblem inom ramen för faciliteten.

Endast länder med pågående UNDP-program och en BNP per capita lägre än 4 000 dollar under 1989 är kvalificerade som mottagare av medel från faciliteten.

GEF skall tillhandahålla additionella resurser, varför det är av vikt att särskilja facilitetens verksamhet från reguljära utvecklingsprojekt. Ett grundläggande villkor för att erhålla medel ur fonden är att mottagarlandet för eller är villigt att föra en sund övergripande politik, som skapar en gynnsam atmosfär för investeringar inom de fyra områdena. Faciliteten arbetar utifrån tre typer av investeringar, som genererar såväl inhemska som globala miljöintäkter.

- Projekt där mätbara positiva effekter på landets egen ekonomi fullständigt täcker de kostnader investeringen föranleder. Denna typ av investering kvalificerar normalt inte för GEF-medel. (Undantag kan emellertid göras i särskilda fall då enighet har nåtts i förväg om att särskilda faktorer föreligger som gör att projektet inte skulle förverkligas utan GEF-medel.)
- Projekt där mätbara positiva effekter på landets egen ekonomi är otillräckliga för att motivera investeringen. I denna situation skall medel ur GEF kunna användas för att reducera landets kostnad för projektet till en nivå som motsvarar den nytta som tillförs landet. GEF skall finansiera den merkostnad som uppstår för att åstadkomma en positiv global miljöeffekt.
- Projekt där hänsyn till den globala miljön föranleder modifiering av projektutformningen. Investeringen är motiverad i ett nationellt perspektiv, men förändringar i projektutformningen skulle innebära avsevärda intäkter på global nivå.

Krav på kostnadseffektivitet gäller samtliga investeringar. Inledningsvis kommer den globala nyttan av en investering att beräknas i fysiska snarare än ekonomiska termer, dvs man skall välja projekt som ger högsta möjliga utdelning per investerad dollar i form av faktiska miljöförbättringar. Riktlinjer för detta kommer att under en försöksperiod arbetas fram med hjälp av UNDP.

Särskiljandet av de tre kategorierna av investeringar gör det möjligt att separera investeringar som kan erhålla GEF-finansiering från projektkomponenter lämpade för normala kommersiella lån, lån från multilaterala utvecklingsbanker och annan extern finansiering.

Världsbanken skall ansvara för projektvalet i samarbete med UNEP och UNDP. UNEP skall inrätta ett vetenskapligt och tekniskt råd som skall konsulteras i viktiga tekniska frågor. Rådet skall utgöras av experter från såväl i-länder som u-länder. UNDP skall samordna finansieringen av nödvändiga förstudier på lokal nivå. Enskilda organisationer kommer att

tillfrågas rörande sin bedömning av föreslagna projekts effekter på lokalbefolkningen och rörande projektutformningen i allmänhet.

Projektförslagen indelas i två huvudsakliga kategorier: dels nya projekt föreslagna av myndigheter eller av enskilda organisationer med myndigheternas godkännande, dels modifieringar av existerande projekt som redan i dag övervägs av Världsbanken eller andra multilaterala utvecklingsbanker. UNDP kommer i detta avseende att spela en nyckelroll genom sina fältkontorschefer, då dessa skall ha en samordnande funktion på fältet.

För att GEF-medel skall kunna erhållas för ett projekt skall det överensstämma med globala miljökonventioner, överenstämma med landspecifika miljöstrategier eller -program, använda anpassad teknik, vara kostnadseffektivt och av hög prioritet i ett globalt perspektiv.

Vid investeringar som innebär modifieringar av normala Världsbanksprojekt skall bankens exekutivdirektörer godkänna Världsbankens komponent och granska GEF-komponenten.

Facilitetens styrande organ skall bestå av representanter från dess medlemsländer, troligen med vägda röster. En stark u-landsrepresentation anses viktig. Möten med denna församling, organiserade av Världsbanken, skall hållas två gånger per år. De tre medverkande multilaterala organisationerna samt ordföranden i det vetenskapliga och tekniska rådet skall delta i mötena.

Fristående GEF-investeringar skall inte överstiga 10 miljoner dollar. Världsbanken skall kunna godkänna projekt på högst 5 miljoner dollar. Projekt som ligger mellan 5 miljoner dollar och 10 miljoner dollar skall godkännas av ovannämnda möte med GEFs deltagarländer.

Faciliteten består av dels en "Global Environment Trust Fund", GET, till vilken bidrag ges i form av gåvobistånd, dels arrangemang för samfinansiering. Utöver denna fond och samfinansieringsarrangemangen innefattar faciliteten också en "Ozone Projects Trust Fund", som kommer att tillföras de medel från Montrealprotokollets "Interim Multilateral Fund" som Världsbanken ombetts administrera. Samordning sker alltså mellan GEF-verksamheten och verksamheten under Montrealprotokollet.

Det lägsta bidraget per land till GET eller i form av samfinansiering är SDR 4 milj. (ca 5,6 milj. dollar) i konvertibel valuta över en treårsperiod. U-länder ges möjligheten att ge sitt bidrag över åtta år, dvs. SDR 500 000 (ca 700 000 dollar) per år.

Bilaterala utfästelser till GET uppgår till SDR 560 miljoner (ca 784 miljoner dollar) och avseende samfinansiering till SDR 220 miljoner (ca 308 miljoner dollar). Totala bidrag till Miljöfaciliteten och Montrealprotokollet förväntas bli omkring SDR 1 miljard (ca 1,4 miljard dollar).

Vad gäller samfinansieringen kvarstår den bilaterale givaren som slutlig beslutsfattare rörande medlens användning. Dock är ett grundläggande villkor vid samfinansiering inom ramen för GEF att bidragen används enligt grunder som kan jämföras med dem som gäller för GET, dvs de skall:

- vara av nytta för den globala miljön inom de områden som faciliteten prioriterar,
- riktas mot i stort sett samma regioner och länder som de vilka är kvalificerade enligt facilitetens riktlinjer,

– vara obundna,
– tillhanadahållas som gåvor eller mjuka lån,
– normalt vara delfinansierade ur GET.

14.4 WHO och AIDS-problemet

Under det dryga decennium som gått sedan upptäckten av HIV och AIDS beräknas 1,3 miljoner människor ha insjuknat i AIDS. Antalet HIV-smittade är flerdubbelt större och beräknas uppgå till mellan 8 och 10 miljoner (varav ca 3 miljoner kvinnor). Om smittan fortsätter att sprida sig enligt hittillsvarande mönster, kommer mellan 25 och 30 miljoner människor att vara smittade år 2000. Om man misslyckas med att finna ett effektivt motmedel, kommer de allra flesta – om inte alla – av de smittade att utveckla sjukdomen AIDS.

Smittan sprider sig snabbast i u-länderna. År 1985 fanns ca hälften av de HIV-smittade i dessa länder, medan andelen idag är ca två tredjedelar. År 2000 kan u-länderna ha 75-80 % och år 2010 mellan 80 % och 90 % av fallen.

Den värst drabbade regionen hittills är Afrika söder om Sahara, som har ca hälften av det beräknade antalet HIV-smittade. Smittan var tidigare koncentrerad till städerna men börjar nu bli lika vanlig i landsorten, där flertalet människor bor.

De näst högsta talen har Nordamerika, där smittan mestadels förekommer bland män. Därefter kommer Sydamerika och Västeuropa.

Smittspridningen är nu snabb i Sydostasien, en region som tidigare hade låga tal av HIV-fall. Smittan väntas fortsätta sprida sig i Asien under den närmaste framtiden.

Epidemin har spritt sig med varierande hastighet i regioner där den redan fått fäste, samtidigt som den nu når regioner som tidigare var förskonade eller i det närmaste fria från AIDS. Mot bakgrund av hittillsvarande utveckling kan man förvänta en tredubbling av antalet smittade under 1990-talet jämfört med föregående tioårsperiod.

Sjukdomen är inte enbart ett medicinskt fenomen. Den har också långtgående – ibland katastrofala – ekonomiska konsekvenser. De sociala, kulturella och politiska dimensionerna är också betydande. Epidemin har bl. a. haft en accelererande inverkan på hälsovårdssystemen och på olika produktionsfaktorer, med en koncentration bland underpriviligierade grupper. Konkurrensen om begränsade resurser på bl. a. sjukvårdssidan har lett till konfrontationer mellan olika befolkningsgrupper.

WHOs aidsprogram

Mot mitten av 1980-talet blev det alltmer uppenbart att samordnade åtgärder med global räckvidd måste vidtas. År 1987 upprättades inom Världshälsoorganisationen (World Health Organisation, WHO) ett särskilt AIDS-program (Global Programme on AIDS, GPA), med fyra huvudinriktningar:

– globala aktiviteter och internationellt samarbete,
– stöd till nationella AIDS-program,
– internationell forskning och utveckling av metoder för omhändertagande,
– utbyte av information.

De globala aktiviteterna innefattar kartläggning av smittans utbredning och spridningsvägar, utarbetande av metoder för epidemiologisk övervakning och utvärdering, initiering och samordning av forskning m. m. WHO/GPA har startat ett brett samarbete med forskningsinstitutioner, andra FN-organ och enskilda organisationer och hållit ett stort antal

tekniskt-vetenskapliga möten om forsknings- och policy-frågor, som resulterat i uttalanden och rekommendationer i frågor som rör blodtestning, blodprodukter, internationellt resande, sociala aspekter av AIDS-kontroll, amning, immuniseringsprogram mm.

Stödet till nationella AIDS-program innebär hjälp med utarbetande av nationella AIDS-planer. Över 100 länder har fått sådant stöd. Planerna genomförs i samarbete med WHO och med finansiellt stöd från olika givarländer. Genom denna trepartssamverkan kan WHOs samlade erfarenheter användas som resursbas när mottagarlandet gör upp sin AIDS-plan. Givarländerna får samtidigt möjlighet att bedöma hur man skall fördela sitt stöd mellan WHOs samordnande funktion och de nationella programmen. Det är dock WHO som drar upp riktlinjerna för och har överinseende över verksamheten, oberoende av om de finansiella bidragen går till organisationen eller direkt till ett landprogram.

WHO samarbetar i AIDS-frågan med flera andra FN-organ, exempelvis med UNDP för att stärka samordningen av programgenomförandet, med Internationella arbetsorganisationen (ILO) för att förbättra informationen om AIDS på arbetsplatserna, med FNs organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) för att påverka skolundervisningen, med FNs barnfond (UNICEF), FNs befolkningsfond (UNFPA), Världsbanken, FNs jordbruks- och livsmedelsorganisation (FAO) och FN-kontoret i Wien, som ansvarar för sociala frågor.

WHO har inför kommande decennier beslutat ge särskild uppmärksamhet och prioritet åt följande områden inom AIDS-bekämpningen, i synnerhet när det gäller u-länderna:

- Stärka samarbetet med nationella AIDS-program.
- Accelerera aktiviteterna inom forskningen.
- Motarbeta attityder av liknöjdhet och verklighetsflykt från myndighetshåll som kan underminera pågående och planerade åtgärder.
- Aktivera frågan om AIDS och mänskliga rättigheter.

Under arbetets gång har berörda parter kommit att inse vikten av att programmen är lokalt förankrade. I länder vars regeringar varit obenägna att utåt uppmärksamma problemen har initiativ kunnat tas på lokal nivå genom frivilligorganisationer och andra sammanslutningar som har god kontakt med invånarna i utsatta regioner. Dessa organisationer har ofta kunnat nå ut med trovärdig information och råd om hur man undviker att drabbas av epidemin.

Studier har visat att denna information givit resultat på många håll. Framgångarna ligger dock ännu så länge främst på det administrativa planet. Lokala AIDS-kommittéer har upprättats och program utformats liksom storskaliga informationskampanjer. De mer påtagliga och konkreta resultaten i form av en starkt minskad smittspridning låter fortfarande vänta på sig. Gjorda studier visar emellertid att potentialen för goda resultat i framtiden är stor. Man har t.ex. visat att en tredjedel av den förväntade ökningen under 1990-talet skulle kunna undvikas med adekvata åtgärder i ett globalt samordnat AIDS-program.

Det står också klart att alla sådana åtgärder mot HIV och AIDS måste förankras bättre i redan befintlig hälsovård och social service. Vidare måste

mer resurser anslås till utbildning av personal och planering liksom till utvärdering. Programmen måste i än högre grad anpassas till rådande lokala förhållanden för att nå maximal effekt.

Ansvaret för att sådana förbättringar genomförs ligger på de nationella kommittéerna. Hittills har dessa regelmässigt haft sin bas i hälsovårdsministerierna. På flera håll har man nu insett att AIDS är en samhällsfråga av största vikt. Uganda har som första land inrättat en kommitté under premiärministerns ledning, där även andra ministerier är representerade. Man avser här att integrera AIDS-bekämpningen i alla sektorer i samhället.

WHO förutser behov av fortsatt kraftfulla åtgärder för att bekämpa HIV och AIDS under 1990-talet. Man söker nu förhindra att hela frågan ges lägre prioritet, när den första chocken över den nya sjukdomen lagt sig. Forskningen måste få större resurser för att ta fram nya mediciner och vaccin. WHO anser det vidare vara av största vikt att söka undvika att HIV-smittade människor – liksom hårt smittdrabbade nationer – stöts bort från sin tidigare sociala krets. Risken med en marginalisering av detta slag vore främst ett minskat engagemang och därmed minskade resurser för drabbade individer och nationer.

Sveriges medverkan

Det svenska stödet till AIDS-bekämpning och kontroll är inriktat på dels ett brett stöd till WHOs globala program, dels särskilt stöd till nationella program och forskningssamarbete på bilateral grund. Det är dock WHO som har samordningsansvar och allmänt överinseende över all verksamhet på området.

Sverige var det första landet som gav bidrag av större betydelse till WHOs AIDS-program. Verksamheten kunde därefter snabbt komma igång på global nivå. Därefter har flera andra länder också lämnat stora bidrag till AIDS-bekämpningen. Förenta Staterna är idag den största bidragsgivaren.

Svenskt stöd till nationell verksamhet har kanaliserats via WHO/GPA i Etiopien, Guinea-Bissau, Tanzania, Uganda, Mocambique, Lesotho och Zimbabwe och via UNICEF i Tanzania och Uganda. Inom landprogrammens hälsostöd har AIDS-bekämpningen fått bidrag i Etiopien, Kenya, Zambia och Angola. Stödet går vanligen till laboratorieverksamhet, information, utbildning och kommunikationer, klinisk verksamhet samt forskning och utveckling.

Det svenska bilaterala stödet till bekämpningen av HIV och AIDS administreras av SIDA och Styrelsen för u-landsforskning (SAREC). Det initierades redan 1985/86 och har som målsättning att hindra spridningen av HIV-smittan, att minska insjuknandet i AIDS och antalet dödsfall till följd av smitta och att lindra de socioekonomiska följderna av sjukdomen.

Det svenska bilaterala stödet följer de allmänna principerna för biståndet, dvs. det skall integreras med det långsiktiga biståndet, såväl multi- som bilateralt. När det gäller WHOs AIDS-program är det främst den samordnande funktionen som får svenskt stöd. Det bilaterala stödet går främst till de 17 programländerna som bidrag till deras nationella AIDS-program. Visst stöd går även till länder utanför denna krets genom bidrag till bl. a. frivilligorganisationer.

De svenska insatserna för internationell HIV-AIDS-bekämpning kan fortfarande sägas befinna sig på försöksbasis. Om några år torde det svenska bilaterala stödet till AIDS-bekämpning ingå som en del av landramen för våra respektive program-

länder och i övrigt utgå till internationella organisationer. Frivilligorganisationerna har också visat sig ha goda förutsättningar att utföra konkreta arbetsuppgifter på detta område.

Sveriges bidrag till AIDS-insatser under innevarande budgetår (1990/91) uppgår till 125 milj.kr. Av detta belopp utgör 50 milj.kr. ett generellt bidrag till WHOs globala AIDS-program. Resten av medlen fördelas mellan extra stöd till programländer, stöd till andra internationella organisationer (bl. a. UNICEF), svenska enskilda organisationer och utveckling av svensk resursbas. För budgetåret 1991/92 föreslås ett belopp på 130 milj.kr med i huvudsak samma fördelning som under innevarande år.

Härutöver har SAREC tillförts 60 milj.kr för en treårsperiod (1988-1991) för samlade insatser som kan tänkas ge relevanta resultat på relativt kort sikt för att hejda spridningen av AIDS i u-länder. En förlängning på ytterligare tre år av detta program är nu aktuell.

15 De enskilda organisationerna och det multilaterala biståndet

"Enskilda organisationer" står här för vad som i Sverige formellt benämns "folkrörelser och andra enskilda organisationer", i dagligt tal ofta "frivilligorganisationer". På engelska betecknas dessa organisationer i regel som Non-Governmental Organisations (NGOs). Eftersom denna beteckning är både exakt och hanterlig, används den nedan stundom synonymt med "enskilda organisationer".

De enskilda organisationerna, särskilt de kyrkliga, är utvecklingsbiståndets pioniärer. Betydelsen av enskilda organisationers insatser erkänns alltmer allmänt. Inte minst i det multilaterala biståndet spelar de en växande roll. Vi skall i detta kapitel först kortfattat uppehålla oss vid några allmänna och aktuella drag i utvecklingen på NGO-området (15.1). Kommitténs huvudsakliga intresse gäller emellertid frågan om de enskilda organisationernas samverkan med – och möjligheter att påverka – de multilaterala biståndsgivande organisationerna. Denna fråga behandlas med avseende dels på Världsbanken (15.2), dels på UNDP (15.3). Kommitténs överväganden och slutsatser redovisas i det sista kapitlet (22.15.2).

15.1 Bakgrund

De enskilda organisationernas biståndsverksamhet har en kvantitativ och en kvalitativ sida. Den senare är känd och erkänd – och någon gång omdiskuterad. Den förra är mindre bekant.

Av det totala internationella utvecklingsbiståndet svarade NGO-biståndet 1987 (proportionerna torde inte ha förändrats nämnvärt sedan dess) för 14 %, att jämföra med 64 % för det bilaterala och 22 % för det multilaterala biståndet. I belopp var detta 5,5 miljarder dollar (betydligt mer än IDA-krediterna samma år). Av detta belopp representerade huvudparten, 3,3 miljarder dollar, de enskilda organisationernas egna insamlade medel, medan återstoden utgjordes av statliga anslagsmedel erhållna från offentliga biståndsorganisationer. Det rör sig alltså om betydande belopp. De insamlade medlen representerar dessutom ett personligt engagemang, av betydelse också när det gäller att allmänt bedöma u-landsintresse och biståndsvilja.

De enskilda organisationernas biståndsverksamhet har varit föremål för många utvärderingar. Flertalet bekräftar i huvudsak den gängse uppfattningen om dessa organisationer som flexibla och effektiva. Speciellt framgångsrika har de varit i sitt arbete att nå ut till de fattigaste befolkningsgrupperna och att bistå och aktivera människor på gräsrotsnivå. De en-

skilda organisationernas betydelse när det gäller att manifestera biståndets solidaritetstanke och att sprida upplysning om u-landsförhållanden och insikt om hjälpbehov är oomstridd.

Problem kan emellertid också konstateras. De är ofta av administrativ natur. Många organisationer har kapacitetsproblem, ofta beroende på förhållandena på mottagarsidan. Vissa organisationer söker angripa problemen och öka sin kapacitet genom samverkan. Stundom sker sådan samverkan inom ramen för gemensamma paraplyorganisationer.

När det gäller NGO-biståndets både företräden och problem har uppmärksamheten alltmer kommit att riktas mot u-ländernas egna enskilda organisationer. Många av dessa är de systerorganisationer till givarländernas enskilda organisationer genom vilka en stor del av NGO-biståndet förmedlas. Andra är genuina u-landsorganisationer och folkrörelser, ofta spontant framvuxna "självhjälpsgrupper" på gräsrotsnivå. I vissa länder skjuter sådana organisationer och sammanslutningar bokstavligt talat upp som svampar ur marken. I Bangladesh finns t. ex. över 10 000 registrerade lokala enskilda organisationer (varav emellertid bara ca 230 är auktoriserade att ta emot utländska medel för utvecklingsändamål).

Folkligt deltagande har alltmer kommit att framstå som den avgörande förutsättningen för bestående utveckling. Det handlar då inte bara om folkligt engagemang i enskilda utvecklingsprojekt. Folklig förståelse för och medverkan i ekonomiska reformprogram har befunnits lika viktig. Folkligt deltagande kan också vara en drivkraft i en demokratisk samhällsutveckling. Här har alltså u-ländernas folkrörelser och enskilda organisationer en stor potential. I NGO-biståndets betydelse för dessa rörelser och organisationer ligger ett av dess viktigaste företräden.

Här finns emellertid också ett problem. Visserligen stöder många u-landsregeringar aktivt sina inhemska icke-statliga organisationers verksamhet. Vissa kontroversiella frågor, t. ex. familjeplanering, kan man rentav föredra att överlåta på dem. Men på andra håll ser regeringarna med misstänksamhet och oro på en verksamhet som undandrar sig deras kontroll och som ibland rentav kan uppfattas som "subversiv". Det gäller särskilt när sådan verksamhet har sociala och politiska implikationer och kan framstå som föranledd av försummelser från regeringens sida.

Problemet har en uppenbar biståndsdimension. Inte minst inom det multilaterala biståndet förstärks som vi sett fattigdomsinriktningen. I det sammanhanget ställs ökade krav på att mottagarländerna själva för en utvecklingspolitik med en sådan inriktning. Härtill kommer den växande uppmärksamheten på frågor rörande demokrati, rättstrygghet och mänskliga rättigheter. Här framstår bistånd genom och i samverkan med enskilda organisationer, speciellt de u-landsbaserade, som i vissa fall mer ändamålsenligt än det traditionella mellanstatliga biståndet. NGO-biståndet förmodas kunna öka dessa organisationers inflytande på utvecklingspolitikens utformning och genomförande. Därav organisationernas växande popularitet på givarhåll, en popularitet som alltså inte alltid har sin motsvarighet på mottagarsidan.

En annan aspekt av relationen mellan statliga och mellanstatliga biståndsgivare å ena sidan och icke-statliga biståndsorganisationer å den

andra är de senares växande ambitioner att påverka i-ländernas och de multilaterala organisationernas biståndspolitik och u-ländernas utvecklingspolitik. Dessa ambitioner har tagit sig olika uttryck. Engagemanget i den internationella skuldkrisen och när det gäller vissa biståndsfinansierade projekts miljökonsekvenser är ett par exempel. I bägge fallen har starkt kritiska uppfattningar framförts. Både som måltavla för sådan kritik och som samarbetspartner med de enskilda organisationerna intar Världsbanken en framträdande plats.

15.2 Världsbanken och de enskilda organisationerna

Att Världsbanken, ofta i sällskap med Internationella valutafonden, får ta emot huvudparten av den kritik som enskilda organisationer riktar mot det multilaterala biståndet och dess organisationer, är helt naturligt. Dels väger bankens ord tungt i utformningen och tillämpningen av en utvecklings- och biståndspolitik som delvis är kontroversiell, dels väger i-ländernas röster tungt i Världsbanken, vilket i sig ger anledning till kritik. Att banken är så angelägen om ett nära samarbete med de enskilda organisationerna och att dessa i så stor omfattning går in i ett sådant samarbete, kan synas mer överraskande. Förklaringen ligger till stor del i en tilltagande intressekonvergens (där det förmodligen är banken som "konvergerar mest").

Världsbanken har funnit att NGO-samarbete är viktigt när det gäller att möta utvecklingens sociala problem och miljöproblem och att förverkliga bankens grundläggande syfte, att reducera fattigdomen. En utvärdering av 25 projekt mellan fem och tio år efter deras fullbordan visade klart gynnsammare resultat i de fall där de som drog nytta av projekten var organiserade och engagerade. Och enligt en utvärdering av 65 bankfinansierade projekt var avkastningen dubbelt så hög för projekt som tagit hänsyn till de sociala och kulturella förhållandena på platsen.

De enskilda organisationerna å sina sida har funnit att Världsbankens stora resurser, finansiella likaväl som kunskapsmässiga, kan nyttiggöras i deras arbete. De har också kunnat konstatera att de med Världsbanken delar intresset av att de enskilda organisationerna tillförsäkras goda arbetsbetingelser i mottagarlandet – inte minst gäller det landets egna organisationer – och att banken har vissa möjligheter att påverka landets regering i denna riktning.

Vi skall här först ge några uppgifter om och exempel på samverkan mellan Världsbanken och enskilda organisationer, sedan se något närmare på kritiken och hur man söker utveckla den till dialog.

Samverkan

Världsbankens projekt- och sektorsamarbete med enskilda organisationer ökar snabbt. 1988 inledde banken en brett upplagd satsning på ökad NGO-medverkan i bankfinansierade projekt. Sedan dess har antalet sådana projekt tredubblats. Av de 228 projekt som godkändes av bankens exekutivstyrelse budgetåret 1989/90 medverkade enskilda organisationer i 50

projekt, att jämföra med ett genomsnitt på ca 15 projekt under tidigare år. Tidigare dominerade internationella enskilda organisationer, men sedan 1986 har det i fyra femtedelar av fallen varit lokala organisationer som berörts. Bland de lokala organisationerna har gräsrotsgrupper fått ökad betydelse i förhållande till nationella organisationer; de förra svarar nu för drygt dubbelt så stor del av Världsbankssamarbetet som de senare.

Det har också blivit något vanligare att enskilda organisationer medverkar i projektanalys och -planering, inte bara i genomförandet. Av särskilt intresse i detta sammanhang är det av banken initierade utarbetandet av miljöplaner (jämför 7.2.4). I många afrikanska länder (Lesotho, Madagascar, Mauritius, Rwanda, m.fl.) har regeringarna bedrivit detta arbete i nära samverkan med enskilda organisationer. Dessas bedömningar har därmed tjänat som underlag för identifiering och utformning av projekt på miljöområdet eller med miljökonsekvenser.

Överhuvud taget utformas och bedrivs bankens politik på miljöområdet i nära samarbete med enskilda organisationer. Ett viktigt element i denna politik utgör de instruktioner rörande miljökonsekvensutredningar ("environmental assessments") som utfärdades 1989. Dessa instruktioner har sedermera omsatts i mer specifika anvisningar, intagna i en voluminös handbok. Innan denna fastställdes, hade 250 enskilda organisationer ombetts yttra sig över det kapitel som handlar om hur berörda människors synpunkter skall beaktas vid utformningen av projekt.

Den sekretess som – primärt på mottagarregeringarnas begäran – gäller för vissa uppgifter rörande projekt med allvarliga miljökonsekvenser har sedan länge varit en känslig fråga. Enskilda organisationers möjligheter att driva och få gehör för sin uppfattning har begränsats genom avsaknaden av viktiga uppgifter. Här har banken nu skärpt sin inställning. Om ett lands regering inte accepterar att en miljökonsekvensutredning för ett visst projekt tillställs exekutivdirektörerna (sex månader före beslut i styrelsen), kommer projektet helt enkelt att falla.

Eftersom det är mottagarlandet som ansvarar för miljökonsekvensutredningarna, söker banken förstärka den lokala kapaciteten på området. Det sker bl. a. genom seminarier för regeringstjänstemän, inhemska konsulter och NGO-representanter i ett stort antal länder.

Världsbanken strävar alltså att öka de direkt berörda mottagarnas medverkan i bankfinansierade projekt. Därvid prövar man olika modeller. Utan att gå så långt som EG, vars utvecklingsfond anslår gåvomedel direkt till enskilda organisationer, försöker man gå vägen över respektive regering (vilken är den avtalspartner som banken är hänvisad till). Här har tre IDA-krediter för Bolivias "Emergency Social Fund" varit banbrytande; en fjärdedel av denna fond har kanaliserats till enskilda organisationer.

Bankens första fristående NGO-projekt, "Togo Grassroots Development Initiatives Project", etablerade en flexibel institutionell ram för samarbete mellan regering och enskilda organiationer. Genom projektet ställs medel till förfogande som gåvobistånd för finansiering av småskaliga utvecklingsprojekt, utformade och genomförda av enskilda och direkt berörda personer. En gemensam regerings- och NGO-kommitté tar ställning till bidragsansökningar från organisationerna. Dessa förutsätts själva bestrida 30 % av kostnaderna för sina projekt. Till denna typ av projekt hör också sådana som syftar till att via enskilda organisationer tillhandahålla kredit till kvinnor.

Som redan antytts har Världsbankens strävan att förstärka de enskilda organisationernas roll i fattigdomsbekämpningen aktualiserat frågan om de av respektive regering fastställda regler och restriktioner som dessa organisationer arbetar under. Detta har lett banken till att i ett antal länder

(t.ex. Indien, Indonesien, Nepal och Filippinerna) ta upp diskussioner med både regeringarna och enskilda organisationer rörande åtgärder som skulle kunna förbättra relationerna mellan organisationerna och myndigheterna. I Bangladesh har sådana diskussioner medfört vissa lättnader i gällande regleringar. Överhuvud taget söker banken bidra till att vissa regeringar får en mer positiv syn på betydelsen av olika former av NGO-medverkan.

Enskilda organisationer tar också själva initiativet till att koppla in Världsbanken för att få gehör för sina krav gentemot berörda regeringar. Ett exempel är en afrikansk NGO, som inte hade någon framgång i sina klagomål hos landets myndigheter att dessa inte uppfyllt sina ersättningsåtaganden i samband med en tvångsförflyttning föranledd av ett dammbygge. Den afrikanska organisationen vände sig till en europeisk enskild organisation, som tog upp frågan med Världsbanken, varpå denna i sin tur åtog sig att driva NGO-kraven mot vederbörande regering.

Följande är ytterligare några exempel på Världsbankens NGO-samarbete.

- Enskilda organisationer (i regel rör det sig om organisationer i mottagarlandet) medverkar i praktiskt taget alla Världsbanksfinansierade hälso- och familjeplaneringsprojekt. Dessa organisationer har helt enkelt befunnits effektivare än offentliga myndigheter.
- Enskilda organisationer används i stor utsträckning som konsulter och entreprenörer. I ett afrikanskt land byggde t.ex. en enskild organisation primärskolor 30 % billigare än kommersiella entreprenörer.
- Enskilda organisationer medverkar i ett växande antal Världsbanksprojekt med anknytning till anpassningsprogram. En vanlig modell är att mottagarlandets regering och Världsbanken gemensamt finansierar en fond, som i sin tur finansierar småskaliga projekt utformade och genomförda av enskilda organisationer, både inhemska och utländska. I regel rör det sig om projekt i hälso-, nutritions- och undervisningssektorerna och om förbättring av den samhälliga infrastrukturen (byggande och rehabilitering av vägar, vattenförsörjningssystem, låginkomstbostäder, etc.). Syftet är att skydda de mest utsatta grupperna under anpassningsprocessen.
- I kvinnoinriktade projekt och när det gäller stöd till småföretagande förekommer ofta NGO-medverkan. I Ghana samarbetar Världsbanken t.ex. med "Women's World Banking" för att brygga över klyftan mellan det formella bankväsendet och småföretagare.
- Inom ramen för ett huvudsakligen IDA-finansierat program för lindring av fattigdom och reduktion av anpassningens sociala kostnader i Uganda medverkar ett stort antal internationella och nationella enskilda organisationer i olika projekt inriktade på att bistå utsatta grupper, speciellt kvinnor och barn som blivit änkor respektive föräldralösa till följd av krig eller AIDS.

Folklig medverkan är på väg att bli ett nyckelbegrepp i den pågående utvecklingsstrategiska diskussionen, inte bara i Världsbanken. Därmed avses inte bara den medverkan som sker inom ramen för etablerade enskilda organisationer utan också den som växer fram i hägnet av spontana sammanslutningar och informella grupper på gräsrotsnivå. Det verkar som om det blåsts nytt liv i den gamla insikten att folklig medverkan är en förutsättning för effektivt bistånd och hållbar utveckling, speciellt om inriktningen är på fattigdomsreduktion.

Det är mot denna bakgrund inte överraskande att Världsbanken nu är i färd med att bredda och förstärka basen för sin satsning på NGO-samverkan. Man har i detta syfte valt ut 20 bankfinansierade projekt, i vilka särskilda ansträngningar görs för att engagera fattiga människor i beslutsprocessen. Tanken är att erfarenheterna från dessa projekt skall öka bankens kunnande om – och möjligheter att i sin verksamhet främja –

folkligt deltagande. En särskild "Learning Group" har etablerats inom banken för att under en treårsperiod studera dessa projekt i deras olika faser och dra praktiska lärdomar och slutsatser av deras utveckling. Särskilt stöd för dessa insatser lämnas bl. a. av UNDP och SIDA.

Dialog

Enskilda organisationer är inte bara allt aktivare samarbetspartner till Världsbanken. Många av dem är dessutom engagerade kritiker av banken och dess verksamhet. Kritiken har gällt både enstaka projekt och bankens policy i stort.

Vad gäller den projektinriktade kritiken har den i första hand avsett bankens medverkan i finansieringen av infrastrukturella investeringar med negativa miljökonsekvenser. Dammbyggen för kraftproduktions- och bevattningsändamål är typiska exempel. De leder ofta till att stora områden sätts under vatten och att många människor måste förflyttas. Enskilda organisationer har fört en dialog med banken när det gällt kontroversiella projekt i många länder (t. ex. Botswana, Brasilien, Elfenbenskusten, Indien, Indonesien, Malaysien, Filippinerna, Rwanda och Sri Lanka).

Särskilt ofta har internationella enskilda organisationer ("OXFAM", "Environmental Defense Fund", "Survival International", m.fl.) kritiserat tvångsförflyttningar i samband med av Världsbanken delfinansierade projekt. Banken har kritiserats både för att överhuvud taget medverka i sådana projekt och för att inte ställa tillräckligt långtgående krav på vederbörande regering och mydigheter att skydda och kompensera de berörda. Intensiv lobbyverksamhet har förekommit både från inflytelserika i-landsorganisationer, inte minst i USA, och från organisationer på fältet. Under påverkan från och i samverkan med dessa organisationer har banken börjat att mer aktivt än tidigare verka för att kompensationsåtaganden preciseras och efterlevs och för att ökad hänsyn generellt tas till miljökonskevenserna av projekt som den engagerar sig i. I vissa fall (t. ex. ett förflyttningsprojekt i Indien berörande mer än 100 000 personer) har ett trepartssamarbete, regering-NGO-bank, kommit till stånd.

På policy-planet har kritiken främst gällt utformningen av Världsbankens strukturanpassningslån. Dessutom har banken ofta fått klä skott för den allmänna politik i skuldfrågan som flertalet i-länder bedriver. Stundom har kritiken vidgats till att gälla fundamentala ekonomiska villkor – råvarupriser, u-landsprotektionism, realränteutveckling, valutakurser, etc. – och då avsett IMF (och i-landskollektivet i dess helhet) i lika hög grad som Världsbanken.

Generellt har de enskilda organisationerna förespråkat ökat bistånd med starkare fattigdomsorientering, mer omfattande skuldlättnader och mjukare anpassningsprogram med större hänsynstagande till den sociala dimensionen. Även om utvecklingen går i denna riktning (jämför kapitel 14 och 16), kvarstår mycket av kritiken. Ytterst gäller den i många fall den nuvarande ekonomiska världsordningen med dess ohållbara ekonomiska och sociala konsekvenser.

Om Världsbanken är den internationella organisation som fått uppbära

mest NGO-kritik, torde det också vara den organisation som varit angelägnast att föra en konstruktiv dialog med de enskilda organisationerna. 1982 inrättades ett särskilt internationellt forum, "the Bank-NGO Committee", för diskussioner med dessa organisationer. Av de 26 NGO-representanterna i kommittén kommer 15 från u-landsorganisationer och elva från i-landsorganisationer (varav sju från Europa, dock ingen från Sverige).

Följande är några exempel på frågor som behandlats vid kommitténs senaste årsmöten.

- Gräsrotsgruppers deltagande i utvecklingsplanering.
- NGO-synpunkter på bankens politik med avseende på strukturanpassning, skuldfrågan och internationell handel.
- Ökad information rörande av banken stödda projekt (utöver den förteckning över projekt med en potential för samverkan som periodiskt tillställs enskilda organisationer).
- NGO-önskemål att banken försöker göra u-landsregeringar mer öppna och tillmötesgående mot sammanslutningar av fattiga och att banken främjar en politik som skyddar medborgarnas rätt att organisera sig. På denna punkt överenskoms att i kommittén företrädda enskilda organisationer och banken skulle överväga hur de tillsammans kan verka för folklig medverkan i bankstödda projekt.
- NGO-medverkan i bankens verksamhet. Denna välkomnades men dess utveckling borde noga följas. En NGO-rådgivare skulle anställas på bankens "Social Dimensions of Adjustment"-enhet.
- Världsbankens "World Development"-rapporter. Bl.a. diskuterades hur de enskilda organisationerna i fortsättningen skulle kunna bidra mer till dessa rapporter.
- Planer på ett gemensamt uttalande i vilket banken och i kommittén företrädda enskilda organisationer preciserar och sammanfattar på vilka punkter de har samma respektive olika uppfattning vad gäller huvuddragen i utvecklingspolitiken.

Världsbankens dialog med de enskilda organisationerna är emellertid inte begränsad till Bank-NGO-kommittén. "The International Forum on World Bank and IMF Lending", ett NGO-nätverk tillkommet som ett resultat av protestaktioner vid Bank/Fond-årsmötena i Berlin 1988, ger också goda dialogmöjligheter. NGO-företrädare deltar som föreläsare vid utbildningskurser för bankpersonal. Av omkring 250 representanter för enskilda organisationer som deltog i konferenser i anslutning till Bank-/Fond årsmötena 1989 hade 150 erhållit ställning som observatörer vid mötena. Vid årsmötena 1990 organiserade Världsbanken en serie NGO-seminarier rörande bankens skogspolitik, miljökonsekvensutredningar, den globala miljöfaciliteten (GEF) och ett förslag att tillsätta en Bank-NGO-grupp som rådgivare i miljöfrågor.

15.3 UNDP och de enskilda organisationerna

Liksom Världsbanken betraktar UNDP samarbete med de enskilda organisationerna som speciellt värdefullt när det gäller att stimulera folkligt deltagande på lokalnivå i utvecklingsprocessen och att nå fram till den stora majoritet av de fattiga som vanligtvis förblir opåverkad av konventionella utvecklingsprogram. Eftersom UNDPs verksamhet är inriktad på tekniskt samarbete på fältet, är det naturligt att samarbetet med enskilda organisationer bestäms av den lokala situationen.

För att öka effektiviteten i utvecklingsarbetet har UNDP utvidgat sitt samarbete med enskilda organisationer. År 1986 skapades en särskild byrå

för enskilda organisationer inom huvudkontoret i New York. Avsikten var att främja verksamhet inom UNDP inriktad på folkligt deltagande på lokalnivå. Man ville även involvera enskilda organisationer i genomförandet av de reguljära projekten, skapa kanaler för samarbete mellan enskilda organisationer och UNDP samt etablera en kontakt med den informella sektorn. Som ett komplement har varje regional byrå utvecklat en samordningsfunktion för kontakter med enskilda organisationer. Liknande samordningsfunktioner har upprättats inom avdelningen för globala och interregionala projekt, FNs kapitalutvecklingsfond (UNCDF) och FNs Sudan-Sahel kontor (UNSO).

Fältkontoren är den del inom UNDP som har närmast kontakt med enskilda organisationer. Många fältkontor har inrättat samordningsfunktioner av samma typ som huvudkontoret.

Byrån för enskilda organisationer granskar alla större förslag till UNDPs program och projekt. Avsikten är att åstadkomma ett större deltagande i projektplanering och genomförande av målgrupperna själva. Byrån undersöker även om enskilda organisationer kan spela en roll i den föreslagna verksamheten. Byrån samlar in information om enskilda organisationer att delges verkställande enheter inom UNDP som vill samarbeta med organisationerna. Byrån är slutligen ansvarig för de särskilda projekt med medverkan av enskilda organisationer som beskrivs nedan.

Landspecifika, regionala eller intra-regionala UNDP-stödda projekt verkställs vanligtvis av ett av fackorganen inom FN-systemet eller av UNDPs enhet för projektverksamhet. I vissa fall uppdrar mottagarlandet åt en av sina egna myndigheter att ansvara för genomförandet av projektet.

Inom nuvarande trepartsprocess (UNDP – verkställande organ – ansvarig myndighet i mottagarlandet) kan enskilda organisationer inte tjäna som verkställande organ. Däremot involveras de alltmer i genomförandet av projekt, främst som underentreprenörer till ett FN-organ eller på uppdrag av mottagarlandet.

Det växande samarbetet med enskilda organisationer tar sig många former. Här lämnas tre exempel.

- 70 % av Benins befolkning på över 11 miljoner bor på landsbygden. Majoriteten av befolkningen är mycket fattig och saknar tillgång till de finansiella och tekniska resurser som behövs för att förbättra sin situation. Då storskaliga projekt inte nådde dessa befolkningsgrupper använde Benins myndigheter UNDPs resurser för att skapa en "fond för gräsrotsaktiviteter" i avsikt att förse landsbygdsbefolkningen med finansiering för småskaliga självhjälpsprojekt. År 1985 startades fem mikroprojekt på försök i provinsen Mono. Programmet har nu utvidgats till andra provinser och i dag stöds mer än 350 småskaliga inkomstgenererande projekt. Många av dessa projekt genomförs i samarbete med såväl internationella som lokala enskilda organisationer.
- I juni 1987 möttes representanter för 15 enskilda organisationer (från Australien, Belgien, Frankrike, Förenta Staterna, Japan, Singapore, Schweiz, Storbritannien och Thailand), tio givarländer och 15 multilaterala organisationer för att granska föreslaget bistånd till Laos. Samtalen koncentrerades till målsättningarna i landets andra femårsplan, främst avseende jordbruksutveckling, kvinnans roll i utvecklingsprocessen och hälsotjänster på landsbygden. De enskilda organisationerna välkomnade de laotiska myndigheternas ökade intresse av samarbete. Mötet finansierades av UNDP.
- Över 480 colombianska och givarlandsbaserade enskilda organisationer deltog i en konferens 1987 i syfte att utrota den extrema fattigdomen i Colombia. Syftet var att främja utbytet av information och åsikter mellan privata organisationer och myndigheterna för att i samarbete förbättra livsvillkoren för de fattigaste. Som ett resultat av konferensen bildades en styrelse för colombianska enskilda organi-

sationer och en samordningsorganisation för att följa upp konferensens rekommendationer.

UNDP har även lanserat några särskilda program som syftar till att stärka olika aspekter på de enskilda organisationernas roll i utvecklingsprocessen.

"Partners in Development Programme (PDP)" startades 1988 på försöksbasis för att förse enskilda organisationer och gräsrotsgrupper med direkt stöd. PDP innebär att UNDPs fältkontorschef i mottagarlandet kan fördela medel i inhemsk valuta till enskilda organisationer och gräsrotsgrupper avseende projekt som stöder lokala initiativ till självhjälp, stärker effektiviteten inom inhemska enskilda organisationer och/eller tjänar som förebild för samarbete mellan enskilda organisationer, myndigheter och UNDP. Programmet har lanserats i 64 u-länder. Företräde ges inhemska framför internationella enskilda organisationer. Under programmets första tre år har nästan 500 aktiviteter erhållit stöd. Omkring 80 % av stödet har fördelats till lokala utvecklingsinitiativ, varav två tredjedelar gällt inkomstgenererande aktiviteter.

"Africa 2 000 Network" är ett nytt regionalt program för Afrika för att mobilisera och stödja icke-statliga organisationer som arbetar för att bevara miljön och/eller främja ekologiskt varaktig utveckling i Afrika. Inom ramen för nätverket ger UNDP bidrag och tekniskt bistånd till gräsrotsgrupper, enskilda organisationer och forskningsinstitut. Verksamheten skall bedrivas inom följande områden: lokala projekt syftande till att skydda miljön eller att främja en ekologiskt hållbar utveckling, åtgärder av inhemska enskilda organisationer eller forskningsinstitut i syfte att stärka deras verksamhet på miljöområdet och informationsspridning avseende framgångsrika miljöprojekt. I länder där nätverket är verksamt administreras programmet av en nationell koordinator. En nationell urvalskommitté, bestående av representanter för UNDP, myndigheterna och landets enskilda organisationer, ansvarar för urvalet bland projekt föreslagna av enskilda organisationer. Den ursprungliga femårsbudgeten för nätverket låg på 25 miljoner dollar.

"RAF/87/001" är ett regionalt projekt för att stärka samarbetet mellan enskilda organisationer, myndigheter och UNDP i Afrika. Projektet, som startade 1989, består av: administrativt stöd avsett att öka enskilda organisationers kapacitet att svara på sina medlemmars behov och förväntningar, konsulttjänster avsedda att stärka aktiviteter syftande till att etablera eller konsolidera förutsättningar för en konstruktiv dialog mellan enskilda organisationer, myndigheter och UNDP samt stöd till insamling och utbyte av information.

UNDP har även agerat för att stödja de enskilda organisationernas medverkan i miljökonferensen i Brasilien 1992. UNDPs fältkontorschefer i 15 – 25 länder kan fördela högst 10 000 dollar per land till en eller flera enskilda organisationer som stöd till förberedelser inför konferensen.

När det gäller policy-dialog mellan UNDP och enskilda organisationer kan man skilja mellan tre olika områden.

UNDP erkänner värdet av organisationernas förstahandserfarenheter av lokalsamhällets behov och gräsrotsgruppers verksamhet. UNDP har

därför alltmer stött enskilda organisationers deltagande i de rundabordskonferenser där mottagarländer möter givare i diskussioner kring utvecklingsplaner och biståndsstrategier.

Särskilda rundabordssamtal för enskilda organisationer har organiserats i andra länder, främst i Afrika. En policy-dialog inleddes t. ex. 1987 om Kap Verdes behov av stöd och samarbete för att nå sina utvecklingsmål. Representanter från 43 enskilda organisationer från elva europeiska länder, Förenta Staterna, Kanada och Burkina Faso har samarbetat med representanter för ett stort antal myndigheter och nationella enskilda organisationer i Kap Verde.

Många särskilda konsultationer mellan UNDP och enskilda organisationer kring allmänna utvecklingsfrågor eller frågor av sektorkaraktär har organiserats i Afrika, Asien och Latinamerika.

Även fältkontorschefer har i ökad omfattning organiserat informella möten med enskilda organisationer för utbyte av information kring såväl nationella som sektoriella utvecklingsfrågor och strategier.

I kapitel 2.3 behandlades kortfattat den skuldkris som under 1980-talet hämmat och fortfarande hämmar den ekonomiska utvecklingen i ett stort antal u-länder. Skuldkrisen utgör en av det multilaterala biståndssystemets största utmaningar. Den har skärpt kraven på både i-ländernas och u-ländernas ekonomiska politik (2.1 och 2.2) och har föranlett en samordnad resursmobilisering av imponerande dimensioner (14.1). Denna mobilisering, inklusive en betydande del av det bilaterala biståndet till de hårt skuldsatta låginkomstländerna, har knutits till ekonomiska stabiliserings-, strukturanpassnings- och reformprogram i Världsbankens och Internationella valutafondens regi. Sådana program, och det finansiella stöd som är förenat med dem, har utgjort en väsentlig del av det bistånd som många u-länder erhållit under de senaste åren. Kommittén har därför närmare studerat detta s. k. policy-relaterade bistånd. Den har därvid delvis stött sig på en särskild studie, återgiven i Annex 3.

I föreliggande kapitel redovisas de omständigheter som ligger bakom behovet av ekonomisk anpassning (16.1) och anpassningsprogrammens utformning (16.2). Därefter diskuteras den kritik som programmen utsatts för (16.3) och några utvärderingar av programmen (16.4). Kommitténs överväganden och slutsatser redovisas i det sista kapitlet (22.16.3).

16.1 Ekonomisk anpassning – en nödvändighet

De internationella ekonomiska chockerna under 1970-talet hade en förödande effekt på ett stort antal u-länder, men även den ekonomiska politik som bedrivits har varit starkt bidragande till många länders ekonomiska problem. Den skuldbörda man dragit på sig har blivit pressande, särskilt för de afrikanska länderna söder om Sahara. Många av dessa länder kan inte under några rimliga antaganden själva förväntas klara av att betala sina skulder. Att u-ländernas externa situation skulle komma att avsevärt förbättras under de närmaste åren genom fördelaktigare prisrelationer, ökat bistånd, eller skuldavskrivning är heller inte sannolikt. De totala finansiella flödena till skuldsatta länder beräknas bli tämligen oförändrade. En viss förväntad ökning av de offentliga kapitalöverföringarna (huvudsakligen rent bistånd) kommer förmodligen endast att räcka till för att kompensera den fortsatta nedgången i de privata kapitalflödena.

Utgångspunkten måste därför bli att både förhållandena i världsekonomin och de resurser som i-länderna är villiga att föra över till u-länderna i stort sett är givna. Detta kan i och för sig beklagas. Varken skuldavskrivning eller ökat bistånd kan emellertid lösa problem som har sin grund i

ensidigt uppbyggda produktionsstrukturer, ofta i komplicerade reglering-sekonomier, där kortsiktigt inriktad ekonomisk politik bidragit till att förvärra landets situation. Sådana problem måste angripas med inhemska ekonomisk-politiska åtgärder. På vilket sätt kan detta ske?

Ett land söker alltid med hjälp av sin ekonomiska politik uppnå vissa mål inom ramen för givna restriktioner. Vanliga målsättningar är hög tillväxt, låg inflation och en god fördelning av välfärd och inkomster. Eftersom de flesta länder som får bistånd, liksom andra mindre länder, ej har någon möjlighet att förändra externa faktorer, som till exempel världsmarknadspriser eller internationella räntenivåer, måste deras ekonomiska politik anpassas till de yttre omständigheterna.

När ett u-land ställs inför exempelvis fallande världsmarknadspriser på en viktig exportvara eller stigande importpriser, har det sällan tillräcklig flexibilitet i sin ekonomi för att kunna undvika att det uppstår underskott i bytesbalansen. Om landet i detta läge genomför en ekonomisk åtstramning, kan importen minskas. Samtidigt påverkas emellertid investeringar, produktion och sysselsättning negativt. För att undvika en sådan utveckling kan staten i stället välja att hålla uppe importen och aktivitetsnivån i ekonomin genom att låna i utlandet. Efter 1970-talets ekonomiska störningar valde ett flertal länder, speciellt fattiga u-länder, en sådan politik. En bidragande orsak härtill var att de flesta bedömare utgick från att problemen var av kortsiktig natur och därför borde kunna överbryggas genom tillfälliga lån. Denna uppfattning skulle dock komma att visa sig vara felaktig.

Ett land som inte anpassar sig till förändrade förhållanden och/eller bedriver en orealistisk ekonomisk politik kan alltså för en tid uppskjuta anpassningen, detta under förutsättning att biståndsgivare och långivare finansierar landets växande underskott. När denna förutsättning inte längre är för handen, måste emellertid en anpassning ske. De ekonomiska obalanserna har då ofta blivit allvarligare och mera komplicerade än om anpassningen påbörjats i ett tidigare skede.

Man brukar skilja mellan makroekonomisk och strukturell obalans. Stabiliseringspolitiska åtgärder sätts in för att komma till rätta med makroekonomiska obalanser. Sådana åtgärder är främst inriktade på att minska bytesbalans- och budgetunderskott, sänka inflationstakten och höja realräntan.

Strukturella obalanser hänför sig till olika marknader, t. ex. de inhemska finansiella marknaderna, valutamarknaden, arbetsmarknaden och varumarknaden. Ibland betecknas också problem med den offentliga sektorns storlek och uppgifter som strukturella obalanser. Åtgärder för att rätta till dessa obalanser syftar till att förbättra utnyttjandet av tillgängliga resurser. Detta kräver strukturell anpassning.

Anpassningsprogram genomförs för det mesta i en situation där per capita-inkomsten är fallande och där en utebliven anpassning innebär att en pågående försämring av levnadsstandarden fortsätter. För att vända utvecklingen krävs i regel efterfrågedämpande åtgärder, vilka kan medföra en temporär, ytterligare nedgång. Ekonomisk-politiska åtgärder som snabbt ökar produktionen av handelsvaror (dvs. varor som exporteras eller

importeras) och därmed ger en ökad tillgång på utländsk valuta kan begränsa och i bästa fall hindra en sådan nedgång. Om anpassningen påbörjas i ett skede där obalanserna är mindre akuta, är det lättare att begränsa nedgången. Om världsekonomin utvecklas bättre än vad man antagit, kan anpassningsprocessen också bli mindre smärtsam. Men inget av detta betyder att en anpassning kan undvikas. Ett land med kraftiga makroekonomiska och strukturella obalanser som förbrukat sin kreditvärdighet kommer på sikt alltid att genomgå en anpassning. Ett genomtänkt anpassningsprogram är då att föredra framför en framtvingad, kaotisk anpassning.

16.2 Programmens utformning

Världsbanken och Internationella valutafonden har fått ökad betydelse för den ekonomiska politiken i u-länderna under det senaste decenniet. Det gäller speciellt de länder som råkat i allvarliga betalningsbalanssvårigheter och uttömt sina möjligheterna att finansiera sina bytesbalansunderskott genom upplåning på de internationella kapitalmarknaderna. Dessa länder kan erhålla olika typer av lån från de båda Bretton Woods-institutionerna under förutsättning att de utfäster sig att föra en sådan ekonomisk politik att underskotten reduceras och varaktig tillväxt möjliggörs. Detta är i sin tur en förutsättning för att lånen skall kunna återbetalas. Utformningen av en sådan ekonomisk politik blir i regel föremål för underhandlingar mellan det kreditsökande landet och ifrågavarande institution. Som ett resultat av dessa underhandlingar formuleras ett ekonomiskt program. Dess allmänna mål är i regel att komma till rätta med de externa och interna obalanserna och att stimulera ekonomisk tillväxt.

I programmet anges vissa specifika mål och riktpunkter för den ekonomiska politiken. Däremot lämnas det åt landets myndigheter att själva avgöra t. ex. vilka utgiftsminskningar som skall leda fram till en angiven minskning av budgetunderskottet. Myndigheterna kan dock begära att få olika alternativ för budgetnedskärningar och dessas konsekvenser presenterade som underlag för sina beslut.

Det är inte givet att de fattigaste befolkningsgrupperna på kort sikt gynnas av de åtgärder ett anpassningsprogram förutser. Häri ligger ett centralt problem. Det är dock rimligt att anta att en nedåtgående trend i genomsnittlig per capita-inkomst måste brytas för att dessa gruppers förhållanden skall kunna varaktigt förbättras.

Ett problem vid utformningen av ett anpassningsprogram är att finna en optimal kombination av efterfrågedämpande och utbudsökande åtgärder. Detta gäller inte bara vilka åtgärder som kan förväntas ge störst bidrag till resultatet utan också i vilken ordning åtgärderna skall sättas in för att förstärka varandra. Om man enbart inriktar sig på att minska den totala efterfrågan, blir resultatet arbetslöshet och ytterligare sänkt levnadsstandard. Om man å andra sidan koncentrerar sig på reformer i syfte att öka produktionen, kvarstår det omedelbara problemet, dvs. brist på utländsk valuta. Tillgången på utländsk valuta kommer därför att spela en avgörande roll vid avvägningen.

Ett anpassningsprogram för ett land med fundamentala obalanser måste i regel bestå av både stabiliseringspolitiska och strukturella åtgärder.

Vid kraftiga makroekonomiska obalanser kan det vara svårt att på kort sikt genomföra en strukturell anpassning som leder till ökad effektivitet och förbättrad tillväxt. Det kan då vara nödvändigt att prioritera de stabiliseringspolitiska reformerna.

Den ekonomiska politik som på kort sikt kan föras för att minska ett bytesbalansunderskott har två komponenter, nämligen real devalvering och utgiftsminskning. Om man snabbt kunde öka produktionen, vore naturligtvis detta att föredra framför att minska utgifterna, men en sådan produktionsökning är sällan möjlig. Anpassningen försvåras ofta av att produktionen i utgångsläget är anpassad till ett utbrett subventions- och tullavgiftssystem. En real devalvering innebär en förändring i relativpriserna till exportsektorns och den importkonkurrerande sektorns fördel i förhållande till den sektor som producerar icke-handelsvaror. Syftet är att föra över resurser till de sektorer som producerar handelsvaror, så att produktionen av dessa kan öka. För att förändra relativpriserna kan man förutom en devalvering behöva genomföra en finanspolitisk åtstramning, t. ex. i form av skattehöjning eller minskning av statsutgifterna.

På kort sikt är en utgiftsminskning oftast nödvändig för att nå hanterbara budgetunderskott. På längre sikt behövs också åtgärder som syftar till att öka statens inkomster och förbättra den offentliga sektorns effektivitet. Exempel på sådana åtgärder är skattereformer, där indirekta skatter ges ökad betydelse, och rationalisering inom administrationen. Andra reformer kan beröra de statligt ägda företagen, som i många u-länder utgör en stor belastning för statens finanser. Åtgärder för att avlasta statsbudgeten kan vara att decentralisera budgetansvaret till företagsnivå, att minska antalet anställda och att privatisera företag.

En begränsning av den offentliga sektorns tillgång till krediter från centralbanken är ett återkommande inslag i anpassningsprogrammen. Avsikten är att begränsa statens budgetunderskott och därmed förbättra bytesbalansen. Ett reducerat budgetunderskott är också av betydelse för att minska inflationstakten och öka de privata investeringarna i landet. En låg och förutsägbar inflationstakt är dessutom av fundamental betydelse för att man skall lyckas med devalveringspolitiken. En förutsättning för att en devalvering skall ge önskad effekt är att de inhemska relativpriserna verkligen förändras till den konkurrensutsatta sektorns fördel.

Budgetnedskärningar och devalveringar berör olika delar av befolkningen på olika sätt. En budgetnedskärning drabbar alla grupper mer eller mindre, t. ex. i form av sämre tillgång till offentlig service som utbildning och hälsovård. En devalvering gynnar exportproducenterna på de övrigas bekostnad. I Afrika finns exportörerna i stor utsträckning på landsbygden, vilket innebär att nettoeffekten av en devalvering för landsbygdsbefolkningen även på kort sikt kan bli positiv. Stadsbefolkningen däremot drabbas både av en budgetnedskärning och försämrade relativpriser. Många av reformerna i anpassningsprogrammen har alltså till en början inneburit försämringar för stadsbefolkning och konsumenter av importva-

ror. Häri ligger en viktig förklaring till motståndet mot nödvändiga ekonomiska reformer och svårigheterna att genomföra dem.

Strukturanpassning syftar ytterst till bättre fördelning och utnyttjande av de produktiva resurserna. Växelkursförändringar är här ett centralt element, men att enbart devalvera innebär inte automatiskt att resurser överförs till handelsvarusektorn. Därför innehåller programmen i regel också handels- och arbetsmarknadspolitiska reformer samt reformer för att stimulera produktion och tillväxt inom olika sektorer. De handelspolitiska reformerna syftar till att utveckla en mer effektiv och livskraftig industristruktur. På företagsnivå skapas incitament genom minskning av tullar på råvaror och genom finansiella reformer som avses ge en bättre fungerande kapitalmarknad. Jordbrukssektorn, som är den mest betydelsefulla i många av de fattiga länderna, stimuleras genom prisreformer och med hjälp av institutionella reformer inom de statliga uppköpsmonopolen. Investeringar i infrastruktur och teknologi tillsammans med en effektivare fördelning av insatsvaror och krediter har också varit viktiga komplementära reformer.

16.3 Kritik av de tidiga programmen

Många har kritiserat de Bank/Fond-stödda anpassningsprogrammen, speciellt i deras ursprungliga utformning. Vi koncentrerar oss på några av de viktigaste kritikerna.

Den fortsatta försämringen i levnadsstandarden för befolkningen i många länder, speciellt i Afrika, togs av FNs ekonomiska kommission för Afrika (ECA) och olika icke-statliga organisationer som utgångspunkt för att ifrågasätta stora delar av anpassningsprogrammen. Dessa beskrevs av ECA som ofullständiga, föga socialt hänsynstagande, alltför mekanistiska och standardiserade och alltför kortsiktiga. "Afrika kan inte vänta med att söka förbättra levnadsförhållandena till dess att yttre och inre ekonomisk balans uppnåtts." Samtidigt erkände man nödvändigheten av ekonomisk anpassning. Men därvid "måste uppmärksamheten inriktas på att transformera de strukturer som fundamentalt förvärrar den socio-ekonomiska situationen". De Bank/Fond-stödda programmen har också kritiserats för att vara orealistiska så till vida att de skulle utgå från en fungerande marknadsekonomi även i länder som befinner sig långt från en sådan.

Det alternativ som presenterats av ECA består till stor del av beskrivningar av de mål som bör nås, dvs. minskad fattigdom och förbättrad levnadsstandard för hela befolkningen, men innehåller knappast någon analys av vilka medel som skall användas. Man utgår från att Afrika kan få ett ökat resursinflöde från multilaterala och bilaterala biståndsgivare, skuldreduktion och förbättrade bytesförhållanden ("terms of trade") – utgångspunkter som tyvärr inte varit särskilt realistiska. Man säger inte mycket om hur den inhemska makroekonomiska anpassningen skall gå till och vilka ekonomisk-politiska åtgärder som behövs för denna.

ECA förutsätter alltså förändringar i den världsekonomiska miljön, medan däremot Banken/Fonden tar denna som given och koncentrerar sig på att komma till rätta med obalanserna i ett land. Denna skillnad i

utgångspunkt är en förklaring till den debatt som pågått mellan ECA och de båda Bretton Woods-institutionerna. Utgår man från de prognoser som diskuterats ovan och de antaganden som gjorts angående den världsekonomiska miljön, utgör ECAs förslag inte något egentligt alternativ till de Bank/Fond-stödda programmen.

Kritiken från World Institute for Development Economics Research (WIDER) har främst inriktats på de stabiliseringspolitiska reformerna i anpassningsprogrammen. Man påpekar att det är viktigt att vara medveten om exempelvis de politiska riskerna, som de traditionella programmen till viss del har försummat, den makroekonomiska strukturen i landet och länkeffekter mellan olika sektorer. Traditionella reformer som devalvering, åtstramning och liberalisering av olika marknader bör anpassas till ländernas ekonomiska struktur.

FNs barnfond (UNICEF) har främst kritiserat programmen för ensidig orientering mot de stabiliseringspolitiska reformerna, vilket inneburit alltför kraftiga åtstramningar med åtföljande negativa konsekvenser för tillväxten. Man har också betonat vikten av att kompensera utsatta grupper under den första perioden av en reform, innan "vinsterna" i form av ökad tillväxt blivit märkbara. Detta skulle också kunna underlätta programmens genomförande. Man har rekommenderat att programmen skall innehålla mera av åtgärder som genererar en långsiktig tillväxt och skyddar "det mänskliga kapitalet".

Utgångspunkten för UNICEF är att en anspassning av något slag är nödvändig. Frågan är därför hur ett anpassningsprogram bör utformas för att begränsa de sociala kostnaderna samtidigt som prioriterade mål uppfylls. I likhet med ECA förutsätter UNICEF att de alternativa reformer som man föreslår finansieras med ett ökat externt finansiellt stöd. UNICEF vill att man genom en omfördelning av resurser till sociala områden skall bidra till att tillgodose särskilt utsatta gruppers grundläggande behov. Även riktade interventioner, i form av olika kompensationsprogram, ses som önskvärda. Syftet bör vara att skydda en grundläggande levnads-, hälso- och näringsstandard, redan innan anpassningsprocessen har ökat produktion och inkomster till en acceptabel nivå. Det skulle kunna ske bl. a. genom beredskapsarbeten och direkta åtgärder för att upprätthålla näringsstandarden hos utsatta grupper. Vidare vill UNICEF att man genom institutionella reformer skall skydda särskilt utsatta grupper och öka befolkningens, särskilt kvinnornas, aktiva deltagande i utvecklingsprocessen.

Det bör noteras att flertalet anpassningsprogram genomförs i en situation där ekonomin i landet i fråga redan har försämrats så kraftigt att någon form av anpassning är oundviklig. Det torde numera vara allmänt accepterat att en diskussion om de sociala konsekvenserna under anpassningens inledning och om konsekvenserna på den långsiktiga tillväxten av olika programutformningar alltid bör föras. En befogad kritik mot de tidiga programmen är att dessa problem inte tillräckligt uppmärksammades.

De metoder som använts i olika utvärderingar av anpassningsprogram kan grovt delas upp i före/efter-jämförelser och olika varianter av jämförelser mellan utveckling med respektive utan anspassning. Svårigheterna att få entydiga resultat är stora. Ett huvudproblem är att isolera programmets effekter från andra faktorer som påverkar utvecklingen i ett land. I de mera avancerade studierna har man därför sökt simulera den tidigare förda ekonomiska politiken eller alternativa scenarier utan anpassning och jämfört resultaten med dem man erhåller med anpassning.

Två intressanta utvärderingar har utförts av Mosley och Harrigan respektive Världsbanken (World Bank, 1988 a). Trots att skillnader existerar mellan de båda studierna med avseende på tidsperiod och typ av anpassningslån, är resultaten relativt likartade.

En majoritet av länder med anpassningsprogram visar bättre resultat med hänsyn till förändringar i export och betalningsbalans jämfört med länder utan program. Däremot har investeringarna som andel av BNP utvecklats ogynnsammare i länder med program än i länder utan program. De båda studierna får vad det gäller förändringar i den ekonomiska tillväxten något olikartade resultat. Mosley's studie visar att tidiga mottagare av anpassningslån kunnat registrera en svagt positiv effekt på den ekonomiska tillväxten, medan Världsbankens studie visar en neutral effekt.

En senare studie från Världsbanken (World Bank, 1990 e), där metoden har modifierats ytterligare med hjälp av s.k. "counterfactual scenarios", bekräftar Mosley's resultat med avseende på ekonomisk tillväxt, investeringar och förändringar i exporten. För länder som under en längre period har tillämpat anpassningsprogram visar studien att programmen haft en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten. Investeringarna som andel av BNP har däremot minskat. Detta kan enligt Världsbanken delvis förklaras av den osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen som införandet av ett anpassningsprogram till en början kan ge upphov till. När ekonomin väl stabiliserats och anpassningen fortskrider, bör investeringsklimatet förbättras. Världsbanken noterar också att en initial investeringsreduktion möjliggör en högre konsumtionsnivå än vad som annars skulle ha varit fallet.

Nedgången i investeringarna är givetvis allvarlig, eftersom långsiktig tillväxt kräver ökade investeringar. I vissa länder sammanhänger emellertid en sådan nedgång med att anpassningsprogrammen, som ofta innefattar en devalvering, stimulerar underhåll framför nyinvesteringar. Detta är mestadels en önskvärd utveckling, speciellt när kapacitetsutnyttjandet är lågt. En förklaring till nedgången i de offentliga investeringarna är att det, på kort sikt, är politiskt mindre känsligt att minska investeringarna än att minska konsumtionen. Den nedgång som skett i de privata investeringarna har visat sig vara starkt påverkad av växelkurspolitiken. En stabil och trovärdig växelkurspolitik är av stor betydelse för en återhämtning av investeringarna.

I Världsbankens nyssnämnda studie har man också redovisat anpass-

ningsprogrammens effekter i de mest framgångsrika länderna. Det visas att en återhämtning av tillväxten ägt rum i de länder som har kommit till rätta med de makroekonomiska obalanserna. Resultatet beror till stor del på i vad mån de i programmen förutsedda reformerna verkligen kunnat genomföras. Detta beror i sin tur på vilka begränsningar som ligger i de politiska och sociala förhållandena i respektive land.

Enligt en ny studie från Världsbanken (Conway) har 75 länder, som genomgått anpassningsprogram i Världsbankens regi, fått högre ekonomisk tillväxt och en bättre bytesbalans än länder utan program. Däremot har den inhemska inflationstakten blivit högre. En annan nyutkommen Världsbanksstudie (Corbo and Fischer) bygger på ett större antal studier och utvärderingar och drar slutsatsen att strukturreformer inte bör sättas in förrän de stabiliseringspolitiska åtgärderna börjar få effekt på inflationstakt, budget- och bytesbalansunderskott.

Den absoluta ökning av antalet fattiga människor som skett i såväl anpassnings- som icke-anpassningsländer är till stor del orsakad av den stagnation i världsekonomin som inträffade under 1970-talet och början av 1980-talet. I de studier som gjorts går det inte att finna något systematiskt samband mellan försämringar i levnadsstandard och förekomsten av anpassningsprogram, bortsett från vissa kortsiktiga effekter. För att begränsa dessa bör alltså anpassningsprogrammen kompletteras med åtgärder som skyddar fattiga grupper även på kort sikt.

Det verkar alltså finnas underlag för slutsatsen att anpassningsprogrammen under senare delen av 1980-talet haft en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten för länder som inledde anpassningsprocessen på ett tidigt stadium. En sådan slutsats styrks av vissa data avseende Afrika söder om Sahara. Där verkar det som om utvecklingen skulle ha vänt. Efter att ha legat på i genomsnitt 0,6 % åren 1981-1986 och på -1,1 % 1987 hade BNP-tillväxten 1988 kommit upp i 2,5 % och 1989 nått 3,5 %. För de biståndsberoende länderna var utvecklingen ännu något bättre med en tillväxt på 3,4 % resp. 4,2 % de båda senaste åren.

Inom gruppen av länder med tidiga anpassningsprogram finns det såväl mer som mindre framgångsrika länder. De lärdomar som kan dras från de framgångsrika länderna är att om ett land kan genomföra en real devalvering och komma till rätta med de makroekonomiska obalanserna, åstadkoms en svag stimulans av produktionen under de första åren. Om den ekonomiska politiken är konsistent och trovärdig, kommer de privata investeringarna så småningom att öka och i sin tur ytterligare stimulera produktion och sparande i ekonomin.

I vissa fall har reformerna misslyckats på grund av brister i tillämpningen. En viktig faktor är i detta sammanhang regimens politiska utrymme. En komplikation i ett flertal afrikanska länder är att regimens politiska bas och presumtiva opposition oftast är koncentrerad till städerna. Landsbygden har under längre tid subventionerat städerna genom låga producentpriser, vilket på många håll fått till följd att jordbruksproduktionen sjunkit. En av avsikterna med anpassningsprogrammen har varit att förändra denna politik. Detta har visat sig både politiskt och socialt vanskligt.

Externa faktorer tillsammans med strukturella problem i olika regioner, företrädesvis i Afrika söder om Sahara, har inneburit att de positiva effekterna av anpassningsprogrammen fördröjts. En allvarlig konsekvens av detta är att den genomsnittliga konsumtionen per capita till en början sjunkit ytterligare. Det har den för övrigt även gjort i länder som undvek anpassning. Behovet av särskilda åtgärder för att skydda de fattigaste, som tidigt påpekades av UNICEF, har därför blivit allt större.

De tidiga anpassningsprogrammen kritiserades som nämnts också för att vara alltför ensidigt inriktade mot att på kort sikt häva ett lands obalanser och för att sakna ett vidare perspektiv. Denna kritik och den debatt som den gav upphov till har lett både till modifieringar i anpassningsprogrammen och till en växande samsyn på en rad viktiga områden.

Ekonomisk anpassning ses numera ganska genomgående som en del i en långsiktig utvecklingsstrategi. Varaktig ekonomisk tillväxt betraktas som nödvändig för att nå det övergripande målet, en förbättrad levnadsstandard. Ytterligare uppmärksamhet måste emellertid riktas mot att skydda utsatta grupper under en anpassning. Sociala program skall därvid prioritera områden inom den offentliga sektorn som skyddar sådana grupper. En ökad vikt skall läggas vid sysselsättningsskapande åtgärder. Man är också överens om att åtgärderna måste anpassas till rådande förhållanden i varje land.

Stor enighet råder också på många andra punkter. Anpassningsprogrammen bör utformas av mottagarländerna själva. Det är av dem programmen måste "ägas" och genomföras. Hög prioritet har därför reformer som syftar till en förstärkning av den institutionella kapaciteten på det ekonomisk-politiska området inom varje land. Modernisering och hållbar utveckling av jordbrukssektorn och infrastrukturen är ett centralt element speciellt i Afrikas framtida tillväxt. Lämplig teknologi och förbättrade system för rådgivning och distribution av insatsvaror behövs. Ökat regionalt ekonomiskt samarbete rekommenderas. Den offentliga sektorn kommer även framgent att vara av stor betydelse, men den privata sektorn måste få förbättrade möjligheter. Åtgärder för att skydda miljön har hög prioritet. En förutsättning för att realisera en långsiktig strategi är ett ökat biståndsflöde, inklusive skuldlättnadsåtgärder.

17 Det multilaterala biståndets effektivitet; utvärderingssystemen

I detta kapitel skall vi söka svar på en av utredningsdirektivens centrala frågor, nämligen om effektivitet och effektivitetsmätning i det multilaterala biståndet. Kapitlet inleds med några allmänna synpunkter på utvärdering och de problem som utvärdering av utvecklingsbistånd möter (17.1). Därefter behandlas de multilaterala institutionernas egen utvärderingsverksamhet (17.2) och givarländernas utvärdering av multilateralt bistånd (17.3). Slutligen undersöks vilka slutsatser som kan dras beträffande det multilaterala biståndets effektivitet (17.4) och diskuteras tänkbara förbättringar av utvärderingsverksamheten från givarlandssynpunkt (17.5). Kommitténs överväganden och slutsatser återfinns i kapitel 22.17.2.

17.1 Allmänt om effektivitet och utvärdering

Hur effektivt är egentligen biståndet? Detta är en ständigt återkommande fråga, både i debatten och i litteraturen. Vi vill veta om de resurser vi avstår till u-länderna verkligen gör nytta. Det är viktigt och i hög grad legitimt. En sådan vetskap tycks upplevas som så mycket viktigare som det här rör sig om resurser som vi inte själva konsumerar. Antagligen ställer vi högre krav på effektivitet och utvärdering av u-landsbiståndet än när det gäller "bistånd" till oss själva. Och detta vore helt i sin ordning om risken för dåligt resursutnyttjande vore större i mottagarlandet än i givarlandet. Men är den det? Eller kan man tvärtom utgå från att vad ett rikt land avstår från på marginalen gör större nytta i ett fattigt? Frågorna har inga givna svar men de kan ändå vara värda att ställa i en diskussion om biståndseffektiviteten och hur den mäts. Av avgörande betydelse i sammanhanget är givetvis vilken politik – inte minst fördelningspolitik – som förs inte bara i mottagarlandet utan också i givarlandet.

Allmänna reflektioner av detta slag ligger särskilt nära till hands när det gäller det multilaterala biståndet. Att mäta effektivitet är ytterst en fråga om att mäta måluppfyllelse. Det svenska biståndet är grundat på humanitära motiv. Dess syfte är att manifestera vår solidaritet med de fattiga folken. Biståndet kan sägas utgöra något av den nationella jämlikhetspolitikens internationella förlängning. Det multilaterala biståndet syftar dessutom till att stödja internationella institutioner, vilkas verksamhet kan bidra till att minska det hot mot världsfreden som ligger i rådande ekonomiska ojämlikheter och spänningar mellan rika och fattiga nationer. När målen är av så allmän natur, kan man uppenbarligen inte ställa särskilt höga krav på exakthet i effektivitetsmätningen.

En annan vansklighet ligger i att målen för biståndet och kraven på verksamheten kan stå i motsättning till varandra. Prioriteringen av de fattigaste länderna och folkgrupperna är fundamental för den svenska biståndspolitiken. Men det fattigdomsinriktade biståndet är samtidigt det svåraste. Därmed är det också det bistånd där effektivitet är svårast både att uppnå och att mäta. Ställs effektivitetskravet högt, gör man alltså klokt i att inrikta biståndet på mindre fattiga länder och människor. Då kan man räkna med bättre utvärderingsresultat. Men samtidigt avviker man från ett grundelement i den biståndspolitiska målsättningen.

Trots de svårigheter och begränsningar som är förenade med en bedömning av biståndets effektivitet kvarstår kravet på utvärdering, vare sig biståndet kanaliseras genom bilaterala eller multilaterala organ.

Utvärdering som en metodologisk ansats med en teoretisk underbyggnad, dvs. en systematisk och så långt verkligheten tillåter vetenskaplig insamling och analys av data, är ett relativt nytt fenomen. Metodisk utvärdering av bistånd har tagit form och utvecklats i flertalet biståndsorgan först under 1980-talet. Först att utveckla en kvalificerad utvärderingsfunktion var det amerikanska biståndsorganet USAID och Världsbanken. Båda ligger ännu i dag långt framme i fråga om kompetens och satsning på utvärderingsområdet. Under de senaste tio åren har emellertid utvärderingsfunktionerna utvecklats snabbt även i de europeiska biståndsorganen liksom inom FN-systemet.

Antalet utvärderingar som de bilaterala och multilaterala biståndsorganen låter genomföra är betydande. Det sammanlagda antalet beräknas överstiga 1 000 per år. Arten av utvärderingar varierar från analyser av projekt till analyser av program, sektorer eller hela landprogram.

Samarbetet på utvärderingsområdet mellan de bilaterala biståndsgivarna, Världsbanken, FNs utvecklingsprogram, UNDP, och de regionala utvecklingsbankerna har intensifierats på senare år främst inom ramen för OECDs kommitté för biståndsfrågor, DAC. Databaser för sökning och system för spridning av utvärderingsrapporter har etablerats. Tillgången på utvärderande material är betydande. Svårigheten ligger många gånger i att överblicka materialet och att finna relevant information för aktuella frågeställningar.

Utvärdering har flera användningsområden. De två viktigaste är:

- att tjäna som ett verktyg för projektledning och beslutsfattare på olika nivåer i organisationen genom att förse dem med information som kan bidra till att förbättra planering, genomförande och styrning av pågående och framtida projekt;
- att redovisa biståndets resultat, i första hand för dem som bär ett ansvar för verksamheten, t. ex. styrelse, regering, riksdag, samt för dem som satsat biståndsmedlen, dvs. i sista hand den skattebetalande allmänheten.

Syftet är i det första fallet att förbättra biståndet genom att dra lärdomar av vad som fungerat bra och vad som fungerat mindre bra. I det senare fallet är syftet att visa att biståndsmedlen använts för föreskrivna ändamål och med uppnående av förväntade resultat.

Utvärdering kan även tjäna som underlag för beslut om fördelning av

biståndsmedel. Det kan t.ex. gälla fördelningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd, mellan olika länder, sektorer eller kanaler. På det multilaterala området kan en bedömning av de olika biståndsorganens relativa effektivitet förväntas påverka statsmakternas beslut om storleken av bidragen till respektive organ.

Vid utvärdering av biståndsprojekt och -program sker bedömningar generellt av följande huvudaspekter:

- *Relevans.* Har insatsen varit den rätta och har den varit rätt utformad för att lösa de problem som biståndsgivaren velat bidra till att lösa?
- *Effektivitet.* I vad mån har de mål som uppställts för projektet/programmet uppnåtts?
- *Kostnadseffektivitet.* Har resultatet uppnåtts till lägsta möjliga kostnad? Står resultatet i rimlig relation till kostnaden?
- *"Impact"* (varaktiga effekter). Har biståndsinsatserna lett till varaktig utveckling och förbättring för målgruppen? Hur har projektet påverkat levnadsvillkoren för de berörda människorna? Har miljön påverkats?

Det är viktigt att inse skillnaden mellan effektivitet och "impact". Den ligger i tidsdimensionen. Effektivitet är måluppfyllelse vid den tidpunkt då projektet avslutas. "Impact" är de effekter som visar sig varaktiga på längre sikt och som på ett bestående sätt ändrar levnadsvillkoren för grupper och individer. Verkligheten visar dessvärre att många projekt som uppvisar hög måluppfyllelse vid tidpunkten för biståndsinsatsens avslutande, dvs. god effektivitet, inte medför de varaktiga positiva effekter som varit avsikten.

"Impact"-utvärderingar förekommer långt mer sparsamt än utvärderingar av måluppfyllelse. Kunskapen om biståndets varaktiga effekter är därför begränsad. För flertalet bilaterala givare liksom för biståndsorganen inom FN-systemet är utvärderingens huvuduppgift att fungera som ett verktyg för beslutsfattare på olika nivåer. Det innebär att utvärderingar kommer till omedelbar, praktisk nytta. Världsbankens utvärderingsverksamhet är däremot mer inriktad på att öka kunskapen om biståndets effekter på lång sikt och banken får anses ledande i detta sammanhang.

17.2 De multilaterala institutionernas egen utvärderingsverksamhet

Kontinuerlig utvärdering av egna program är en självklar del av planerings- och policyfunktionen i varje effektiv biståndsorganisation, så även i de multilaterala. I bästa fall kan resultatet av utvärderingarna leda till förbättringar av de egna programmen och samordningen mellan olika organ och till ett effektivare utnyttjande av hela FN-systemet.

Givarländerna investerar en stor volym biståndsmedel liksom ett stort mått förtroende i de multilaterala biståndsorganen. De har därför ett legitimt intresse av att känna till hur väl respektive organisations utvärderingssystem fungerar. De stora givarländerna, däribland de nordiska, har i olika sammanhang krävt och stött ett stärkande av utvärderingsfunktionen i de multilaterala organen. Flertalet av dem har också efterhand utvecklat utvärderingssystem av varierande effektivitet.

Antalet utvärderingar som genomförs av de 24 största multilaterala biståndsorganen beräknas till ca 500 per år, varav Världsbanken står för nästan en tredjedel. Det är således ingen brist på utvärderande material. Materialet ger mycken kunskap och information om biståndets effektivitet och resultat. Det har ändå sina begränsningar i fråga om användbarhet för bidragsgivande medlemsländer. Exempelvis ger det endast i begränsad utsträckning kunskap om biståndets långsiktiga effekter. Vidare är jämförelser av olika biståndsorgans effektivitet på basis av dessa organs egna utvärderingar svåra att göra, då enhetliga normer och metoder inte tillämpas och analysen av programmen oundvikligen färgas av utvärderarnas värderingar och attityder.

Nedan följer en redogörelse för den multilaterala utvärderingsverksamheten, dels den interna, dels den externa.

Världsbanken

Det bistånd som diskuteras här är huvudsakligen lån genom Världsbankens utvecklingsfond, IDA. Världsbanken intar en erkänt ledande ställning när det gäller utvärdering, vad beträffar såväl kvantitet som kvalitet. Under loppet av de senaste 20 åren har banken producerat mer än 2 000 utvärderingsrapporter. Dessa inkluderar utvärderingar av projekt, program, sektorer och landprogram samt ett antal bredare studier av biståndets långsiktiga effekter.

För Världsbankens utvärderingsverksamhet ansvarar en särskild utvärderingsavdelning, Operations Evaluation Department, OED, som är organisatoriskt fristående från banken i övrigt. OED leds av en generaldirektör som rapporterar direkt till bankens styrelse, således ej till dess operativa ledning. En särskild kommitté inom styrelsen utövar kontroll över OEDs arbete. OED förfogar över en egen budget och en stab på ett 40-tal högt kvalificerade handläggare och hälften så många assistenter. I jämförelse med motsvarande funktion i andra biståndsorgan har utvärderingsavdelningen i banken både mycket stora resurser och en mycket självständig ställning.

Syftet med bankens utvärderingsverksamhet är dels att redovisa resultatet av verksamheten för medlemsländerna, dels att använda lärdomar och erfarenheter från utvärderingarna för att förbättra framtida projekt och program. OED arbetar huvudsakligen efter två linjer:

- Genomgång av slutrapporter för samtliga avslutade projekt från bankens operativa avdelningar. Ett urval, ca 40 %, av dessa projekt utvärderas därefter av OED. Samtliga strukturanpassningslån utvärderas.
- Studier av bredare utvecklingsfrågor, vanligen på land- eller sektornivå. Som exempel kan nämnas en studie av relationerna mellan Världsbanken och Tanzania 1961-1987 och en översyn av bankens stöd till integrerad landsbygdsutveckling under en lång följd av år.

OED ger årligen ut en rapport, vilken summerar lärdomar som gjorts i samband med det gångna årets utvärderingar. Denna rapport ges stor spridning såväl inom banken som bland andra biståndsgivare. Utvärde-

ringsavdelningen kan också på begäran initiera program för utveckling av utvärderingssystem och utvärderingskompetens i u-länder.

Utvärderingsfunktionens självständiga ställning gentemot de operativa avdelningarna innebär betydande oberoende och därmed trovärdighet. Samtidigt kan denna ställning gå ut över möjligheterna att kontinuerligt informera och påverka de programansvariga i banken. OED har därför under senare år intensifierat sina kontakter med övriga delar av banken för att öka återföringen av lärdomar och erfarenheter från utvärderingar och studier. I detta syfte görs också sammanfattningar och synteser av resultaten och formuleras operativa slutsatser för att påverka utformningen av nya program och bidra till effektivare bistånd.

Två slag av kritik framförs emellanåt beträffande bankens utvärderingsverksamhet. Analyserna av företagsekonomisk avkastning kritiseras av vissa bedömare för att vara överdrivet positiva till följd av en tendens hos utvärderarna att övervärdera nyttan av det som produceras. Vidare kritiseras dominansen av ekonomiska mätmetoder i bankens effektivitetsbedömningar och underlåtenheten att i tillräcklig grad ta hänsyn till politiska, sociala och kulturella faktorer.

Ett positivt drag hos banken – i motsats till många andra biståndsorgan, inte minst inom FN-systemet – är bankens förmåga till och öppenhet för självprövning och självkritik. Banken erkänner misslyckanden, även utåt (den nyssnämnda Tanzania-studien är ett gott exempel på detta), och drar lärdomar och omprövar sina riktlinjer. Detta tyder på gott självförtroende hos organisationen och ett positivt lärandeklimat. Det är därför inte förvånande att Världsbanken anses ledande inom biståndsvärlden när det gäller kunskap om biståndets effektivitet.

FN-organen

Antalet organ inom FN-systemet som har bistånd som en av sina huvuduppgifter beräknas till 24. Av dessa har 22, däribland alla större, etablerat procedurer både för projektutvärderingar och mer övergripande utvärderingar av utvecklingssamarbetet. Utvärderingsenheterna i FN-organen är dock som regel förhållandevis små. 1985 beräknades det finnas sammanlagt ett 60-tal anställda tjänstemän som hade utvärdering som huvuduppgift. Det innebar att endast 0,3 % av samtliga tjänstemän i FN-organen arbetade med utvärdering. Utvärderingsenheterna har emellertid sedan dess fått ökade resurser i flertalet organ.

UNDP, som svarar för största andelen (ca 40 %) av FN-systemets tekniska bistånd, har haft en central utvärderingsenhet sedan 1983. I den brittiska studie som redovisas nedan hävdas att UNDPs utvärderingsresurser är alltför små för att funktionen skall kunna vara effektiv. Kritik framförs mot UNDPs vedertagna utvärderingssystem. Detta bygger på deltagande av tre parter, nämligen UNDP, det genomförande fackorganet och mottagarlandet. Studien anser att detta system försvagar utvärderingsfunktionen. UNDP håller dock inte med om denna kritik utan anser tvärtom att systemet har klara fördelar genom att det stärker återförande- och lärandefunktionen och därmed ökar förutsättningarna för framgångs-

rika projekt. Skillnaden speglar olika syn på utvärderingssystemets huvuduppgift. Det visar att UNDP ser sin utvärderingsverksamhet i första hand som ett instrument för att bistå mottagarländerna i deras uppföljning av biståndsverksamheten, inte som en oberoende redovisning av biståndets resultat.

FNs barnfond (UNICEF) anses av givarna i allmänhet som det mest effektiva av FN-organen. Organisationen tar utvärdingsfunktionen på stort allvar och har anställt högt kvalificerade utvärderingsspecialister. UNICEF formulerar regelmässigt kvantitativa mål för sina program och lägger ner stor möda på att mäta måluppfyllelsen. Vad som kan kritiseras är tonvikten på kvantitativa mål och underlåtenheten att formulera och mäta mål i kvalitativa termer.

FNs befolkningsfond (UNFPA) har en osedvanligt svår utvärderingsuppgift. Befolkningsprogrammen har olika syften och resultatet påverkas av en rad externa faktorer, som är svåra att fastställa. Det är därför också svårt att mäta resultat och effekter av UNFPAs verksamhet. Det är desto mer tillfredsställande att notera att UNFPA har utvecklat en kvalificerad utvärderingsfunktion med ambitioner att mäta effektiviteten såväl i genomförandet som resultaten av programmen.

De 17 fackorganen har naturligt nog utvecklat sina utvärderingssystem i olika hög grad. Liksom i UNDP tillämpas modellen med trepartsutvärdering, med de fördelar och nackdelar som den medför. Inte sällan framförs kritik, bl. a. mot FNs livsmedels- och jordbruksorganisations utvärderingar. Dessa är visserligen talrika, men de tenderar att ge mer positiva resultat än vad oberoende utvärderingar sannolikt skulle göra.

Brittisk studie av FN-institutionernas utvärderingssystem

1986 genomfördes på uppdrag av det brittiska biståndsorganet (ODA) en översyn av utvärderingsverksamheten i 24 FN-institutioner. De brittiska forskarna konstaterar att utvärderingsverksamheten har olika syften för handläggare, ledningsgrupp respektive regeringar. Handläggare använder utvärderingar för att förbättra de projekt som de är ansvariga för, ledningen intresserar sig mest för hur rådande strategier och planeringsprocesser fungerar och kan förbättras, medan regeringsrepresentanterna i organens styrelser i första hand vill få en överblick över det arbete som organisationen som helhet genomför.

De av organen angivna syftena med utvärderingsverksamheten kan indelas i två kategorier: att dra lärdomar för projektverksamheten respektive att redovisa och värdera programverksamheten. Det sistnämnda syftet försvåras av att utvärderingarna ofta är problemorienterade snarare än objektivt värderande. I de flesta av de organisationer som ingår i undersökningen hade utvärderingsverksamheten tillkommit som ett resultat av påtryckningar utifrån. Utvärderingar sker endast vid något enstaka tillfälle, vanligen i slutet av projektcykeln. Denna externa bedömning av projektet bör enligt de brittiska forskarna kompletteras med ett internt, i projektcykeln inbyggt löpande uppföljningssystem. Det stora flertalet institutioner hade etablerat sådana system, några mer effektiva än andra.

8 11–0631

I många av organisationerna fanns påtagliga brister i projektplanering och formulering av mål och medel. Mål blandades ihop med medel. Exempelvis är byggandet av hälsokliniker inte ett mål i sig utan ett medel att uppnå bättre hälsa. Att upprätta klarare målhierarkier och förbättra målformuleringarna ansåg de brittiska forskarna överlag vara en viktigare uppgift än att öka antalet utvärderingar av avslutade projekt. Detta skulle samtidigt öka förutsättningarna för bra utvärderingar.

Utvärderingssystemen i vart och ett av organen prövades mot ett antal kriterier som hade formulerats av forskarna. Bland kriterierna återfinns följande:

- Genomförs utvärderingarna enligt en uppgjord utvärderingsplan, som speglar beslutade prioriteringar för utvärderingsverksamheten?
- Förfogar utvärderingsenheten över tillräckliga resurser – personal och budget – för att möjliggöra oberoende utvärderingar?
- Är utvärderingsenhetens ställning tillräckligt självständig i förhållande till den operativa verksamheten? Har enheten ett odelat ansvar för utvärderingsprocessen?
- Utges utvärderingsrapporterna i författarnas, ej i organisationens, namn?
- Finns fungerande system i organisationen för effektivt lärande av utvärderingsresultaten och för integrering av dessa i planeringen av nya projekt?

Resultatet av studien är blandat. Ungefär hälften av organen arbetade efter en utvärderingsplan som speglade beslutade prioriteringar. Endast hälften ansågs ha tillräckliga resurser för en effektiv utvärderingsverksamhet. Utvärderingsenheterna hade i allmänhet en oberoende ställning men ansågs i flera fall rapportera till en alltför låg nivå i organisationen. I endast en fjärdedel av organisationerna utgavs rapporter i författarnas namn. I övriga stod organisationen bakom utvärderingsrapporterna, dvs. hade att godkänna dem innan de gavs ut. Detta innebär en risk för att rapporterna blir utslätande, förskönande och mindre kritiska än de annars skulle vara. Slutligen ansågs den så viktiga återkopplingen av utvärderingserfarenheter till den operativa verksamheten vara svag.

Andra studier än den brittiska har framhållit att FN-organens utvärderingar huvudsakligen är inriktade på respektive organisations administrativa effektivitet och programmens kostnadseffektivitet. Endast i mindre utsträckning söker de undersöka i vad mån organisationerna förmår svara mot ländernas utvecklingsbehov och bedöma projektens resultat och effekter på målgruppen.

Den påstådda snäva inriktningen på frågor rörande ekonomisk och administrativ effektivitet kan förklaras av att FN-organen vill försvara sig mot den kritik för bristande effektivitet som de ständigt blir utsatta för. I många givarländer förefaller man vara överens i synen på FN som ett fragmenterat, illa samordnat, överdrivet politiserat och allmänt inkompetent system av biståndsorgan. Denna kritik har ett samband med den finansiella kris som FN-systemet drabbats av under senare delen av 1980-talet. Denna bottnade i sin tur i en djup förtroendekris från givarsamfundet gentemot FN-organen.

Uppfattningen hos givar- och mottagarländer om FN-systemets effektivitet från biståndssynpunkt är inte entydig. Kunskapen om FNs effektivitet på fältet är helt enkelt begränsad. En tungt vägande orsak är sannolikt att det är svårt att utvärdera tekniskt bistånd, FN-organens huvudsakliga verksamhetsområde, betydligt svårare än att utvärdera finansiellt bistånd, vilket är Världsbankens och flertalet bilaterala biståndsorgans huvudområde.

FN-systemets oberoende, externa granskningsorgan

Vid sidan av de olika FN-institutionernas egna utvärderingssystem finns två av FN upprättade gemensamma organ, vilka har till uppgift att granska effektiviteten hos FN-systemet och dess olika delar. Dessa är FNs inspektionsenhet (Joint Inspection Unit, JIU) och FNs revisionsråd (Board of Auditors).

JIU har genomfört ett antal studier både av organisationernas inre effektivitet och av deras fältverksamhet. Inspektionsenheten har spelat en betydelsefull roll när det gäller upprättandet av utvärderingsenheter i enskilda FN-organ. Enheten företar från tid till annan granskningar av utvärderingsverksamheten i FN-organen.

Revisionsrådet är intressant, inte minst på grund av dess oberoende karaktär. Revisionsuppdragen genomförs som regel av något av medlemsländernas riksrevisionsverk på uppdrag av FN. Rådets mandat är långt bredare än en reguljär revision av organens medelsförvaltning. Rådet låter genomföra sakrevision, så kallade "value for money audits", dvs. granskningar av respektive organs organisatoriska, personella och resursmässiga förutsättningar att genomföra föreskriven verksamhet och uppnå angivna mål. Revisionerna företer därför stora likheter med utvärderingar och rapporterna har avsevärt intresse för givarländerna vid deras bedömningar av de olika FN-organen.

Såväl JIU som revisionsrådet ger regelbundet ut rapporter över sin verksamhet. Därutöver finns enstaka analyser av de nämnda organens verksamhet utförda på uppdrag av olika medlemsländer. En av de viktigare under senare år är en norsk studie med titeln "Evaluering av multilateral bistånd gjennom FN-systemet", vilken utfördes på uppdrag av det norska biståndsministeriet 1987.

I bilaga 17:1 lämnas en utförligare redogörelse för JIU och revisionsrådet. Redogörelsen bygger dels på den norska studien, dels på nämnda organs egen rapportering.

17.3 Givarländernas utvärderingar av multilateralt bistånd

Utvärderingar av multilaterala institutioner

Givarländerna är betydligt aktivare att utvärdera sina bilaterala biståndsprogram än det multilaterala utvecklingsbiståndet. Detta gäller även de länder som ger en stor andel av sitt totala bistånd – ända uppemot 50 % – till multilaterala organ. Vid en genomgång av utvärderingar av multilate-

rala institutioner eller program som de olika DAC-länderna låtit genomföra visar det sig icke desto mindre att det finns en hel del material av intresse.

USA förefaller vara det enda givarland som har etablerat ett fullständigt system för utvärdering av multilaterala institutioner. Utvärderingarna utförs av den ungefärliga motsvarigheten till Riksrevisionsverket i Sverige, the General Accounting Office (GAO), en myndighet som arbetar på uppdrag av USAs kongress. GAO har företagit granskningar av utvärderingsverksamheten i olika multilaterala organ och har därtill genomfört omfattande utvärderingar av ett flertal organ, bl. a. FNs organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO), Internationella arbetsorganisationen (ILO) och FNs inspektionsenhet. Studier har även gjorts av särskilda problemområden inom biståndet, t. ex. projektledning, underhåll av utrustning och villkorande av bistånd.

Syftet med utvärderingarna är främst att tillhandahålla underlag för beslut angående USAs bidrag till respektive organisationer och för USAs agerande i deras beslutande församlingar. Ett andra syfte är att bidraga till förbättringar av verksamheten i de multilaterala organen.

USAs finansdepartement genomförde 1982 en studie av USAs deltagande i de multilaterala utvecklingsbankerna. Studien analyserade respektive bankers policy och verksamhet mot bakgrund av USAs egna strategier, undersökte vilka fördelar USA kunde ha som bidragsgivare till bankerna och sökte bedöma förutsättningarna för USAs inflytande.

Storbritanniens biståndsorgan (ODA) presenterade, som nämnts ovan, 1987 en studie av utvärderingsssystemen i 24 multilaterala biståndsorgan. Studien visade att det fanns brister inom en hel del områden.

Kanada betonar vikten av oberoende utvärderingar av de multilaterala organen som ett komplement till organens interna utvärderingar. Kanadas biståndsorgan (CIDA) gav 1988 ut en utförlig handbok för utvärdering av multilaterala biståndsorgan. Syftet med handboken är att ge vägledning åt tjänstemän vid CIDA som har att göra bedömningar av multilaterala organ samt att därigenom förbättra beslutsunderlaget för dem som har att fatta beslut om bidragsnivå. Ett annat viktigt syfte är att utvärderingarna skall ge grundlig information om förhållandena i organisationen och lyfta fram sådana frågor som kan vara lämpliga för Kanada att ta upp i de multilaterala organens styrande församlingar. Därigenom avses nivån på Kanadas agerande vis-à-vis de multilaterala institutionerna kunna höjas. Utvärderingarna kan inriktas på en rad olika frågor, t. ex. organisationens mandat, strategier, organisatoriska och administrativa frågor och kostnadseffektivitet. Under 1990/91 genomförs en omfattande utvärdering av UNICEF enligt den modell handboken föreskriver.

I detta sammanhang kan nämnas att "North – South Institute", ett oberoende forskningsinstitut i Kanada, har tagit initiativet till en serie deskriptiva studier av ett antal givarländers uppfattningar om multilateralt bistånd och dessa länders policy gentemot de multilaterala organen. De länder som studien omfattar är Australien, Kanada, Japan, Sverige, Tyskland och USA.

Norge har valt att studera effektivitetsfrågor i det multilaterala biståndet

genom att som ett första steg grundligt sätta sig in i FN-systemets övergripande granskningsorgans, Inspektionsenheten (JIU) och den externa revisionsenheten, arbete. En rapport publicerades 1988. Samtidigt som kritik framförs mot JIUs verksamhet hävdas i den norska rapporten att institutionen har en avsevärd potential. För att JIU fullt ut skall kunna fylla sin utvärderande funktion är det emellertid nödvändigt att FNs medlemsstater ger JIU uppmärksamhet och tyngd, agerar aktivt i frågor som rör dess mandat och verksamhet samt gemensamt ställer krav. Det samma gäller den externa revisionsenheten. Rapporten rekommenderar att Norge i första hand skall söka bedöma de multilaterala institutionerna genom dessa båda organ inom FN-systemet och endast i andra hand genomföra egna utvärderingar av dessa institutioner.

De nordiska länderna har alltid haft ett nära samarbete och ofta agerat samfällt vis-à-vis de multilaterala organen. Ett exempel är samverkan i strävandena mot en reformering av FAO 1986-1987. Nordiska FN-projektet är en betydelsefull manifestation av nordiskt samarbete av analyserande och utvärderande natur.

OECDs biståndskommitté DAC kan i någon mån betraktas som ett forum för utvärdering av det multilaterala biståndet. Den årliga publikationen "Development Co-operation" innehåller regelbundet ett avsnitt om det multilaterala biståndet. I DAC deltar de större multilaterala organen som observatörer och flertalet diskussioner omfattar även det multilaterala biståndet. I DACs expertgrupp för utvärdering behandlas såväl bilaterala som multilaterala givares angelägenheter på utvärderingsområdet.

Vad Sverige beträffar kan föreliggande betänkande betraktas som en ansats till en allmän utvärdering av det multilaterala biståndet syftande till bl. a. en bedömning av dess effektivitet.

Utvärderingar av multilaterala projekt och program

Flera givarländer utför regelbundet själva eller tillsammans med multilaterala organ utvärderingar av projekt som finansieras av givarlandet men som genomförs av det multilaterala organet (multibi-projekt). Dessa projekt finansieras vanligen av bilaterala biståndsmedel och ansvaret för utvärderingarna ligger därför som regel på det bilaterala biståndsorganet, ej på den enhet eller det departement som ansvarar för givarlandets allmänna bidrag till det multilaterala organet i fråga. I Sverige innebär detta således att det är SIDA som svarar för att utvärderingarna kommer till stånd. En konsekvens av detta kan bli att utrikesdepartementets u-avdelning inte alltid får del av de bedömningar som görs av respektive organs effektivitet i samband med studier av multibi-projekt.

Sverige genomförde 1984 med hjälp av ett par oberoende konsulter anlitade av SIDA en större studie av en serie multibi-projekt genomförda av FNs fackorgan. Studien påvisade bl. a. nödvändigheten av att givarlandet inte endast ställer medel till förfogande utan även tar aktiv del i planering, uppföljning och utvärdering av projekten. SIDA har även under senare år vid ett flertal tillfällen låtit utvärdera multibi-projekt som genomförts t. ex. av UNICEF, WHO, FAO och ITC.

Danmark publicerade 1989 en rapport om elva multibi-projekt som finansierats av Danmark. Studien kom sammanfattningsvis fram till att projektens målsättning hade en rimlig överensstämmelse med de danska biståndsmålen och att positiva resultat nåtts. Projektplaneringen ansågs dock orealistisk, genomförandet blev försenat och rapporteringen var otillfredsställande. DANIDA tog därefter initiativet till en annan studie av fyra u-länder där elva FN-organ var verksamma på biståndsområdet. Syftet med studien var att förbättra kunskapen om hur FN-organen och deras projekt fungerar och att etablera ett system för DANIDA för en löpande uppföljning av multibi-projekten. Denna studie (Effectiveness of multilateral Agencies at Country Level) utkom våren 1991. Den ger en värdefull belysning av de viktigaste multilaterala biståndsorganisationernas effektivitet.

Norge genomförde 1988 en grundlig studie av FNs befolkningsfond, UNFPA. Studien inriktades på både verksamheten vid huvudkontoret i New York och verksamheten i u-länderna. Analysen omfattade såväl fondens principer för val av mottagarländer och genomförande organ, utformning av projekten och UNFPAs interna administration, som formerna för fondens samarbete med givarländerna ifråga om multibi-projekt.

Ovan nämnda exempel från de nordiska länderna får illustrera den typ av studier som ett flertal av de större givarländerna företar. Sammanlagt finns alltså ett rikligt material om hur multibi-biståndet fungerar.

17.4 Vilka slutsatser kan dras beträffande det multilaterala biståndets effektivitet?

Allmänt om biståndets effektivitet och utvärderingsmaterialets brister

I en översyn av existerande utvärderingsmaterial som 1989 gjordes av Daniel K. Kealey på uppdrag av det oberoende forskningsinstitutet North-South Institute i Kanada ställer denne följande tre frågor:

- Vilka slutsatser kan man dra av det utvärderingsmaterial som finns beträffande multilateralt bistånd och vilken kunskap saknas ännu för en bedömning av detta bistånds effektivitet?
- Ger utvärderingsmaterialet belägg för den negativa uppfattning som givarländerna ofta har beträffande de multilaterala organens biståndseffektivitet?
- Är multilateralt bistånd mer eller mindre effektivt än bilateralt bistånd eller är effektiviteten i stort sett den samma?

Föreliggande avsnitt bygger bl. a. på Kealey's studie, de båda brittiska verken, Robert Cassen m. fl. "Does Aid Work?" (1986) och Roger Riddell "Foreign Aid Reconsidered" (1987) samt officiella rapporter från OECDs kommitté för biståndsfrågor (DAC). Det reflekterar också den diskussion som förs bland bistånds- och utvärderingsansvariga i Sverige, i DAC och i andra internationella fora.

Cassen drar efter grundliga studier både av litteratur och av verksamheten på fältet slutsatsen att biståndet i stort sett är effektivt, att det fungerar,

givetvis med variationer mellan länder, sektorer och typ av bistånd. Ridell kommer efter omfattande genomgång av litteratur och rapporter fram till att såväl biståndskritiker som biståndssupportrar drar alltför långtgående slutsatser av det utvärderande material som finns.

I 1985 års DAC-rapport hävdas att bistånd generellt sett åtstadkommit positiva effekter, men att resultatet är ojämnt. Trots massiva insatser har biståndet misslyckats i många av de fattigaste länderna. I rapporten hävdas att tre förutsättningar måste vara för handen för att bistånd skall nå resultat, nämligen politisk stabilitet, en dynamisk, tillväxtorienterad elit såväl inom den offentliga som den privata sektorn samt en marknadsorienterad ekonomi. Cassen för ett liknande resonemang.

Frågan om bistånd är en effektiv metod för att främja utveckling och minska fattigdom är alltså fortfarande ställd under debatt. Detta är inte platsen att föra ett resonemang om bistånd generellt sett är effektivt. Vad det gäller är om existerande utvärderingsmaterial visar i vad mån det multilaterala biståndet leder till uppsatta mål och önskade effekter.

Här finns det anledning att instämma i Ridell's varning att dra alltför bestämda slutsatser av utvärderingsmaterialet. Han anser att utvärdering hittills har varit ett alltför otillräckligt utvecklat verktyg för att producera övertygande resultat. I vissa fall finns inte tillräckligt med data för att bevisa effekter, i andra är insamlad information inte entydig. Om man värderar bistånd från enbart ekonomisk, politisk eller teknisk/vetenskaplig utgångspunkt, blir bilden ofullständig.

Tidsdimensionen är en begränsning värd att uppmärksamma. Flertalet utvärderingar mäter måluppfyllelsen vid tidpunkten för projektets avslutande eller snart därefter. Då en stor del av den samlade utvärderingsstocken gäller projekt som avslutats under 1980-talet, är det ännu för tidigt att fastställa de långsiktiga resultaten och huruvida uppnådda effekter kommer att vara bestående.

Dessutom är, som ovan konstaterats, effektivitet inte något entydigt begrepp. Mottagarlandet bedömer effektiviteten från andra utgångspunkter och med en annan måttstock än biståndsgivarna. Flertalet utvärderingar, även de multilaterala, styrs huvudsakligen av givarsamfundet. Effektiviteten i biståndet mäts därför som regel utifrån ett givarperspektiv. Utbetalningstakt, hållande av tidsplaner, leverans av utrustning och uppfyllande av delmål blir då ofta viktigare för det samlade utvärderingsresultatet än i vad mån biståndet fyller behov och bidrar till en lösning av problem. Resultatet beträffande kunskapsöverföring, institutionell utveckling, självtillit m. m. borde i stället vara avgörande för om biståndet är effektivt.

Utvärdering är ännu en ung och relativt outvecklad vetenskap, som lider av metodologiska brister. Utvärdering av just bistånd är dessutom en synnerligen komplex verksamhet. U-landsmiljön erbjuder särskilda svårigheter, t. ex. dålig tillgång på data och statistik, svårigheter att insamla information, olika värderingar och kulturella skillnader mellan givare och mottagare med åtföljande risk för missförstånd och feltolkningar. Utvärderingsresultatens kvalitet påverkas givetvis negativt av dessa svårigheter.

Med alla de reservationer som följer av närmast föregående avsnitt intar Världsbanken, som tidigare noterats, en ledande ställning när det gäller utvärdering. Bankens egna utvärderingar visar att biståndet är framgångsrikt mätt mot de mål som banken ställt upp, dvs. en viss ekonomisk avkastning. Enligt banken har under de senaste 15 åren 80 % av projekten uppnått en avkastning på minst 10 %. Det är emellertid ännu inte känt vad detta inneburit för ekonomisk och social utveckling på lång sikt. Det finns mycket som pekar på att bankens bistånd även i detta längre perspektiv är effektivt, men ur strikt vetenskaplig synpunkt anses inte bankens utvärderingar ge tillräcklig grund för att dra någon säker slutsats. I många fall är det ännu för tidigt att bedöma långsiktiga effekter.

När det gäller FN-systemet i allmänhet råder det en ganska långtgående samstämmighet i givarsamfundet. Systemet kritiseras för bristande kompetens, integritet, och kostnadseffektivitet. Denna kritik baseras dock ofta på intryck och erfarenheter snarare än på utvärderingar. Och när det gäller biståndseffektivitet i meningen långsiktig påverkan på människors ekonomiska och sociala villkor, är kunskap baserad på utvärdering begränsad.

De mångtaliga studier som behandlar FN-organens effektivitet är vanligen inriktade på annat än biståndets effekter. De beskriver och analyserar ofta strukturella problem inom FN-systemet, bristen på samordning mellan olika organ, administrativa problem, inkl. de olika hinder som försvårar etablerandet av en effektiv administration. Studierna mynnar som regel ut i förslag till reformering av FN-systemet.

FNs biståndsverksamhet är i huvudsak inriktad på tekniskt bistånd, dvs. kunskapsutveckling och institutionsuppbyggnad. Sådan verksamhet är erkänt svår att utvärdera, eftersom det inte finns någon given metodik. Utvärderingarna av en stor del av FN-biståndet – i den mån de överhuvudtaget söker mäta effekter på kortare och längre sikt – baserar sig därför ofta mer på åsikter och bedömningar hos utvärderarna än på objektivt mätbara data.

Det största hindret för effektivitet inom FN-systemet är dock sannolikt bristen på samordning mellan de olika FN-organen (jämför kap. 19). Av en rad skäl har UNDP inte lyckats spela den samordnande roll som avsetts, något som påpekas i snart sagt varje studie av FN-systemet. Detta har haft allvarliga konsekvenser för den administrativa effektiviteten, centralt och på fältet.

Hur effektivt är UNDP som utvecklingsorgan? Flertalet givarländer och forskare ger UNDP ett lågt betyg. Samtidigt finns det hos många en samstämmighet om att detta inte är enbart UNDPs fel. Givarländerna får ta sin del av ansvaret. UNDPs ställning som det centrala, finansierande biståndsorganet har försvagats till följd av att givarsamfundet efterhand givit en allt större andel biståndsmedel till andra organ, främst fackorganen, som extrabudgetära medel till multibi-projekt. UNDPs andel av det tekniska biståndet har sjunkit från 65 % i slutet av 1960-talet till knappt 40 % under 1980-talet. Därigenom har UNDPs auktoritet och tyngd i förhållande till de andra organen minskat och det har blivit svårare för

UNDP att utöva sin samordnande roll. Ett annat problem för UNDP är att bidragsutfästelser görs för endast ett år i taget, vilket försvårar planeringen och riskerar leda till kortsiktighet i programmen. UNDPs egna utvärderingar ger inte mycket ledning för en bedömning av biståndets effektivitet. Dels är de ofta mer inriktade på uppföljning och lärande i mottagarlandet, dels gör trepartsprocessen i utvärderingen att det värderande elementet försvagas. Till detta kommer de ovan nämnda metodologiska svårigheterna att utvärdera tekniskt bistånd.

Utvärderingar av UNICEFs bistånd visar i stor utsträckning positiva resultat. När det gäller att med hjälp av immunisering minska frekvensen av vissa smittsamma sjukdomar, att minska barnadödligheten och att öka livslängden har t. ex. utmärkta resultat uppnåtts. Dessutom har UNICEF spelat en avgörande roll när det gällt att uppmärksamma barnens situation och öka biståndet till barn och kvinnor. UNICEF har en relativt stark utvärderingsfunktion med en liten central enhet vid huvudkontoret och en långtgående decentralisering till fältet. Utvärderingsmetoderna är liksom målformuleringarna till stor del kvantitativa och tenderar att inte fullt ut värdera de kvalitativa dimensionerna av programmen. En brist är också att utvärderingarna helt eller delvis utförs av den egna personalen, vilket minskar deras trovärdighet som värderingsinstrument för givarna.

Att ge livsmedelsbistånd på rätt sätt är svårt och att utvärdera effekterna av livsmedelsbistånd är komplicerat. De direkta effekterna är visserligen mätbara och ofta positiva – att människor får mat att äta och att hunger och undernäring minskar. De indirekta effekterna kan däremot vara negativa. Livsmedelgåvorna från utlandet stör ofta den lokala marknaden, driver ned priserna och minskar incitamenten för de lokala producenterna. Det kan leda till att produktionen minskar och att ett beroende av utländsk hjälp upprätthålls eller skapas. Livsmedelshjälpen kan därför visa sig värdefull på kort sikt men skadlig på lång sikt. Studier visar dock att multilaterala organ som Världslivsmedelsprogrammet (WFP), som står för ca 20 % av livsmedelsbiståndet, minskar det negativa inflytandet av bilateralt livsmedelsbistånd. Av flera utvärderingar har det framgått att WFP-projekt haft ingen eller en mycket begränsad negativ effekt på den lokala produktionen. Det är snarare två andra frågor som behöver uppmärksammas i samband med WFP, nämligen samordningen av den internationella livsmedelshjälpen och WFPs ställning i förhållande till FAO.

Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD) uppfattas allmänt som ett effektivt biståndsorgan med en uttalad fattigdomsorientering. Utvärderingsstudier visar att IFAD har varit framgångsrikt när det gäller att uppfylla sitt mandat, nämligen att förbättra systemen för livsmedelsproduktion och att höja inkomster, produktivitet och näringsstandard för de fattiga på landsbygden. IFAD har lyckats nå de fattigaste jordbrukarna med kreditprogram men har – liksom andra givare inom landsbygdsutveckling – haft mindre framgång när det gäller att förbättra de allmänna levnadsvillkoren på landsbygden.

Att dra bestämda slutsatser av de långsiktiga effekterna av bistånd på befolkningsområdet är svårt, därför att målen för detta bistånd skiftar och resultatet av programmen i hög grad är beroende av externa, icke-

kontrollerbara faktorer och kulturella normer och värderingar. FNs befolkningsfond (UNFPA) lägger stor vikt vid mödra- och barnahälsovård i samband med familjeplaneringsprogram och har därmed del i de goda resultat i fråga om minskning av sjukdomsfrekvens, sänkt barnadödlighet och ökad livslängd som FN-programmen lett till. UNFPA har en kompetent utvärderingsfunktion med ambitioner att mäta både kort- och långsiktiga effekter. Givarländerna gör generellt en positiv bedömning av UNFPA, vilket bl. a. visar sig i ökade bidrag.

Det finns 17 fackorgan inom FN-systemet, varav de största är UNESCO, FAO, WHO och ILO. Det är inte möjligt att uttala sig generellt om fackorganens effektivitet. Klart är att givarländernas förtroende för flera av dem, kanske främst FAO och UNESCO, är begränsat. Fackorganen har politiserats, administrationen är ineffektiv och u-länderna driver med stöd av sin majoritet i de beslutande församlingarna genom beslut för vilka givarländerna sedan får betala notan – hävdas det.

Utvärderingsfunktionernas kompetens och integritet varierar mellan organen. I den brittiska studien av olika organs utvärderingsfunktioner konstaterades ett flertal brister, t. ex. beträffande FAO. Många utvärderingar förefaller okritiska och positiva i överkant. Trepartsprocessen i utvärderingarna försvagar dessas roll som värderande instrument för givarna. Det finns behov av fler övergripande studier med oberoende, extern expertis.

17.5 Det existerande utvärderingsmaterialets användbarhet för medlemsländerna

Medlemsländernas behov av utvärderande material

Utöver de syften som utvärderingar fyller för den utvärderande organisationen – lärande, redovisning och kontroll – finns behov av analyser och bedömningar av organisationerna hos medlemsländernas regeringar. Dessa behov skiljer sig delvis från utvärderingsbehoven inom organisationerna.

Givarländernas regeringar har att fatta beslut om proportionerna mellan multilateralt och bilateralt bistånd, om att öka eller minska bidragen till en viss organisation, att ändra fördelningen av bidrag mellan organisationerna. Organisationernas effektivitet i olika hänseenden är därvid en viktig faktor. Här skulle övergripande och jämförande utvärderingar kunna medföra bättre underbyggda beslut. Ett annat sammanhang där medlemsländerna skulle ha god användning av dylikt material är i samband med arbetet i de multilaterala organens styrande församlingar, där beslut fattas om medelsfördelning, prioriteringar, strategier och framtida program.

Är de utvärderingar som görs beträffande de multilaterala organen och deras verksamhet relevanta och användbara för givarländerna? Är det möjligt att dra slutsatser om effektiviteten hos olika organ och att göra jämförelser mellan dem på basis av existerande utvärderingar?

Av tidigare avsnitt har framgått att effektiviteten i biståndet inte är något enkelt och entydigt begrepp, att utvärderingar är av olika slag och

fyller skilda syften och att de är behäftade med betydande brister. Ändå kan de, rätt använda och med nämnda begränsningar i minnet, utgöra en värdefull kunskapsbas för givarländerna.

Användbarheten av olika utvärderingar varierar av en rad orsaker. De utvärderingar som har det huvudsakliga syftet att organisationen skall lära av sina erfarenheter är ofta mindre användbara för givarländerna än de studier som har en kontrollerande och värderande funktion. Vissa av biståndsorganens rapporter, i synnerhet de som ges ut i organisationens och inte i författarnas namn, är ofta utslätade och okritiska. Vidare är det ett problem att utvärderingar sällan är jämförbara.

De metodologiska bristerna är av flera slag. Det finns inte tillfredsställande metoder att mäta allt det man vill mäta. Till exempel är resultat och effekter av personalbistånd, kunskapsuppbyggnad, institutionell utveckling och andra s. k. mjuka komponenter i biståndet svåra att mäta. De blir därför ofta inte tillfredsställande behandlade. Överhuvud taget är det svårare att finna metoder att utvärdera processer som dessa än produktiva projekt eller infrastrukturprojekt. Kvantitativa metoder är långt ifrån alltid tillämpbara. De kvalitativa uppfattas ofta som mindre exakta och mer subjektiva.

Utvärderingar domineras i många fall av ekonomiska metoder, medan det läggs mindre vikt vid politiska, sociala och kulturella faktorer, fastän dessa i realiteten ofta visat sig avgörande för att åstadkomma bestående resultat. Vidare bedömer utvärderingar oftast måluppfyllelsen på kort sikt, trots att de långsiktiga och varaktiga effekterna i grund och botten är viktigare. Utvärderarnas subjektiva värderingar och attityder påverkar otvivelaktigt bedömningarna, vare sig kvantitativa eller kvalitativa utvärderingsmetoder används.

Till detta kan fogas att utvärderingar generellt har mer av ett givarperspektiv än ett mottagarperspektiv. Det är ett problem inte bara för mottagarländerna. Det borde vara lika angeläget för båda parterna att mäta utvecklingssamarbetets resultat och effekter sett ur mottagarens synvinkel.

Vad mer kan de multilaterala organen göra?

Det ligger i de multilaterala biståndsorganens intresse att kunna uppvisa en kvalificerad utvärderingsfunktion, som uppfyller de krav som medlemsländerna ställer. Detta innebär bl. a. att funktionen tillförs tillräckligt med resurser, personellt och finansiellt, och håller en hög professionell nivå. Vidare att den har integritet och en självständig ställning gentemot de operativa avdelningarna. Självständigheten och oberoendet markeras genom att rapportering sker direkt till organisationens ledning eller till och med till dess styrelse (som i Världsbanken).

En nyckelfråga är organisationens utvärderingsplan, dvs. på vilket slag av studier organisationen satsar sina utvärderingsresurser. Utvärderingar av enskilda projekt och program är nödvändiga ur organisationens eget perspektiv. De bör emellertid kompletteras med bredare, övergripande analyser av strategier, sektorer, landprogram, samarbetsformer, biståndsmetoder, etc. Detta är nödvändigt för att organisationens ledning, styrelse

och de enskilda medlemsländerna skall få överblick och på erfarenheter grundat material om effektiviteten i olika delar av verksamheten till stöd för beslut om framtida program och medelsfördelning. Det skall dock påpekas att denna senare typ av utvärdering är metodologiskt och resursmässigt betydligt mer krävande än den förra.

En viktig fråga är vem som genomför utvärderingarna. Utvärderingar som utförts av externa, oberoende utvärderare inger större förtroende hos medlemsländerna än de som görs internt. Det är viktigt att kritiska synpunkter släpps fram och att rapporterna ej blir utslätande och intetsägande. Rapporterna bör ges ut i utvärderarnas namn utan föregående godkännande av uppdragsgivaren av rapportens innehåll.

Ett annat område där det finns utrymme för förbättringar är den form och det sammanhang i vilket utvärderingarna görs tillgängliga för medlemsländerna. Vid styrelsemöten behandlas utvärdering som ett ämne för sig, som en särskild agendapunkt, således inte i samband med diskussion och beslut angående de program som utvärderats. Endast undantagsvis presenterar organisationerna utvärderingar på ett sådant sätt att de blir ett stöd för beslutsfattandet i de styrande organen, t. ex. i fråga om landprogram, sektorprogram eller strategier. Därmed frånhänder man sig en utmärkt möjlighet att utnyttja utvärderingsmaterialet. En orsak till detta är att det inte är bearbetat för detta ändamål. En annan är sannolikt att man inte insett den potentiella betydelse som högkvalitativt utvärderingsmaterial kan ha i beslutsprocessen.

Vad mer kan medlemsländerna göra?

Utvärderingar av multilaterala organ och program förefaller hittills ha haft förhållandevis låg prioritet även bland de stora givarländerna.

Störst intresse har givarländerna visat utvärdering av multibi-projekt som de själva finansierat. Dessa utvärderingar är ojämna och svårjämförbara. Ofta är de gjorda med olika vinklingar allt efter givarlandets särskilda intressen, t. ex. effekter på kvinnor, miljö eller kommersiella intressen i givarlandet. Med ett par undantag stöder sig givarländerna huvudsakligen på de multilaterala organens egna utvärderingar. Men inte heller dessa synes givarländerna utnyttja till deras fulla potential. Ett mer systematiskt utnyttjande är önskvärt.

För att penetrera och analysera utvärderingsmaterialet krävs gedigen kunskap om respektive organisation, adekvata personalresurser och kontinuitet i uppföljningen. Även för andra liknande ändamål behövs utrednings- och utvärderingskapacitet i nära anslutning till de beslutande funktionerna hos medlemsländernas regeringar. I multilateral biståndsverksamhet – liksom inom det bilaterala biståndet – dyker nya frågor och problem ständigt upp. Det kan gälla tillfälliga kriser inom en organisation, nya ämnesområden som föreslås introducerade, etc. Utvärderings- och utredningsresurser för att möta dessa behov måste finnas i givarländerna. Eftersom den multilaterala beslutsprocessen är långsam, krävs därutöver kapacitet för att långsiktigt och kontinuerligt driva förändringsfrågor.

Den ovan relaterade norska studien "Evaluering av multilateral bistand

gjennom FN-systemet" utmynnar i slutsatser som går i denna riktning. I studien hävdas att Norge inte behöver bygga upp en egen kapacitet för att utvärdera FNs biståndsverksamhet. Däremot bör Norge stärka sin kunskap om denna verksamhet dels genom att mer aktivt delta i utvärderingarna av norska multibi-projekt, dels genom ett djupare engagemang i det material som produceras inom FN-systemet.

Större aktivitet i utvärderingsfrågor rekommenderas i samband med bidragskonferenser och, styrelsemöten. Dialogen med FN-organen – och i synnerhet med deras utvärderingsenheter – kan och bör enligt studien förstärkas. Rapporterna från Joint Inspection Unit och de externa revisorerna kan utnyttjas bättre, samtidigt som Norge bör verka för att dessa enheters utvärderingsroll förstärks, bl.a. genom bättre samordning av verksamheten. Allt detta förutsätter emellertid att den norska administrationen ökar sin kapacitet att ta emot, analysera och kommentera det relativt omfattande material som produceras.

Samverkan inom en bredare krets givarländer ter sig också naturlig. I detta sammanhang kan nämnas att Norge och Sverige 1989 tog ett initiativ i OECDs kommitté för biståndsfrågor (DAC), expertgruppen för utvärderingsfrågor, för att utröna möjligheterna att inom den bilaterala givarkretsen samordna bedömningen av den multilaterala biståndsverksamheten. DACs medlemsländer har som huvudfinansiärer av multilateralt bistånd ett gemensamt intresse av att de multilaterala organen fungerar effektivt inom ramen för sina respektive mandat och att deras program svarar mot u-ländernas behov. Norge åtog sig att i samråd med intresserade givarländer utarbeta konkreta förslag härvidlag.

Nedan noteras några av de förslag som diskuterats i detta sammanhang.

- Gemensamt agerande av de större givarländerna i syfte att öka resurserna för och höja kvaliteten på de multilaterala organens egen utvärderingsverksamhet.
- En diskussion givarländerna emellan beträffande möjligheterna till gemensamma studier av de multilaterala biståndsorganens organisatoriska struktur, mandat, prioriteringar, verksamhet och effektivitet. Sådana studier skulle avse dels FN-systemet som helhet, dels systemets olika delar.
- En gemensam angelägenhet för DACs medlemsländer är vilka bestående effekter på ekonomi och samhälle som deras totala bistånd har på det mottagande landet, vare sig biståndet levereras genom bilaterala eller multilaterala kanaler. Detta är en fråga som är för stor för ett enskilt givarland och som med fördel skulle kunna tas upp av en grupp bilaterala och multilaterala givare i samverkan med mottagarlandet.
- En annan viktig fråga gäller biståndsarbetet på fältet. Hur väl fungerar de multilaterala organen på fältet, vart och ett för sig och alla tillsammans? Är respektive program samordnade? Vilka är relationerna med myndigheterna och med målgrupperna i verksamhetslandet? Vissa studier med denna inriktning har gjorts, nu senast inom ramen för det nordiska FN-projektet. En summering av vad som framkommit i sådana studier kan vara värd att göra, eventuellt följd av en samordnad plan för olika givarländers enskilda eller gemensamma kommande

studier inom detta område.

- Upprättandet av en särskild databas och informationsbank för utvärderingar av multilaterala institutioner och program av det slag som DAC-länderna redan etablerat beträffande bilateralt bistånd.
- En sondering av medlemsländernas intresse av gemensamma eller samordnade utvärderingar av multilaterala organ och program.

Enligt sina direktiv skall kommittén behandla "för- och nackdelar med det s.k. multibi-biståndet". Då detta område är otillfredsställande redovisat internationellt och nationellt, söker kommittén i detta kapitel kartlägga multibi-biståndets omfattning. Därefter tas för- och nackdelar med denna biståndsform upp. I kapitel 22.18 redovisas kommitténs överväganden och slutsatser.

18.1 Bakgrund och begrepp

I kapitel 4.2 diskuterades olika former av multilaterala bidrag och multilateral finansiering. Vi konstaterade där att de "normala" bidragen till multilaterala organisationer går direkt till organisationens reguljära budget. Detta innebär att bidragen inte är förknippade med speciella villkor. När de når den multilaterala organisationen, mister de sin givaridentitet och medlemsländerna i organisationen ansvarar kollektivt för deras användning. Organisationens styrelse kan fritt disponera resurserna. Den enda begränsningen är att användningen måste ske inom ramen för organisationens mandat. I den svenska biståndsbudgeten finansieras denna typ av bistånd i regel från anslaget C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram.

I kapitel 4 redogjordes också för två finansiella flöden som kallas multibilateralt bistånd (multibi), nämligen dels vad vi där kallar den renodlade formen för multibi, dels samfinansiering. Till multibi räknar vi däremot inte parallellfinansiering, som innebär att en bilateral givare och en multilateral organisation finansierar, var för sig, näraliggande verksamheter.

Kännetecknande för multibi är att medelsanvändningen regleras i ett avtal mellan den *multi*laterala organisationen och den *bi*laterale givaren. Villkoren i detta avtal kan variera kraftigt. Det kan gälla detaljerade regler, som föreskriver att medlen skall användas för ett visst projekt i enlighet med en 50-sidig projektbeskrivning. I andra fall kan det vara en föreskrift för organisationen att använda medel till olika insatser i ett visst land, i en viss region eller för ett visst ändamål. En annan restriktion som kan förekomma i multibi-avtal är att organisationen är bunden till inköp i givarlandet.

En viktig aspekt av multibi-avtal är att de ingås mellan givarlandet och organisationens sekretariat (ibland dock med mottagaren involverad). I flertalet fall är således inte organisationens styrelse inblandad i avtalen. I ett extremfall, FNs livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), vägrar

till och med sekretariatet att till sin styrelse utlämna information om vilka avtal som slutits.

Det finns ett flertal definitioner och namn på multibi. Det materiella innehållet i dessa olika definitioner är emellertid likartat. Vi vill för vår del ansluta oss till den koncisa definition som används av det danska biståndsorganet DANIDA: "Öronmärkt bistånd, finansierat av danska biståndsmedel, men utfört av en internationell organisation".

Om således definitionen av multibi inte borde vara kontroversiell, är emellertid den internationella rapporteringen och statistiken på detta område mycket varierad. Bakgrunden till, och arrangemangen kring, såväl samfinansierade som renodlade multibi-projekt varierar kraftigt. Inte sällan rör det sig om bilaterala program som omvandlas till multibi i samband med att man söker öka samordningen av biståndet till ett land. Det är då inte alltid så att den organisation som ansvarar för det bilaterala biståndet ändrar sin rapportering så att det framgår att det numera rör sig om multibi. Det existerar också flera mellanformer. Detta medför att rapporteringen inte blir tillförlitlig.

Den av oss valda – och allmänt accepterade – definitionen av multibi utgår från den roll denna finansieringsform spelar i organisationernas ekonomi och styrning. Vill man däremot diskutera den roll de multilaterala organisationerna spelar inom det totala biståndsflödet, bör inräknas även parallellfinansiering och i olika former samordnat (multilateralt och bilateralt) bistånd. Det multilaterala systemet påverkar och samordnar olika former av bilateralt (och multilateralt) bistånd i stor omfattning. I det följande begränsar vi oss emellertid till det egentliga multibi-biståndet.

Multibi-samarbete sker normalt genom "trust-fund"-arrangemang, genom vilka givarländer finansierar projektaktiviteter som genomförs av fackorgan. Frivilliga bidrag kan också ges till fackorganens specialprogram. Fackorganen tar en administrationsavgift på 8-13 % av projektkostnaderna för att genomföra programmen. Avtalsslutande parter är vanligen givarlandets biståndsorganisation och fackorganets sekretariat.

Utöver biståndsorganisationen finns också ett antal andra intressenter. Därest multibi-arrangemanget avser verksamhet i ett bestämt u-land, är mottagarlandet också deltagare i diskussionerna kring multibi-arrangemanget. Detta gäller särskilt när landramsmedel utnyttjas för insatsen.

Multibi-biståndet kan emellertid också vara ett viktigt inslag i Sveriges totala samarbete med en multilateral organisation. För svenska fackdepartement och myndigheter, som har ansvaret för organisationens normativa verksamhet, utgör multibi-samarbetet ofta en möjlighet till insyn och inflytande. I andra fall finansierar multibi-samarbetet en direkt samverkan mellan en svensk myndighet och det multilaterala organet. Svenska fackdepartement och myndigheter lägger därför ned betydande resurser på att följa multibi-verksamheten men också på att påverka beslutsfattandet i dessa sammanhang.

Det är svårt att erhålla jämförbar statistik över multibi-arrangemang. Genom olika bearbetningar av statistik från FN-sekretariatet och Världsbanken söker vi dock här göra en översikt över multibi-biståndets internationella omfattning.

Av FN-systemets gåvobistånd för s.k. operationella aktiviteter på 3,4 miljarder dollar 1989 stod FNs utvecklingsprogram UNDP för närmare 1 miljard dollar. Via multibi-arrangemang finansierade FNs fackorgan verksamheter för 550 miljoner dollar. Detta kan jämföras med det bistånd som de finansierade via sina reguljära budgetar och som uppgick till 246 miljoner dollar.

FNs barnfond (UNICEF) och Världslivsmedelsprogrammet (WFP) har årligen multibi-arrangemang av storleksordningen 200 miljoner dollar vardera. Dessutom tillkommer mindre belopp till FNs befolkningsfond (UNFPA) och andra organ. Totalt uppgick 1989 multibi-arrangemangen (vad gäller operationella aktiviteter) till närmare 1 miljard dollar eller lika mycket som UNDPs resurser.

De viktigaste fackorganens beroende av olika finansieringskällor framgår av tabellen nedan.

Tabell 18:1. Finansieringen av fackorganens biståndsverksamhet (1989, milj. dollar och procent)

	Totala utbetalningar	Därav från (%)			
		UNDP	andra mult. organ.	reguljär budget	multibi
FAO	359	47	1	8	44
WHO	357	6	7	38	49
ILO	140	48	7	12	33
UNIDO	122	67	–	5	33
ICAO	45	78	–	–	21
IAEA	41	7	–	71	22
ITC	31	48	–	–	52

Källa: Operational activities for development, 1990.

Beträffande olika länders multibi-program med fackorganen gäller att endast Japan, Italien och Nederländerna (i nu nämnd ordning) har större program än Sverige – i absoluta tal. Sverige svarade 1989 för 5,3 % av DAC-ländernas multilaterala bistånd men för 8,3 % av dessa länders multibi-bistånd via fackorganen. Motsvarande relationstal var för Danmark 3,6 % resp. 6,5 %, Finland 2,8 resp. 3,5 % och för Norge 3,7 % resp. 5,5 %.

Utöver de ovan redovisade operationella aktiviteterna finns multibi också inom det övriga FN-systemet. Inom FNs flyktingbistånd har FNs flyktingkommissarie (UNHCR) en verksamhet inom särskilda program inriktad på större repatrieringsinsatser och katastrofsituationer. Denna verksamhet uppgick 1990 till 300 miljoner dollar, vilket är samma storleks-

ordning som UNHCRs generella budget. Dessa särskilda insatser finansieras i huvudsak med olika multibi-arrangemang. Även FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA) har liknande arrangemang. De är dock av mindre omfattning (10–15 milj. dollar per/år, att jämföra med UNRWAs budget, som 1990 uppgick till 247 milj. dollar).

Sammanfattningsvis uppgår de ovan diskuterade multibi-verksamheterna till mellan 1,5 och 2 miljarder dollar årligen.

Världsbanken/IDA har en verksamhet som i många avseenden är annorlunda än det egentliga FN-systemets. På det tekniska biståndets område torde dock likheterna vara större än olikheterna. Världsbanken administrerade 1989 utbetalningar från särarrangemang för tekniskt bistånd på 461 miljoner dollar. Därav kom 61 miljoner dollar från UNDP och 400 miljoner dollar från multibi-arrangemang.

Världsbankens samfinansieringar och parallellfinansieringar med andra biståndsgivare är mycket omfattande. Detta är sedan länge en naturlig och nödvändig samarbetsform inom stora investeringssatsningar. Här blandar mottagarlandet gåvobistånd med förmånlig kreditgivning, exportkrediter och ibland privat finansiering. En annan, och snabbt ökande, typ av samfinansiering sker inom ramen för sektor- och programbistånd. Ett exempel på det sistnämnda är det särskilda stödprogrammet för Afrika, SPA (se kapitel 14).

Nedan visas fördelningen (på givare/långivare) av Världsbankens samfinansieringar budgetåret 1989/90. (Troligen inkluderas här vissa arrangemang som vid närmare granskning inte vore att betrakta som multibi utan snarare som parallellfinansiering och samordnat bilateralt bistånd.)

Tabell 18:2. Samfinansiering med Världsbanken (1989/90, milj. dollar och procent)

	Total projekt kostnad	Därav från (%)					
		IBRD	IDA	multibi	export-kred.	priv.	övr.[1]
Totalt	48 530	16,9	6,9	18,7	6,7	1,4	49,4
Afrika	7 994	10,6	28,5	37,5	0,2	0,2	23,0

1) Inhemsk finansiering, andra källor, ofinansierat.

Källa: Bearbetat material ur World Bank Annual Report 1990.

Ovanstående tabell är inte jämförbar med tidigare redovisade sifferuppgifter. Tabellen visar åtaganden, inte utbetalningar. Utbetalningarna sker fortlöpande under verksamhetens livstid. Multibi-biståndet är som synes av särskild betydelse för Afrika.

De multilaterala organisationernas multibi-verksamhet är alltså mycket omfattande. För några organisationer uppgår multibi till 50 % av verksamheten. Inom hela FN-området utgör multibi drygt 30 % av biståndet. Ungefär samma proportioner gäller också Världsbanken.

Det svenska multibi-biståndets framväxt var delvis en följd av att fackorganen hade vad SIDA till en början saknade, nämligen en stor fungerande biståndskapacitet, som bl. a. byggde på en världsomfattande närvaro i u-länderna och en omfattande dokumentation. Men SIDA hade vad FN-organen å sin sida i stor utsträckning saknade, nämligen pengar. Sådana hade strömmat till genom den snabba anslagsexpansionen, speciellt under 1960- och 1970-talen. Multibi gav med andra ord möjlighet att verkställa bistånd utan att utsätta den svenska administrativa apparaten för påfrestningar, som den knappast skulle ha klarat.

Budgetpropositionen år 1970 samlar motiven för multibi i en enda mening: "Det ger möjligheter att med begränsade svenska administrativa insatser inom en vidare länderkrets finansiera projekt som i hög grad kan uppfylla målen för det svenska biståndet."

Multibi kom att bli en viktig del av svensk biståndspolitik. I den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13) uppmärksammas också detta förhållande. Utredningen lyfter fram ett antal nya motiv för multibi. Den rekommenderar dock viss återhållsamhet.

Det finns i dag ett flertal motiv för multibi-samarbete:

- samarbetet ger ett ömsesidigt utbyte mellan fackorgan, givare och mottagare inom områden där fackorganet besitter särskild kompetens,
- givaren har i sitt bilaterala biståndsarbete kommit till insikt om ett viktigt område som behöver utvecklas men har inte tillräcklig kapacitet eller kompetens,
- givaren vill öka fackorganets möjlighet att bedriva verksamhet inom ett visst område som inte kunnat prioriteras tillräckligt i fackorganets ordinarie budget,
- givaren vill erbjuda bistånd som inte normalt tillhör det bilaterala biståndet men som av politiska och humanitära skäl ändå anses önskvärt att kunna ge,
- stödet är av sådan art att det för mottagaren är lättare att ta emot det från ett multilateralt organ än ett bilateralt.

Några egentliga nackdelar för den bilaterala givaren finns inte, förutom att samarbetet ibland – på grund av olikartade rutiner – kan bli tungrott. Därest givaren utåt vill bli förknippad med ett projekt, ger multibi sämre möjligheter därtill än vad det bilaterala biståndet erbjuder.

Två problem bör dock noteras. De nordiska länderna har visat stor generositet med att via multibi finansiera insatser som vi anser väsentliga inom multilateralt arbete. Det gäller områden som kvinnor, miljö, fattigdomsbekämpning och sociala sektorer. Det kan då vara frestande – och taktiskt klokt – för organisationer att avstå från att högprioritera dessa ämnen. Därigenom erhåller man additionella resurser och får en totalt sett större verksamhet.

Ett annat problem utgör förfrågningar om småbidrag (eller små extrabidrag) till olika publikationer, seminarier etc. som besökande delegationer ofta efterlämnar. Handläggningskostnaden för dessa "projekt" står ofta inte i rimlig proportion till bidragets storlek.

Insatser genom SIDA

Det svenska multibi-samarbete som kanaliseras genom SIDA består av dels projekt/programinriktad verksamhet, dels försöks- och metodutveckling. Till detta kommer samfinansierade insatser med Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken.

Följande typer av insatser kan urskiljas:

- Insatser genom olika fackorgan på områden där SIDA självt inte har tillräcklig kapacitet, ämnesmässigt eller administrativt, samt inom länder där SIDA av olika skäl inte vill öka det bilaterala engagemanget. Insatser genom UNICEF (vatten och hälsa) ingår bland dessa liksom genom WHO (aids-bekämpning) och FNs Sudan-Sahelkontor UNSO (miljö). Samarbete på katastrofområdet (t.ex. Afganistan) kan räknas hit samt delar av stödet till Latinamerika.
- Insatser för försöks- och metodutveckling genom ILO, FAO, WHO m.fl. inom områden som i flertalet fall har nära beröring med SIDAs bilaterala insatser. Det kan röra sig om försöks- och metodutveckling inriktad på småjordbrukarnas arbetssituation i Afrika, vägbyggnad med arbetsintensiv metodik, m.m.
- Samfinansieringsinsatser genom Världsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken. De flesta av dessa insatser sker inom ramen för det s.k. SPA-programmet, Världsbankens särskilda program för stöd till de fattigaste och mest skuldsatta länderna i Afrika.

Budgetåret 1988/89 skedde ca 120 multibi-insatser genom SIDA. Av dessa avsåg hälften insatser i programländerna.

De beloppsmässigt viktigaste mottagarna/samarbetsorganisationerna var Världsbanken, UNICEF och WHO. Samarbetet med Världsbanken har ökat kraftigt under senare år, delvis på bekostnad av samarbetet med fackorganen.

Omfattningen av det svenska multibi-samarbetet genom SIDA framgår av nedanstående tabell.

Tabell 18:3. SIDAs multibi-samarbete fördelat på organisationer (1988/89, milj.kr.)

	Utbetalningar	Antal insatser
Världsbanken	201	16
UNICEF	116	18
FNs Afganistan-koordinator	80	2
WHO	62	9
UNHCR	60	10
AsDB	56	2
WFP	37	4
FAO	22	9
ITC	19	5
UNDP	16	2
ILO	15	7
IFAD	10	1
Övriga	69	30
Summa	**763**	**115**

Källa: Sammanställningar av statistik från SIDA.

En form av multibi som växt kraftigt under senare år är betalningsbalansstöd som utgått i samband med ekonomiska stabiliseringsprogram. I tabell 18:4 redovisas SIDAs avtal om sådant stöd 1988/89 (det rör sig genomgående om samfinansieringsavtal).

Tabell 18:4. Multibi-bistånd i form av betalningsbalansstöd (1988/89, milj. kronor)

	Avtalat belopp totalt t. o. m. 1988/89	Utbetalat 1988/89
Ghana	30	20
Uganda	65	20
Tanzania	113	113
Guinea-Bissau	20	–
Sao Tomé	10	–
Bolivia	5	–
Bangladesh	5	–
Sri Lanka	5	–
Summa	**253**	**153**

Källa: Sammanställning av statistik från SIDA.

De enligt denna tabell under 1988/89 utbetalade beloppen ingår i de belopp som ovan redovisats organisationsvis.

SIDA redovisar inte uppgifter om hela sitt multibi-samarbete. Ovanstående summor avser i huvudsak det landinriktade biståndet. SIDA uppskattar att därmed mellan 10 % och 15 % av multibi blivit oredovisat. Här uppskattas därför SIDAs totala multibi till 850 milj.kr. 1988/89.

Insatser genom SAREC

Styrelsen för u-landsforskning (SAREC) har sedan många år ett omfattande samarbete med multilaterala organisationer. Tillsammans svarar utbetalningarna för sådant samarbete för närmare en tredjedel av SARECs medelsförbrukning.

SARECs multibi-insatser kan delas in i insatser som innehåller projektstöd respektive programstöd.

Projektstöd bereds som en vanlig forskningsinsats, dvs. en ansökan bereds inom SAREC, beslut tas och avtal skrivs med organisationen om projektet.

När det gäller programstöd är SARECs åtagande av långsiktig karaktär, där SAREC agerar i givarfora för programmets utformning men dessutom svarar för utvärdering av programmet. SAREC har i detta sammanhang en erfarenhet som bilateral bidragsgivare, vilket kan ge möjlighet att främja samverkan mellan olika typer av bidragsorganisationer, t. ex. nationella forskningsråd och internationella organisationer.

Bland de större insatserna kan nämnas samarbetet med den konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning (Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR). Gruppens uppgift är att stödja ett antal internationella jordbruksforskningsinstitut. I dag stöds tretton sådana institut varav tio är belägna i u-länder. Avsikten är att instituten med sin forskning skall bidra till ökad livsmedelsproduktion i u-länderna. CGIAR-gruppens snabba tillväxt har inneburit att internationell jordbruksforskning nu omfattar så gott som alla tropiska livsmedelsgrödor

och även boskap. CGIARs medlemmar är idag FAO, UNDP och Världsbanken samt ett 35-tal bidragsgivande länder och organisationer. Det svenska bidraget till CGIAR utgör budgetåret 1990/91 39,5 milj.kr.

Även med WHO finns ett omfattande samarbete. För närvarande pågår diskussioner om riktlinjer för det framtida samarbetet med WHO baserat på utvärderingar och annat utredningsarbete. Samarbetet med WHO omfattar budgetåret 1990/91 40 milj.kr.

Nedan redovisas en sammanställning av SARECs multibi-verksamhet. (Budgetåret 1988/89 väljs för att underlätta jämförelsen med övrigt svenskt multibi).

Tabell 18:5. SARECs utbetalningar till internationella forskningsprogram (1988/89, milj.kr.)

	1988/89
Konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning (CGIAR)	36,0
Internationella centret för insektsforskning (ICIPE)	6,7
Internationella centret för teoretisk fysik (ICTP)	1,3
Internationella stiftelsen för vetenskap (IFS)	10,3
FNs forskningsinstitut för social utveckling (UNRISD)	2,0
Världshälsoorganisationen (WHO):	
– särskilda programmet för forskning och utbildning i tropiska sjukdomar (TRD)	18,0
– programmet för forskning kring mänsklig reproduktion (HRP)	15,5
– forskningsprogram med primärvårdsinriktning (PHC)	7,3
Internationella atomenergiorganet (IAEA)	1,8
Internationella rådet för jordbruks- och skogsbrukssektorn (ICRAF)	2,3
Summa	**101,2**

Källa: Sammanställning av statistik från SAREC.

Insatser genom BITS

Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) har ett relativt omfattande samarbete med Världsbanken. Detta sker genom bidrag till konsultfonder för att göra det möjligt för banken att med gåvofinansiering anlita svenska experter i bankens projektrelaterade verksamhet. För närvarande har BITS tre sådana konsultfondsavtal med banken:

- Allmän fond för insatser i låg- och medelinkomstländer. Hittills har motsvarigheten till 1,5 miljoner dollar förbrukats. Fondkapitalet har nyligen fyllts på med 5 milj.kr.
- Miljöfond på 30 milj.kr.
- Östeuropafond på 25 milj.kr.

BITS har ett två-årigt avtal med Afrikanska utvecklingsbanken om en konsultfond på 10 milj.kr. Avtalet tecknades i augusti 1989. Aktuella

insatser inom ramen för detta avtal gäller miljökartering, etablering av regionalt utbildningscenter, regional sammankoppling av elnät samt pappers- och massaindustri.

BITS har också täta kontakter med Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB), framför allt när det gäller uppföljningsfinansiering, som kan bli aktuell efter konsultinsatser finansierade av BITS. En konsultfond är under övervägande.

En konsultfond med Internationella finansieringsbolaget (IFC) på samma premisser som Världsbanks-fonderna finns sedan ett flertal år. Fonden uppgår till sammanlagt 1 miljon dollar.

Ett flertal insatser har genomförts i nära anslutning till FN-program, t. ex. i Ghana tillsammans med FNs fond för naturresursexploatering, med Internationella handelscentret (ITC) när det gäller främjande av fruktexport från Malaysia, ILO när det gäller arbetsmarknadsutbildning för Kina, UNDP när det gäller lantmäteriinsats i Bhutan och UNICEF när det gäller hälsoinsats i Kina. Under 1991 förutses närmare samråd och utbyte av erfarenheter med vissa FN-organ för att utröna förutsättningarna för närmare samarbete.

Ett nära samarbete med FN-organ har försvårats av FN-systemets krav på BITS att inträda i direkt avtalsförhållande med organet i fråga, delvis skilda synsätt i fråga om krav på kostnadsdelning, liksom att BITS debiteras administrationsavgift på ca 15 % av insatskostnaderna. BITS har emellertid löpande samråd med lokala UNDP-kontor i de samarbetsländer som BITS besöker för utbyte av erfarenheter när det gäller tekniskt bistånd, institutionsuppbyggnad och biståndssamordning.

BITS verksamhet kan inte som för de andra svenska biståndsorganisationerna på ett meningsfullt sätt periodiseras. Detta gäller främst kreditgivningen. Nedanstående tabell kan därför ej jämföras med uppgifter från SIDA, SAREC och Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD).

I u-kreditgivningen är samarbete med andra finansiärer viktigt, i synnerhet när det gäller större projekt. Samfinansieringar har i flera fall genomförts med bl. a. Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Samfinansieringarna med dessa organ framgår av tabellen nedan. Med Världsbanken finns för övrigt ett samarbetsavtal sedan 1988, inom ramen för vilket regelbundna överläggningar sker i syfte att bl. a. identifiera nya projekt för eventuell samverkan.

Tabell 18:6. Samfinansierade projekt med u-krediter uppdelade per organisation (1990-07-01, milj. kronor)

	U-kredit
Världsbanken	1 873
Kenya/Kraftverk, Kiambere	300
Indien/Strömriktarstation	425
Indien/Kraftöverföring, Rihand-Delhi	900
Etiopien/Energiprojekt	82
Nordyemen/Elförsörjning	90
Etiopien/Energiprojekt	30
Jordanien/Teleprojekt	46
Regionala utvecklingsbanker	280
Mocambique/Skogsindustri (AfDB)	68
Botswana/Telekommunikationer (AfDB)	40
Pakistan/Driftövervakning (AsDB)	24
Pakistan/Telekommunikationer (AsDB)	92
Malaysia/Transmissionsprojekt (AsDB)	56
ITC	
Rwanda/tändsticksfabrik	13
Summa	2 166

Källa: Sammanställning av statistik från BITS.

Tabellens totalbelopp motsvarar ca 25 % av de vid samma tidpunkt sammanlagt beviljade u-krediterna.

Insatser genom IMPOD

IMPODs egenfinansierade multibi-bistånd är relativt begränsat. Budgetåret 1988/89 gavs 613 000 kr. till UNCTAD för arbete med det generella preferenssystemet (1990/91 1 milj.kr.). 1988/89 omfattade IMPOD-finansierat samarbete med ITC 486 000 kr. (1990/91 150 000 kr.).

Till detta kommer att IMPOD administrerar 14,5 milj.kr. som lämnas till öronmärkta projekt utförda av ITC (se kapitel 13).

Sammanfattning av svenskt multibi-bistånd

Vi har ovan redogjort för de svenska biståndsorganens multibi-samarbete, vartill medel anvisas under respektive organs anslag (i dag anslagen C 2. och C 3.). Härtill kommer vissa insatser som finansieras inom anslaget C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram. Inom anslaget C 3. anslagsposten Särskilda insatser i skuldtyngda länder finansieras insatser vilka är att betrakta som multibi. Dessa insatser ingår i de summor som redovisas i SIDA-avsnittet ovan. Det hade varit önskvärt att redovisa fördelningen av multibi på anslagsposter, men SIDA har inte ansett det möjligt att göra detta.

Även om det som nämnts är svårt att på ett korrekt sätt periodisera BITS verksamhet, kan en uppskattning av Sveriges totala multibi-bistånd ändå göras. Under budgetåret 1988/89 torde detta bistånd ha uppgått till omkring 1,3 miljarder kr., eller inemot en tredjedel av det totala svenska multilaterala biståndet, som detta år uppgick till 4,1 miljarder kr.

Tidigare har för- och nackdelar med multibi-verksamhet diskuterats från den bilaterale givarens synpunkt. En omfattande multibi-verksamhet kan emellertid också ha betydande konsekvenser internationellt. Nedan förtecknas ett antal sådana konsekvenser av positiv respektive negativ natur.

Fördelar med multibi:

- Har multibi-bistånd nära samband med en organisations normativa verksamhet, inkl. konventioner och andra regelsystem, kan det underlätta denna verksamhet.
- Därest organisationen har tillfälligt underutnyttjade resurser eller kompetens, utgör multibi en möjlighet till "billigt" bistånd.
- I princip bör kunskaper som förvärvas inom ramen för multibibiståndet bli universiellt tillgängliga för såväl det multilaterala biståndssystemet som de bilaterala biståndsorganisationerna.
- Därest en multilateral organisation konkurrerar med andra organisationer om genomförandet av en viss multibi-verksamhet, kan detta i sig vara hälsosamt. Effektivitetshänsyn kan då anläggas på valet av den organisation som skall genomföra verksamheten.
- För vissa biståndsgivare – dock knappast Sverige – kan multibi möjligen innebära en nettoökning av det totala biståndet.
- Multibi-projekt utgör ibland alternativ till bilateral biståndsverksamhet. Fördelen med multibi kan då vara att man får tillgång till en global kunskapsbas och att upphandlingen inte är begränsad till ett enskilt land.
- Multibi kan ge de multilaterala organisationerna möjlighet att utföra bistånd inom nya områden. Det kan gälla verksamheter som av olika skäl inte har prioriterats inom den reguljära verksamheten.

Nackdelar med multibi:

- Erfarenheten visar att procedurerna för att genomföra multibi-projekt ofta är mera komplicerade och tungrodda än den reguljära multilaterala verksamheten eller, för den delen, rent bilateralt bistånd.
- Delvis som en följd av att multibi är ett resultat av en förhandling mellan en organisations sekretariat och den bilaterale givaren, blir mottagarlandets möjlighet till påverkan i biståndet sämre än för annan biståndsverksamhet.
- Samordningen av multibi-verksamhet – exempelvis inom rundabordskonferenser eller konsultativa grupper – är oftast sämre än samordningen av övrigt multilateralt bistånd och av bilateralt bistånd. Tendensen att hålla planeringsministerier och andra samordnare i mottagarländerna utanför multibi-verksamheten är större än inom övrigt bistånd.
- Multibi gör det möjligt för en organisations sekretariat att utvidga sin verksamhet. Detta har givit upphov till en omfattande verksamhet för att värva multibi-finansiärer, där tyngdpunkten ligger på volym snarare än kvalitet. I samband med multibi-projekten tar sekretariaten en avgift för administrationskostnader (upp till 13 % av projektkostnaderna) för att täcka den del av organisationens kostnader som är förknippad med projektet. För att attrahera så många projekt som möjligt beräknas dessa

administrationskostnader oftast alltför lågt. Man tvingas därför att i mer eller mindre förtäckta former finansiera administrationskostnaderna ur den reguljära budgeten. Detta sker som regel okontrollerat och innebär dessutom en decimering av de resurser som anslagits för organisationens reguljära normativa verksamhet.

– Som tidigare nämnts är multibi i realiteten ett avtal mellan en organisations sekretariat och en bilateral givare. Organisationens styrande organ har begränsad insyn i och minimalt inflytande över denna verksamhet. Inom vissa organisationer är multibi-projekten mer omfattande än den reguljära verksamheten. Detta gör att organisationens multilaterala karaktär kan ifrågasättas.
– Bristen på insyn reser också frågan om arbetsfördelningen i det multilaterala systemet. Organisationerna får möjlighet att på egen hand tänja sina mandat och bedriva verksamhet som borde utföras av en annan organisation.

Multibi-biståndet har alltså betydande såväl fördelar som nackdelar. De förra förklarar den stora omfattning som denna biståndsform fått. De senare gör att en fortsatt expansion av multibi-biståndet ter sig problematisk.

19 Det multilaterala biståndssystemet – några strukturproblem

I kapitel 3 gavs en översiktlig skildring av det stora antal mellanstatliga organisationer vilkas verksamhet helt eller delvis innebär förmedling av multilateralt bistånd. Trots betydande förenklingar framträdde en rätt komplicerad bild. Det var svårt att urskilja någon enhetlig struktur. Talar man om det multilaterala biståndssystemet, bör man alltså vara medveten om att vad som karakteriserar detta snarast är bristen på system.

Vi skall i föreliggande kapitel diskutera några av de problem som direkt eller indirekt kan hänföras till det multilaterala biståndssystemets föga rationella struktur. Efter en inledande genomgång av FN-systemet och dess uppbyggnad (19.1) behandlas samordning, finanser, roller och styrning inom FN-familjen i trängre bemärkelse (19.2). Därefter diskuteras förhållandet mellan det multilaterala systemets huvudkomponenter, nämligen denna trängre familj respektive utvecklingsbankerna (19.3). Kommitténs överväganden och slutsatser redovisas i det sista kapitlet (22.19.3).

19.1 FN-systemet

När segrarmakterna från andra världskriget i San Fransisco diskuterade den nya världsorganisationen, FN, stod säkerhetspolitiken i förgrunden. Säkerhetsrådet var en innovativ konstruktion som gavs omfattande befogenheter på säkerhetspolitikens område. Någon motsvarande genomgripande diskussion ägde inte rum på det ekonomiska och sociala området. Bidragande till detta kan ha varit att Nationernas Förbunds verksamhet i detta avseende inte upplevdes som lika bristfällig som verksamheten på säkerhetspolitikens område. Åsikterna om vilka som var Förenta Nationernas uppgifter på det ekonomiska och sociala området gick också vitt isär.

Det ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) som skulle vara motsvarigheten till Säkerhetsrådet på det ekonomiska och sociala området fick inte heller Säkerhetsrådets vittgående befogenheter. De av Nationernas Förbund skapade fackorganen skulle med olika avtal knytas till ECOSOC. På samma sätt skulle man förfara med de ett år tidigare framförhandlade Bretton Woods-institutionerna. Någon hierarki av organisationer förutsågs inte utan de olika delarna av det blivande FN-systemet avsågs samarbeta frivilligt och på jämställd fot.

Huvuduppgiften för flertalet av organisationerna, inklusive ECOSOC och FNs Generalförsamling, låg på det "normativa" planet. Dessa organisationer avsågs utgöra fora där alla medlemsstater kunde ta upp frågor som

de fann angelägna för världsamfundet. I diskussioner och förhandlingar kunde man sedan fatta beslut, utfärda resolutioner eller framförhandla regler på det internationella området. Formen för dessa överenskommelser kan variera från resolutioner som endast innebär ett moraliskt ansvar att följa dem (om man röstat för resolutionen) till avtal och konventioner som ratificeras av medlemsländerna och därmed blir gällande nationell lag.

Den "operationella" uppgiften, dvs. att genomföra vissa uppdrag eller tillhandahålla viss service till medlemsstaterna, har senare kommit att bli allt mer dominerande.

När nya problemområden uppkom, organiserades olika former av specialmöten eller konferenser för att diskutera dessa. Inte sällan resulterade detta i att en ny kommitté eller organisation bildades. Exempelvis resulterade FNs miljökonferens i Stockholm 1972 i att FNs miljöprogram (UNEP) bildades. Varje ny organisation försökte man skräddarsy efter de behov som skulle fyllas. Ingen speciell modell följdes vid definitionen av mandat eller vid konstruktionen av organisationen. Inte heller relationerna till andra organ följde speciella modeller. Då det dessutom rörde sig om en förhandlingsprocess, kom organisationerna att reflektera förhandlingsstyrka och värderingar vid den tidpunkt då de skapades.

Det nätverk av organisationer som växt fram på detta sätt kan egentligen inte betecknas som ett system. Man skulle snarare kunna tala om "FN-familjen". De olika medlemmarna av denna familj är förbundna med varandra och samarbetar på en mängd olika sätt. Avsaknaden av hierarki och ett egentligt centrum medför att man inte samverkar enligt ett givet regelsystem eller i enlighet med överenskomna gemensamma målsättningar.

Det hindrar inte att det finns många gemensamma drag inom FN-familjen. I flertalet av organisationerna är samma länder medlemmar. De internationella problem man söker lösa tangerar eller överlappar varandra i stor utsträckning. Ett antal samverkansorgan har byggts upp, inom vilka de olika delarna av FN-systemet kan samverka på mer eller mindre frivillig basis.

Till ECOSOC är idag bl.a. tolv underordnade organ, fonder och program knutna, liksom fem regionala kommissioner och sex funktionella kommissioner. Dessutom har ECOSOC avtal med 15 fackorgan.

Det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), Världsbanken (IBRD) och Internationella Valutafonden (IMF) har en självständig ställning och sådan struktur att de i regel inte inräknas i det "egentliga FN-systemet".

Anomalierna i "systemet" kan ytterligare illustreras av att två organisationer, FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA) och Internationella atomenergiorganet (IAEA), inte rapporterar till ECOSOC utan direkt till FNs Generalförsamling.

I kapitel 3 gjordes en indelning av de olika organisationerna i tre olika grupper med avseende på den roll de spelar inom det multilaterala utvecklingsbiståndet. Den första gruppen utgörs av de organisationer som förvaltar och förmedlar gåvobistånd. De är FNs utvecklingsprogram (UNDP) och till UNDP anknutna fonder och organisationer. Vidare FNs barnfond (UNICEF) och Världslivsmedelsprogrammet (WFP) samt FNs flykting-

kommissarie (UNHCR) och FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA).

Den andra kategorin är de organisationer som lämnar utvecklingslån. Till den gruppen hör Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna samt Internationella utvecklingsfonden (IFAD).

Slutligen finns ett antal organisationer (huvudsakligen FNs fackorgan), vars egentliga uppgifter är normativa men som genomför biståndsprojekt i huvudsak finansierade av andra organisationer eller med öronmärkta bidrag (multibi).

19.2 Fackorganen, UNDP och humanitärt bistånd

Resursmässigt är idag biståndet den helt dominerande delen av FNs verksamhet. Detta betyder emellertid inte att de normativa uppgifterna – som är mindre resurskrävande – inte är lika viktiga. Ett problem är dock att FN-biståndet förmedlas genom organisationer av vilka flertalet konstruerats för andra uppgifter än bistånd.

Här diskuteras inte den övergripande reformverksamhet som bedrivs inom ECOSOCs ram, då denna hittills haft sin utgångspunkt i främst behoven av rationaliseringar på det normativa området. Det är emellertid uppenbart att denna reformverksamhet också från biståndssynpunkt är angelägen, för att inte säga nödvändig. En aspekt av det övergripande reformarbetet finns det emellertid anledning att ta upp, eftersom den direkt berör den inverkan som FN-familjens bistånd har haft på den normativa verksamheten.

FNs fackorgans möjligheter att expandera har under ett stort antal år varit direkt knutna till i vilken utsträckning man lyckats dra till sig biståndsmedel. Detta har skett i form av multibi-bidrag (se kapitel 18) och uppdrag att genomföra UNDP-projekt. Eftersom dessa medel inte alltid räckt till för att finansiera administrationskostnaderna för biståndsprojekten, har organisationerna utnyttjat personal och resurser finansierade inom den reguljära budgeten för att lösa uppgiften. Därmed har man också kommit att försumma sin ursprungliga normativa verksamhet. Detta är en av förklaringarna till att vissa av fackorganen marginaliserats som fora för internationella överenskommelser. Ett minskat biståndsberoende torde därför vara en förutsättning för att fackorganen skall kunna återupprätta sin roll som kunskapscentra i globala frågor.

Det är värt att notera att detta problem förefaller störst för de stora fackorganen, medan de mindre och de mera tekniskt inriktade haft lättare att bibehålla sin roll som globala centra för frågor inom sina respektive mandat.

19.2.1 Samordning

I princip anser medlemsstaterna att de olika organisationerna inom FN-systemet bör söka uppnå gemensamma mål. Det borde alltså finnas globala program och prioriteringar som inriktas på lösningar av globala problem. När sådana prioriteringar diskuteras i allmänna fora, hänvisar emellertid

de olika organisationerna till att man har egna styrande organ där medlemsregeringarna är representerade. Ledningarna för de olika organisationerna säger sig endast acceptera uppdrag direkt från medlemsregeringarna.

Därmed är man tillbaka till vad som förefaller ha föresvävat FN-systemets grundare nämligen att medlemsregeringarna genom att uppträda på ett konsistent sätt också skulle kunna skapa samordning och konsistens i hela FN-systemet. Sedan FN grundades har emellertid antalet organisationer och fora liksom antalet medlemsländer ökat i snabb takt. Även om det är både önskvärt och nödvändigt med en bättre nationell koordination, kan en sådan inte lösa FNs samordningsproblem.

Vi har tidigare (kapitel 3.4) redovisat ett antal av de samordningsinstrument som skapats inom FN-familjen. Inom Nordiska FN-projektets ram har ett flertal av dessa studerats. Slutsatsen är att de inte fungerar på det sätt som var avsett. Undantag är endast vissa av samordningsfunktionerna på mottagarlandsnivå. Enigheten förefaller stor att här skall mottagarlandet tillsammans med Världsbanken och/eller UNDP ta ledningen vid samordningen av olika biståndsinsatser. Så sker också i flertalet fall.

19.2.2 Finanser

Det egentliga FN-systemets verksamhet under de senaste 15 åren har präglats av resursbrist. Flertalet organisationer har gång efter annan genomgått kriser på grund av akuta likviditetsproblem. Ännu mer uppenbar blir resursbristen om man jämför med de mandat eller arbetsuppgifter som ålagts organisationerna. UNDP var tänkt som det organ som skulle finansiera allt tekniskt bistånd inom hela FN-systemet. Man har verksamhet i 120 länder men till sitt förfogande en budget som ungefär motsvarar SIDAs. UNHCR bistår direkt drygt sju miljoner av världens 15 miljoner flyktingar. Resurserna motsvarar drygt en krona per flykting och dag.

Under ett antal år har de större i-länderna krävt nolltillväxt i FN-organisationernas reguljära budgetar. Syftet har sagts vara att framtvinga olika typer av reformer, men resultatet har ofta varit låsningar i diskussionen av nödvändiga förändringar i verksamheten. Besparingskraven har dock resulterat i att vissa verksamheter omprövats och trimmats. Vissa regeringar har valt att frysa eller sänka de frivilliga bidragen till olika verksamheter. Möjligheterna för organisationerna att anpassa sig till dessa inkomstbortfall har varit små och fluktuationerna i inkomsterna har därför tenderat att minska effektiviteten i verksamheten.

Ett annat problem är kortsiktigheten i finansieringen av FNs verksamhet. Med få undantag (de nordiska länderna) lämnas givarländernas bidrag till FN-systemet i form av ettåriga åtaganden. Den verksamhet som skall finansieras är däremot mångårig. Denna motsättning har ännu ej lösts.

Ett gemensamt drag i tidigare kapitels beskrivningar av olika organisationer inom FN i trängre mening, är den stora andel av finansieringen som de nordiska länderna tagit på sig. Även utanför den nordiska kretsen är koncentrationen till ett fåtal bidragsgivare stor. UNDP finansieras till 80 % av tio givare. Många länders bristande engagemang i FNs verksamhet,

liksom beroendet av ett fåtal länders beslut i anslagsfrågor, reser frågan om organisationernas universella karaktär.

Behovet av nya metoder för att finansiera FN-systemets biståndsorganisationer är därför stort. Det nordiska FN-projektet presenterar en modell som bl. a. utnyttjar erfarenheterna från utvecklingsbankernas biståndsfonder (varav den äldsta är Internationella utvecklingsfonden, IDA). Denna modell kombinerar tre olika bidragssystem:

- Obligatoriska bidrag skulle användas för att finansiera organisationernas administrativa budget (omkring 10 % av den totala budgeten). Dessa bidrag skulle fastställas i enlighet med FNs bidragsskala.
- Huvuddelen av finansieringen skulle komma från framförhandlade bidragsåtaganden av utvecklingsfondstyp. Man skulle i ett sammanhang diskutera organisationens finansiella behov och biståndsmålsättningar och ge möjlighet till finansiell planering över en flerårsperiod. En rimlig bördefördelning skulle underlättas.
- Den tredje finansieringskällan skulle som tidigare utgöras av frivilliga bidrag.

19.2.3 UNDPs roll

UNDP konstruerades för att utgöra en sammanhållen ram för FNs tekniska bistånd. Fördelningen av resurserna skulle ske via femåriga landramar till de mottagande länderna. Innehållet i dessa landramar skulle sedan utarbetas i en trepartssamverkan mellan det mottagande landet, genomförande organisation (i första hand FNs fackorgan) och UNDP.

Samarbetet förlades således till landnivå, vilket gav UNDPs lokale representant en nyckelroll. UNDP delegerade därför en betydande del av beslutsrätten till den lokale representanten. Redan här uppstod problem, eftersom motsvarande delegering inte genomfördes hos fackorganen. Dessa bibehöll beslutanderätten om projekt på central nivå. Detta byråkratiserade beslutsprocessen, vilken många gånger kom att omfatta fem parter (utöver de tre lokalt stationerade parterna också fackorganets huvudkvarter och UNDPs sekretariat i New York).

En annan bärande tanke bakom konstruktionen var att huvuddelen av resurserna för tekniskt bistånd skulle gå via UNDP. I andra sammanhang hade pengar visat sig vara en god samordnare. Med tillräckliga resurser hos UNDP – var tanken – skulle fackorganen så småningom underordna sig de samordningsintressen som fanns hos mottagarlandet och UNDP. Men UNDP fick inte sådana resurser. I stället kom andra bidragstyper, framför allt multibi-bidrag, att få en allt större betydelse för finansieringen av det tekniska biståndet. Därmed kunde fackorganen förhandla direkt med det mottagande landet och bortse från samordningen med andra fackorgan och UNDP.

Ett annat planeringsproblem har varit svårigheten att förutse UNDPs inkomster. UNDPs landramar bygger på en prognos för inkomsterna under den kommande femårsperioden. När så de faktiska inkomsterna visat sig bli avsevärt lägre än de prognostiserade, har man tvingats skära

ned landramarna. Därmed förvandlas landramen till ett överbudgerat program utan flexibilitet.

Dessa förhållanden har också haft effekten att finans- och fördelningsfrågor – och upprepade likviditetskriser – varit huvudämnen vid styrelsemötena. Diskussionen av utvecklingspolitiska frågor har därmed trängts tillbaka.

Under senare år har en diskussion förts inom UNDPs styrelse syftande till en reform av UNDPs arbetsformer. Även utanför det direkta styrelsearbetet har ett antal förslag cirkulerat som syftar till en förstärkning av UNDPs roll. Vi tar i det följande upp några av dessa.

För att komma ifrån vissa av problemen med trepartskonstruktionen har beslut fattats om att u-länderna själva skall ha ansvaret för vem som skall genomföra en överenskommen verksamhet. Om man så önskar, kan man liksom tidigare anlita ett fackorgan för denna uppgift, men man kan också vända sig till enskilda organisationer, andra u-länder eller privata företag. UNDP skall så neutralt som möjligt hjälpa landet att välja det mest kostnadseffektiva alternativet.

UNDPs årsrapport om mänsklig utveckling (Human Development Report, refererad i kapitel 6) innebär ett av många lovordat försök att få i gång en utvecklingspolitisk debatt inom UNDP och att etablera UNDP som en utvecklings- och biståndspolitiskt viktig faktor.

FN-sekretariatets tekniska biståndsprogram (DTCD) finansieras huvudsakligen av UNDP och ger bistånd till institutionsuppbyggande av centrala regeringsfunktioner. Då DTCD inte är en självständig organisation och utför verksamhet som alltmer framstår som UNDPs huvuduppgift har det föreslagits att DTCD överflyttas till UNDP. Detta skulle förse UNDP med kapacitet att genomföra verksamhet på ett centralt område.

Resursbrist har varit UNDPs följeslagare under alla år. Det kan hävdas att organisationen hela tiden balanserat på gränsen för sitt "existensminimum". UNDPs mandat ålägger organisationen en närmast global närvaro. För att vara ekonomiskt motiverad måste emellertid denna globala närvaro fyllas med ett innehåll. Detta förutsätter ökade resurser. För att ställa sådana resurser till förfogande kräver emellertid givarländerna ett antal reformer av verksamheten. Dessa kan vara av den typ som beskrivits ovan men innefattar också förbättrade styrformer.

19.2.4 Styrningen av FN-systemet

Medlemsstaterna i en organisation påverkar denna på flera olika sätt. Efter diskussion i styrande organ fattas beslut om användningen av organisationens resurser. På detta sätt styrs huvudelen av de biståndsgivande organisationerna (UNDP, UNICEF, UNHCR, UNRWA och WFP). Inom fackorganen är styrformen en annan. Finansieringen av dessa organisationers biståndsverksamhet kommer inte via den reguljära budgeten och kan därför inte styras inom den normala budgetprocessen.

En indirekt form av styrning utövas av givarländerna via de frivilliga bidrag, i regel i form av multibi-bistånd, som de ger till en organisation. Häri ligger en ständig indirekt påverkan på beslutsprocessen i organisatio-

nen. På ett likartat sätt kan mottagarländerna – åtminstone i teorin – förhandla med organisationen om vilka verksamheter som skall genomföras i de egna landet.

Medvetandet om dessa förhållanden har lett till att man inom flertalet FN-organ har beslutsfattande med konsensus (samförstånd utan omröstning). Trots att u-länderna har möjlighet att vid omröstning få majoritet för sina förslag, avstår man från att utnyttja detta, då givarländernas medverkan i besluten är en förutsättning för fortsatta bidragsökningar.

Tidigare har diskuterats svårigheterna att få de olika organisationernas sekretariat att arbeta mot gemensamma mål. Det centrala FN har saknat kompetens och resurser för att åstadkomma samordning. (Samordning behöver här inte uppfattas i strikt juridisk mening.) En högre grad av samordning mellan organisationerna skulle minska riskerna för friktion och öka effekten av vidtagna åtgärder. För detta krävs emellertid centrala instanser med möjlighet att styra.

Nordiska FN-projektet har diskuterat flera förslag att stärka den roll som borde spelas av generaldirektören för ekonomiskt samarbete och utveckling. Nivån på tjänsten borde vara sådan att han inte betraktas som lägre än cheferna för de organisationer vars verksamhet han skall påverka. Genom sammanslagningar av sekretariatsresurser inom det centrala FN kunde han också förses med en beredningskapacitet som står i ett bättre förhållande till hans arbetsuppgifter. Troligen borde FNs generalsekreterare i större utsträckning engagera sig i dessa frågor.

Något av en anomali är det att UNDPs verksamhet i realiteten är ett centralt intresse för endast en minoritet av medlemmarna. Tio givarländer svarar för 80 % av finansieringen och de 52 fattigaste erhåller 87 % av biståndet. Även med hänsyn till den nämnda resursbristen utgör UNDP en viktig samarbetspartner för den sistnämnda ländergruppen. Dessa förhållanden borde bättre återspeglas i UNDPs styrformer.

Inom Nordiska FN-projektet har också framförts ett förslag för att åstadkomma en bättre sammanhållning av FNs biståndsverksamhet. De organisationer som här åsyftas är UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP och IFAD. Förslaget innebär att man skulle inrätta ett gemensamt råd ("International Development Council") för samtliga ovannämnda organisationer. (UNDP och UNFPA har redan gemensam styrelse, Governing Council.) Därmed skulle det också bli möjligt att succesivt få till stånd en samordning och samverkan mellan samtliga tunga aktörer inom det egentliga FNs biståndsverksamhet. Diskussionen av övergripande utvecklingspolitiska frågor skulle få en naturlig plattform.

För att ytterligare stärka styrningsmekanismerna kunde – också enligt FN-projektet – en eller flera exekutivstyrelser med begränsat medlemsantal inrättas. Dit skulle beslutsfattande i policy- och resursfrågor delegeras. Härigenom skulle större symmetri skapas mellan organisationsformerna för det egentliga FNs biståndsorganisationer och utvecklingsbankerna.

Möjligheterna för organisationerna att agera på ett flexibelt sätt skulle öka väsentligt, om sekretariaten i varje läge, via en exekutivstyrelse, visste att man hade medlemsländerna med sig. För många biståndsgivare skulle en förbättrad styrning av verksamheten göra det lättare att finansiellt

9 11–0631

stödja organisationerna. Förutsättningarna för en bördefördelning mellan bidragsgivarna skulle därmed förbättras.

19.2.5 Humanitärt bistånd

Till skillnad från många andra områden inom internationellt ekonomiskt och socialt samarbete är FNs arbete med katastrofbistånd och flyktingbistånd sällan ifrågasatt. Närhelst en naturkatastrof inträffar är det FNs roll att mobilisera externa resurser, samordna biståndet och svara för sambandet med värdregering och FNs medlemsstater. Likaledes spelar FN en framträdande roll i undsättningsoperationer vid av människan orsakade katastrofer, t. ex. krig eller hungersnöd orsakad av miljöfaktorer. Exempel på FNs arbete i krigsdrabbade länder är Afghanistan och Mocambique, exempel på katastrofbistånd till områden med inbördeskrig är Sudan samt på bistånd vid miljökatastrofer Etiopien och Sahel. Särskilt vad gäller av människan orsakade katastrofer har FN en fördel genom sin opartiskhet.

Ett antal FN-organ medverkar regelbundet i insatser inom katastrofbiståndet. Hit hör i första hand UNDRO, UNDP, WFP, UNHCR och UNICEF. Dessa organisationer har vid ett antal tillfällen framgångsrikt samordnat katastrofbiståndsinsatser.

Det finns emellertid svagheter i systemet. FNs samordningsorgan för katastrofhjälp, UNDRO, har ett för brett mandat och saknar auktoritet och resurser för att samordna katastrofbiståndsprogram. Dessa brister framkom tydligt senast vid de nödsituationer som uppstod under Gulf-krisen.

FNs generalsekreterare har en stor roll att spela som i sista hand ansvarig för att mekanismer för samordning tidigt skapas vid katastrofsituationer. Beredskap måste finnas, så att beslut kan fattas tillräckligt tidigt för att tillåta planering och så att de betydande kunskaper om sådana operationer som finns inom FN-systemet verkligen kan utnyttjas.

Flyktingfrågorna har behandlats i kapitel 11. I den utsträckning man kan tala om strukturella problem på detta område gäller det finansieringen av FNs flyktinginsatser. Resurserna på flyktingområdet är otillräckliga; dessutom lider systemet av brist på reserver. Med tanke på de stora resurser som olika länder lägger ner på flyktingfrågor inom sina egna länder vore det rimligt med större avsättningar för FNs, förhållandevis billiga, flyktinginsatser. (Asylmottagningen i i-länderna kostar 30 miljarder kr, att jämföra med UNHCRs budget på 3 miljarder kr.) Likaledes måste finansieringen vara mera långsiktig och ge möjlighet att disponera reserver vid plötsligt uppkommande situationer.

Inom hela det humanitära biståndet gäller att det finns behov av en ökad integration mellan katastrofinsatser och det reguljära utvecklingsbiståndet. I vissa situationer kan utvecklingsbiståndet förhindra att katastrofer uppstår eller att de allvarligt försvåras. I andra fall finns skillnader mellan olika länders prioriteringar. För världssamfundet och flyktingmottagande länder kan det exempelvis vara angeläget med utvecklingsansträngningar i en viss region för att underlätta flyktingars återvändande. Landet i fråga kan emellertid prioritera andra insatser och inte vara villigt att utnyttja vare sig UNDPs landram eller lån från utvecklingsbanker för detta ändamål. För-

mågan att ta ett mer övergripande grepp på sådana utvecklingsproblem behöver utvecklas.

19.3 FN-familjen – utvecklingsbankerna

I detta avsnitt lämnar vi FN-systemets inre familjeproblem för att gå över till dess yttre relationsproblem, närmare bestämt relationerna mellan i första hand UNDP/fackorganen och utvecklingsbankerna. Vi koncentrerar oss därvid på Världsbanken, eftersom FN-familjens relationer till de regionala utvecklingsbankerna är mer begränsade. Å andra sidan är Världsbanken så nära lierad med Internationella valutafonden (IMF) att det stundom är lämpligt att tala om de båda Bretton Woods-institutionerna snarare än om bara banken.

Vari består problemet? I sista hand är det en fråga om resurser och rollfördelning. Medan UNDP fått se sina resurser decimerade i reala termer under 1970- och 1980-talen, har utvecklingsbankerna och deras fonder tvärtom lyckats bibehålla eller t. o. m. förstärka sin resursbas. Samtidigt har utvecklingsbankerna med Världsbanken i spetsen kraftigt vidgat sin verksamhet på det tekniska biståndets område, där UNDP och fackorganen tidigare dominerade. Världsbanken är numera en avsevärt större finansiär av tekniskt bistånd än UNDP och har byggt upp en betydande egen kompetens på många fackorgans områden.

Vad som gör denna utveckling till ett problem är att den tenderar att marginalisera UNDP och därmed försvaga FN. Detta är desto allvarligare som ett av det multilaterala biståndets viktigaste företräden är just den förstärkning av FN-systemet som det skulle kunna innebära. Det Nordiska FN-projektet har inte bara analyserat problemen inom FNs biståndsverksamhet utan också kommit fram till förslag om hur de bör angripas. Dessa förslag gäller, såsom framgått av närmast föregående avsnitt, huvudsakligen hur UNDP skulle kunna förstärkas.

Föreliggande avsnitt syftar till att komplettera FN-projektets analys, speciellt i vad gäller rollfördelningsfrågan. Vi utnyttjar därvid såväl av FN-projektet publicerade rapporter som material framtaget under kommitténs arbete och delvis redovisat i tidigare kapitel. Först beskrivs några i sammanhanget relevanta olikheter mellan FN-systemet och utvecklingsbankerna, därefter redovisas den aktuella samarbetssituationen och slutligen diskuteras möjligheterna att lösa rollfördelningsproblemet.

19.3.1 Olikheterna

FN-systemet är politiskt till sin natur. Dess primära uppgift är att upprätthålla fred och säkerhet för sina medlemsstater. Fackorganen tillkom ursprungligen som expertorgan på sina respektive områden med uppgift att tillhandagå hela medlemskretsen utan särskild inriktning på u-länder. Både de centrala organen och fackorganen styrs enligt principen ett land en röst. Det har givit u-länderna majoritet i dem alla (dock inte alltid i säkerhetsrådet).

Att alla stater har en röst kan ses som ett uttryck för principen om staters

suveränitet och likställdhet, en princip som kan vara rimlig i politiska organ. (Detta givetvis under förutsättning att det betraktas som rimligt att en stat med 100 000 invånare ges samma vikt som en med 1 000 miljoner invånare.) I FN har denna princip lett till att vissa stater, som inte ansett sitt inflytande över besluten vara i paritet med de krav som besluten ställer på dem, utnyttjat möjligheten att "rösta med fötterna", dvs. att ställa sig vid sidan av, minska sina frivilliga bidrag, inte betala sina fastställda bidrag i tid eller – i sista hand – anmäla sitt utträde.

Det är med tanke på FN-systemets politiska karaktär naturligt att medlemsländernas företrädare i de centrala organen och även i många fackorgan ofta kommer från den centrala statförvaltningen. Rekrytering och befordran bygger i stor utsträckning på nationskvoter. FN-byråkratin är känd för att vara tungrodd.

Vad gäller UNDP har dess problem berörts i närmast föregående avsnitt. Av särskild betydelse i förevarande sammanhang är att UNDP saknar ett väl fungerande styrsystem. Dess styrelse är alltför stor och sammanträder alltför sällan för att utgöra ett effektivt styrande organ. Det gör avsaknaden av någon form av exekutivstyrelse besvärande.

Viktig i sammanhanget är också UNDPs relation till fackorganen och dessas roll som multilaterala biståndsgivare. Fackorganen är helt självständiga i förhållande till UNDP. De är avsedda som normativa expertorgan men har kommit att ägna en stor del av sina resurser åt att bygga ut sin operativa biståndsverksamhet. En strävan är nu att bryta denna utveckling, eftersom den i många fall skett på bekostnad av fackorganens kompetens och funktion som expertorgan på sina respektive områden.

Världsbanken – som här också kan stå för IMF och, i viss mån, de regionala utvecklingsbankerna – skiljer sig i ovan berörda avseenden mer eller mindre markant från FN-systemet och UNDP.

Banken är ett rent ekonomiskt organ med utvecklingsfinansiering och tekniskt bistånd som enda uppgift. Den styrs enligt principen om vägda röster, där vikterna motsvarar andelarna i bankens grundkapital och därmed återspeglar medlemsländernas ekonomiska tyngd. Det tillförsäkrar givarländerna ett avgörande inflytande över verksamheten. Detta förstärker i sin tur deras bidragsvilja.

Medlemsländernas företrädare i Världsbanken kommer från olika departement och myndigheter med ett starkt inslag av akademiskt skolade ekonomer. Personalen rekryteras från såväl offentlig som privat sektor och domineras av ekonomer och tekniker. Rekrytering och befordran påverkas inte nämnvärt av nationalitetshänsyn. Banken är känd för att fungera väl men är inte, trots en omfattande omorganisation för några år sedan, befriad från de problem som är förknippade med mycket stora organisationer. Löneläget är något högre än i FN-organen, vilket delvis kan förklaras av ett större beroende av marknadskrafterna i kombination med en internt solidarisk lönepolitik.

Vad gäller möjligheterna att styra Världsbanken är dess exekutivstyrelse av avgörande betydelse. Dennas relativt begränsade storlek – 22 personer – är en fördel. De täta sammanträdena – i regel två gånger i veckan – likaså. Genom att exekutivdirektörerna är placerade i banken och genom

att deras mandatperioder är på minst två år, blir deras möjligheter att sätta sig in i ärendena och att öva inflytande relativt goda. Genom att de står i ständig kontakt med och – i viktigare frågor – agerar på uppdrag av sina hemmamyndigheter, är det dessa och i sista hand regeringarna som styr. Samtidigt har banken, med en målmedveten ledning och stor och professionell personal, en förhållandevis självständig ställning.

Inom Världsbanken ryms ett antal funktioner som i FN-systemet är spridda på olika organ. Banken svarar alltså inte bara för resursmobilisering, -förvaltning och -fördelning, liksom UNDP, utan disponerar också fackkompetens och biståndsadministrativ kapacitet, motsvarande (i vissa fall överträffande) den som finns i fackorganen. Därtill kommer betydande forskningsresurser inte bara på det allmänt utvecklingsekonomiska området utan också på flertalet fackområden.

Dessa olikheter är viktiga att hålla i minnet vid en diskussion av samarbete och rollfördelning mellan de båda organisationssystemen.

19.3.2 Samarbetet

Formellt är visserligen både Världsbanken och IMF att betrakta som fackorgan i FN-stadgans mening, men i realiteten innebär detta inte någon inskränkning i de båda institutionernas självständighet. Mellan FN och Internationella utvecklingsfonden (IDA) finns en överenskommelse från 1961 om tillsättande av en sambandskommitté mellan FNs generalsekreterare och Världsbankspresidenten med (motsvarigheten till vad som nu är) UNDPs administratör som "fullvärdig deltagare". På grund av motstånd från bankens sida har emellertid denna kommitté aldrig sammanträtt. I FNs administrativa samordningskommitté – med FNs generalsekreterare som ordförande – ingår dock Världsbanken och IMF.

I praktiken har samarbetet mellan FN och Bretton Woods-institutionerna löpt i andra banor. Det har underlättats genom permanenta representanter från FN i Washington och från Bretton Woods-institutionerna i New York och Genève. Vidare tillsattes i början av 1980-talet en gemensam UNDP/Världsbanks-arbetsgrupp med uppgift att fastställa policy på områden av gemensamt intresse, att övervaka samarbetet mellan de båda organisationerna och att träffa överenskommelse om framtida arbete. Det finns också ett antal samarbetsöverenskommelser mellan Världsbanken och olika FN-organ.

Organisationernas påverkan av varandra torde ha varit begränsad. Ett undantag skulle möjligen vara den effekt som UNICEFs kampanj för "anpassning med ett mänskligt ansikte" hade på utformningen av de av Världsbanken och IMF stödda strukturanpassningsprogrammen i slutet av 1980-talet.

När det gäller finansiering och genomförande av tekniskt bistånd förekommer en alltmer omfattande och mångskiftande samverkan. Denna berör inte bara UNDP och Bretton-Woods-institutionerna utan också fackorganen.

Världsbanken är sålunda en viktig verkställare av UNDP-finansierade projekt, liksom UNDP är en viktig verkställare av Världsbanks- och

IDA-finansierade projekt. Förutom UNDP fungerar också UNICEF och fackorganen, speciellt FAO och ILO, som verkställare av ett växande antal Världsbanks/IDA-finansierade tekniska biståndsprojekt. Samarbetet med fackorganen har inte varit problemfritt, men det har öppnat en ny finansieringskälla för dessa och underlättat expansionen av bankens tekniska bistånd.

Fackorganen anlitas också av Världsbanken i dess sektorinriktade arbete. Bankens sektorrapporter, som i allt högre grad utarbetas tillsammans med respektive mottagarland, används som ett viktigt underlag både i bilateralt utvecklingssamarbete och i multilateral biståndssamordning. Sådan samordning sker framför allt inom de konsultativa grupper och vid de rundabordsmöten som Världsbanken respektive UNDP mer eller mindre regelbundet sammankallar för vart och ett av ett stort antal mottagarländer. På samma sätt som bankens ekonomiska rapporter utgör underlag också vid rundabordsmötena, tillhandahåller UNDP de konsultativa grupperna sina tekniska biståndsrapporter.

Också IMF är i färd med att öka sitt samarbete med speciellt de FN-organ, vilkas verksamhet berör de av fonden och banken stödda anpassningsprogrammen. Detta samarbete sker delvis på grundval av de treåriga policy-ramar i vilka anpassningsprogrammen är infogade och som därmed får ökad betydelse för utvecklingsplanering och biståndssamordning på landnivå.

Detta ökande samarbete mellan UNDP och fackorganen å ena sidan och i första hand Världsbanken å den andra är framvuxet ur de berörda organisationernas ömsesidiga behov och intressen. Det stämmer antagligen inte med vad organisationernas arkitekter ursprungligen tänkte sig och det kan ge ett något ostrukturerat intryck. Väsentligare är emellertid att det av allt att döma förbättrar utnyttjandet av totalt tillgängliga resurser och av olika organs komparativa fördelar.

19.3.3 Rollfördelningen

Som redan noterats innebär förskjutningen av väsentliga delar av den tekniska biståndsgivningen från UNDP mot Världsbanken en försvagning av FN. I samma riktning verkar Världsbankens växande roll på det allmänt biståndskoordinerande och utvecklingspolitiska området. Anser man att en viktig aspekt av det multilaterala biståndet är dess FN-förstärkande potential, finns det anledning att söka vända denna utveckling. Vilka ytterligare skäl skulle kunna anföras för att förändra dagens rollfördelning på det multilaterala biståndets område och vilka är möjligheterna att åstadkomma en sådan förändring?

Rent principiellt kunde en återgång till en renodlad modell synas tilltalande. Världsbanken skulle begränsa sig till att lämna bankmässiga lån för finansiering av infrastrukturella och industriella projekt och UNDP skulle vara huvudfinansiären av tekniskt bistånd på gåvobasis. IDA skulle helt eller delvis avvecklas och motsvarande gåvomedel i fortsättningen tillföras UNDP. Av många anledningar – några av dem ligger i ovan redovisade olikheter mellan FN- och Bretton Woods-systemen – är en så enkel och

rätlinjig modell i praktiken utesluten. Frågan är om den ens vore ändamålsenlig.

Ett annat skäl att förändra rollfördelningen kunde vara att u-länderna har ett röstmässigt överläge i FN-organen. En utvecklings- och biståndspolitisk tyngdpunktsförskjutning mot dessa kunde alltså förmodas öka u-ländernas inflytande i frågor som i första hand berör dem. Ett problem är här att inget tyder på att den formella u-landsmajoriteten i t. ex. UNDP varit till gagn för verksamheten. Vidare skulle en faktiskt fungerande u-landsmajoritet sannolikt minska snarare än öka flertalet bidragsgivares redan bristande bidragsvilja. Det förhåller sig helt enkelt så att en från vissa synpunkter önskvärd tyngdpunktsförskjutning antagligen skulle reducera den totala multilaterala biståndsvolymen. Om en sådan kvantitativ effekt skulle uppvägas av en positiv kvalitativ effekt, är en öppen fråga.

Nordiska FN-projektet är här mycket explicit i sitt slutdokument: "Det är föga tvivel om att de stora givarländernas villighet att ge frivilliga bidrag i allt högre grad kommer att avhänga av det inflytande de får över pengarnas användning." Man hänvisar till att de multilaterala organisationer som varit vinnare i 1980-talets omläggning av biståndsflödena varit de som kunnat ge givarländerna större inflytande. Man tror inte på någon ökning av bidragen till FN-organen, innan de reviderat sina styrelseformer, förtydligat sina ansvarsförhållanden och förbättrat sina redovisningssystem. Och man konstaterar sammanfattningsvis att det finns ett ofrånkomligt samband mellan inflytande och bidrag på många håll i FN-systemet.

Det finns två andra skäl att söka förbättra balansen mellan FN-systemet och Världsbanken på biståndsområdet. Det ena är att nuvarande Världsbanksdominans i sig utgör ett problem. Bristen på alternativ och konkurrens kan upplevas som besvärande på sina håll, och Världsbanken anklagas stundom för en paternalistisk och självsäker attityd. Visserligen söker man hantera detta problem på olika sätt, bl. a. genom att söka samarbete på olika håll (jfr kapitel 14 och 15). Kvar står emellertid att det multilaterala biståndet antagligen skulle vara betjänt av en större jämvikt mellan Världsbanken och FN-systemet än vad som är fallet i dag. Det skulle förutsätta en förstärkning både av UNDP på det allmänna utvecklingspolitiska området och av många fackorgan på de områden där de borde besitta en obestridd expertkompetens.

Det andra skälet är att Världsbanken löper risk att översträcka sig, om den fortsätter att vidga sina ambitioner. Det är vid närmare eftertanke märkligt att banken med dess krav om inte på lönsamhet och utdelning så i alla fall på en självbärande verksamhet – och med bibehållen högsta kreditvärdighet – kunnat upprätthålla en betydande kreditgivning för ändamål som primärundervisning, familjeplanering och slumsanering. En viss återgång till en större andel projekt med mer närliggande avkastning skulle antagligen välkomnas på vissa håll, även inom banken själv. Likaså finns det förmodligen de som gärna skulle se att banken i ökad utsträckning kunde anlita extern expertis och därmed bli mindre hänvisad till att bygga upp egen fackkompetens på det ena området efter det andra.

Bilden är emellertid långtifrån entydig. Världsbankens omvandling till

en organisation för utvecklingsfinansiering på gåvobasis (i och med tillkomsten av IDA), den successiva expansionen på det sociala området, vidgningen av det "mjuka" tekniska biståndet, den ökande betoningen av kunskaps- och institutionsuppbyggande, fattigdomsbekämpning, miljö, kvinnoinriktning, etc. – allt detta har tillskyndats från bl. a. nordiskt håll och skett under allmän acklamation. Att vända denna utveckling framstår varken som möjligt eller önskvärt. Däremot verkar det rimligt att söka hejda den från att gå ännu längre. Strävanden i den riktningen pågår sedan någon tid inom banken – under aktiv nordisk medverkan. Problemet är att det samtidigt pågår strävanden i motsatt riktning. Det finns alltid nya viktiga frågor som pockar på ökade insatser. Och i banken finns resurserna.

Detta är kärnfrågan. Så länge Världsbanken har den större kapaciteten, resursmässigt och ofta även kompetensmässigt, är det dit som både bidragsutbudet och biståndsefterfrågan dras. Och så länge FN-systemet uppvisar dagens brister, saknas det ett fullgott alternativ. Nordiska FN-projektet talar om den onda cirkeln "inga pengar – inga goda resultat – inga pengar". Men FN-projektet har också, som vi sett ovan, pekat på hur denna onda cirkel kan brytas. När så sker, föreligger också förutsättningarna för en bättre balans och rollfördelning mellan FN-organen och Bretton Woods-institutionerna.

I flera tidigare kapitel har vi berört de krav på svenska insatser som det multilaterala biståndet ställer. Verksamheten i de multilaterala organisationerna skall kontinuerligt följas, löpande ärenden skall handläggas, strategifrågor skall bevakas och svensk policy utformas, styrelseinlägg skall utarbetas och avstämmas, samordning skall ske både med berörda svenska parter och nordiskt, etc. De personer som medverkar i detta arbete utgör det multilaterala biståndets beredningsresurser, eller resursbas.

Kommittén har i sitt arbete fått ett intryck av att denna bas är smal i förhållande till de krav som ställs på den. Det gäller redan den löpande verksamheten. Det gäller a fortiori den utredande och mera långsiktiga verksamheten. Några marginaler finns inte och personalen synes arbeta under mer eller mindre konstant press.

Som redan framgått anser kommittén det motiverat att höja ambitionsnivån när det gäller de svenska insatserna inom det multilaterala biståndet. Det skulle givetvis ytterligare öka diskrepansen mellan beredningsresurserna och de krav som ställs på dem. Det bör här inskjutas att minst lika viktig som frågan om resursernas storlek är frågan om hur väl de utnyttjas och fungerar, speciellt hur effektivt de samordnas och samverkar.

Mot denna bakgrund diskuteras i föreliggande kapitel den multilaterala resursbasen (20.1) och kartläggas de svenska multilaterala beredningsresurserna, först de departementala (20.2) och sedan de delar av dem som återfinns i biståndsmyndigheterna (20.3). Därefter behandlas frågan om beredningsresursernas tillräcklighet och om möjligheterna att förstärka dem (20.4). Kommitténs överväganden och slutsatser återfinns i det sista kapitlet (22.20.4).

20.1 Multilaterala beredningsresurser och deras användning

I detta avsnitt söker vi ange vad som skulle kunna betraktas som resursbasen på det multilaterala biståndsområdet. Vi går också igenom de typer av frågor där multilateral beredning krävs.

I vidaste bemärkelse skulle resursbasen kunna omfatta alla institutioner och personer med erfarenhet av multilaterala biståndsfrågor eller av frågor som tas upp inom biståndsgivande multilaterala organisationer. Resursbasen för det svenska multilaterala biståndet skulle därmed kunna anses sammanfalla med resursbasen för det bilaterala biståndet. De två biståndsorganisationsutredningarna (UD 1984:1 och SOU 1990:17) diskuterar båda detta ämne men avstår av praktiska skäl från närmare kartläggning. Ett mått på uppgiftens omfattning ger den förra utredningen, som uppskat-

tar att 1982/83 hade omkring 15 000 svenskar skaffat sig direkt erfarenhet av biståndsarbete. Denna grupp är idag avsevärt större.

En så vid definition av den multilaterala resursbasen är emellertid varken praktisk eller realistisk. Vi begränsar oss här till organisatoriska enheter med en verksamhet som är direkt relevant för det multilaterala biståndet. Sådana enheter återfinns både i vissa departement och på myndighetsnivå.

Regeringskansliets departement har ansvaret för ett antal olika multilaterala organisationer, som är verksamma inom det internationella biståndet. I departementen inkluderar vi också de underlydande statliga verk och myndigheter som har uppgifter på det multilaterala området. En andra grupp av institutioner som har ett direkt ansvar i dessa frågor är de svenska biståndsorganen. När vi talar om dem som en del av resursbasen inkluderas också det nätverk av institutioner och konsulter som i sin tur utgör biståndsorganens resursbas.

Det nordiska samarbetets roll måste också beaktas. Inom allt multilateralt arbete förekommer ett nära nordiskt samarbete som ger indirekt tillgång till dessa länders resursbas. Det är en underförstådd förutsättning vid beskrivningen av olika institutioner att de fullt ut utnyttjar det nordiska samarbetet.

Inom de multilaterala organisationer som arbetar med bistånd handläggs en mängd uppgifter. Många av dessa är direkt relaterade till uppgiften att bereda och genomföra biståndsprojekt. Det rör sig om frågor som personaladministration, beredning, genomförande, uppföljning och utvärdering av biståndsaktiviteter. Inom många av dessa områden är det rimligt att överlåta beslutsfattande och planering till organisationerna själva. Detaljstyrning via en multilateral förhandingsprocess leder sällan till snabba och effektiva beslut. Trots detta har medlemsländer inom multilaterala organ en tendens att försumma förberedelserna för de övergripande och strategiska besluten och istället koncentrera sig på detaljfrågor.

Nedan görs en uppräkning av olika typer av frågor som en medlemsregering inom ett multilateralt organ har att ta ställning till.

- Varje internationell organisation utgör en plattform där politiska handlingar och utspel kan företas. Detta kan gälla allt från uteslutning av medlemsländer till uttalanden i frågor som på intet sätt berör organisationen själv. Beredning av sådana frågor fordrar kunskaper om folkrätt och kännedom om de många oskrivna regler som tillämpas i olika frågor.
- Skilda typer av valfrågor liksom personaltillsättningar kräver en speciell form av beredning. Ett lands val till en organisations beslutande organ kan få direkta återverkningar på möjligheterna att kandidera inom en annan organisation. Hänsyn måste tas till nordiska överenskommelser om rotation i internationella valfrågor. Vid personval måste hänsyn tas till geografiska förhållanden liksom den personliga kompetensen hos olika kandidater etc.
- Varje internationell organisation har sin egen specifika historia. Frågor som är möjliga att driva i ett sammanhang är omöjliga att föra fram i ett annat. Sekretariatets sammansättning kan möjliggöra eller omöjliggöra omorganisationsförslag. Den personliga kompetensen inom vissa delegationer kan göra ett land avsevärt mycket mera betydelsefullt än vad dess politiska och ekonomiska betydelse i och för sig skulle motivera. För att undvika misstag vid hanteringen av sådana organisationsspecifika frågor krävs en hög grad av kontinuitet. Länder som har ett stort institutionellt minne eller har delegater som varit verksamma inom organisationen en lång tid har en stor fördel.
- Inom de internationella organisationerna pågår en fortlöpande förhandling i så kallade normativa ämnen. Sådana förhandlingar syftar till att fastställa internationella överenskommelser eller att komma fram till en gemensam uppfattning i olika

frågor. Formerna för detta varierar från internationella konventioner som medlemsländerna sedan skall ratificera till enkla beslut i underlydande organ. Beredningen av dessa ämnen kräver ingående kunskap om ämnesområdet och måste ofta föregås av ett omfattande utrednings- och samrådsarbete.

- I många sammanhang sker styrningen av det multilaterala biståndet genom olika biståndsstrategier eller programdokument. Utformningen av dessa strategier och program blir ofta en förhandling mellan olika ländergrupper. Samtidigt finns dock ofta en stark påverkan från de internationella sekretariat och staber som förbereder sådana diskussioner. Beredningen inför denna typ av förhandlingar måste innefatta ställningstaganden baserade på bl. a. svenska målsättningar och kunskap om de taktiska möjligheterna att nå resultat.
- Inom de internationella organisationerna avkrävs ofta ställningstaganden till sektorfrågor eller specifika sakfrågor. Detta kan gälla diskussioner som exempelvis jordbrukspolitiken i ett visst land eller ett övergripande aktionsprogram mot aids etc. En god beredning av dessa frågor kräver sakkunskap om ämnesområdet liksom av praktisk biståndspolitik – ofta i form av fälterfarenhet.
- Varje internationell organisation utgör ett potentiellt forum för att driva specifikt "svenska" ämnen och frågor. Skall speciella initiativ vara framgångsrika, fordras ofta långvariga förberedelser.
- Ett område där beredningen ligger helt på hemmaadministrationen är prioriteringen mellan olika organisationer. Särskilt tydligt blir detta i samband med budgetberedning där anslag till olika organ skall fastställas. Denna beredningsprocess innebär en sammanjämkning av en lång serie olika hänsyn, t. ex. svenska prioriteringar vad gäller biståndets inriktning och målgrupper och bedömningar av olika organisationers effektivitet och möjlighet att genomföra vissa verksamheter. Till detta kommer att en viss anslagspolitik har politisk betydelse så väl inom Sverige som internationellt.
- En vanlig ärendetyp är förfrågningar om extrabidrag till olika projekt eller aktiviteter. Önskvärt är att sådana förslag är underbygda med relevant information som sedan kan bli föremål för ordentlig analys. Detta kräver ofta såväl kunskap om biståndsadministration som sakkompetens. När ett finansieringsförslag skall föras till beslut, fordras därutöver en politisk bedömning av nödvändigheten, önskvärdheten och lämpligheten att tillskjuta medel. Möjligheterna att erhålla finansiering från andra källor (gemensamma nordiska insatser etc.) måste undersökas.

Från handläggningen av olika typer av specifika frågor följer mer övergripande frågeställningar. Beror svårigheter man möter inom olika delområden på strukturella problem? Återspeglar organisationernas mandat och verksamhet det önskvärda? Är organisationerna ålagda de rätta samarbetsformerna? Inte minst på biståndsområdet, där pengar flödar från givarländer till en organisation, vidare till andra organisationer och slutligen till ett mottagarland, är strukturfrågorna av största vikt. Sådana frågor kräver en politiskt orienterad beredning.

Det finns både likheter och olikheter mellan begreppen beredning, beslut och genomförande på det bilaterala respektive multilaterala området. Inom de svenska biståndsorganen bereds ärenden som efter beslut i respektive styrelse återkommer för genomförande av organisationen. I vissa fall bereds en fråga och överlämnas till regeringen för beslut. Eventuell kompletterande beredning åvilar därmed regeringskansliet (inom biståndet som regel u-avdelningen). Efter regeringsbeslut går ärendet tillbaka till biståndsorganet för genomförande.

I princip borde samma förhållande råda på det multilaterala området. En organisations sekretariat bereder en fråga och efter beslut i respektive styrande organ skall organisationen genomföra beslutet. När vi talar om beredning, beslut och genomförande på det multilaterala området, är det emellertid i allmänhet något annat som avses.

Det är det svenska agerandet i multilaterala ärenden som skall beredas, beslutas och genomföras. Bara ett fåtal av de ovan uppräknade frågorna

bereds av organisationernas sekretariat så att Sverige utan ytterligare beredning kan ta ställning. Ett svenskt allsidigt underlag måste tas fram. Därefter kan beslut fattas om svenskt – eller nordiskt – agerande samt slutligen genomföras i form av aktiviteter och ställningstaganden vid ett styrelsemöte eller liknande.

När vi fortsättningsvis beskriver behoven av multilateral beredning är det agerandet gentemot det multilaterala systemet som avses. Det förberedande arbetet i ett multilateralt biståndsprojekts genomförandefas åvilar de multilaterala organisationerna.

20.2 Multilaterala beredningsresurser i departementen

Flertalet av de multilaterala organisationerna bildades för att utgöra fora för informationsutbyte och förhandlingar inom olika sakområden. Under 1950- och 1960-talen tilldelades de också en roll inom det internationella biståndet. Den ursprungliga uppgiften kvarstår dock för flertalet organisationer som den viktigaste, även om biståndet står för huvuddelen av de resurser som organisationen omsätter.

Ansvariga för de sakområden som behandlas i organisationerna är olika departement och ämbetsverk. Kontakter och instruktionsgivning avseende vissa organisationer med breda mandat som omfattar flera sakområden kan därför ligga på ett stort antal intressenter.

Ser vi till de arbetsuppgifter som anges för olika befattningshavare inom departementen (exkl. UD), har över 80 handläggande tjänsteman (häri inbegrips chefer) ansvar för multilaterala organisationer vilka också sysslar med bistånd. Detta både över- och underskattar bredden i verksamheten. Flertalet av de 80 handläggarna har också andra arbetsuppgifter. Å andra sidan har ytterligare ett stort antal handläggare uppgifter som mer eller mindre regelbundet berör multilaterala organisationer.

Organisatoriskt varierar lösningarna mellan olika departement. I sju departement, finns särskilda internationella sekretariat och därutöver tre fackorganskommittér (UNESCO-, FAO- och ILO-kommittén) samt inom finansdepartementet en internationell avdelning.

Inom utrikesdepartementet finns multilaterala enheter vid politiska avdelningen och handelsavdelningen med 14 handläggare vardera. U-avdelningens multilaterala enhet har också 14 handläggare. Utöver dessa har mer än 15 handläggare inom utrikesdepartementet multilaterala organisationer inom sitt arbetsområde. Liksom var fallet i övriga departement både över- och underskattar detta den totala omfattningen av arbetet med multilaterala organisationer.

Vid svenska ambassader och delegationer har mellan 35 och 40 handläggare arbetsuppgifter på det multilaterala området.

Sammantaget är således något mindre än 200 handläggande tjänstemän inom kanslihus och utrikesförvaltning sysselsatta med att följa verksamheten inom multilaterala organisationer och bereda ärenden i anslutning därtill. Till departementen är också knutna statliga verk med omfattande kontakter med det multilaterala systemet. Inom dessa verk berörs många gånger fler personer av multilaterala ärenden än inom regeringskansliet.

Nedan redovisas olika delar av regeringskansliets befattning med frågor som berör det multilaterala biståndet.

Avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete – u-avdelningen

Föredragande inom regeringen för biståndsfrågor är biståndsministern. Biståndsministern är också chef för u-avdelningen, som har primärt beredningsansvar för biståndsfrågor. Under biståndsministern leder statssekreteraren för biståndsfrågor arbetet inom u-avdelningen.

Avdelningen är uppdelad på tre enheter ledda av departementsråd. Ställföreträdande enhetschefer och chefer med särskilda ansvarsområden är fem kansliråd. Avdelningen har i övrigt 28 handläggare och 17 assistenter. Två förhandlare med ställning som minister är knutna till avdelningen.

Förutom den multilaterala enheten, som behandlas nedan, handlägger också den bilaterala enheten vissa frågor med multilateral anknytning. Enheten ansvarar t. ex. för rundabordskonferenser (organiserade av UNDP) och konsultativa grupper (organiserade av Världsbanken), när dessa gäller länder som tar emot svenskt bilateralt bistånd. Man har också ett delansvar för skuldfrågor, som ofta också behandlas i multilaterala sammanhang. Den bilaterala enheten har tillsammans med den multilaterala enheten ansvaret för en stor del av SIDAs multibi-samarbete.

Den tredje enheten, budget- och planeringsenheten, ansvarar för arbetet i OECDs kommitté för biståndsfrågor (DAC). Betalningsbalansstödet, som till största delen utgörs av samfinansieringsinsatser (multibi) mellan SIDA och Världsbanken, handläggs av den tredje enheten.

Den multilaterala enheten består av en enhetschef (departementsråd), två ställföreträdande enhetschefer (kansliråd), och elva handläggare samt fem byråassistenter/assistenter. Till enheten är knuten en förhandlare på ministernivå. Den multilaterala enheten är en av de största inom regeringskansliet. Enhetens arbete påverkas kraftigt av att det multilaterala arbetet kräver en omfattande reseverksamhet från såväl chefers som handläggares sida.

Ett 40-tal multilaterala organisationer ingår i det multilaterala biståndssystemet. De tretton största organisationerna svarar emellertid för 95 % av det multilaterala biståndets resurser. Den multilaterala enheten har huvudansvaret för elva av dessa. Endast WHO (socialdepartementet) och FAO (jordbruksdepartementet) har annan huvudman. Ser man till fältverksamheten (finansierad bl. a. av UNDP) tillkommer ILO (arbetsmarknadsdepartementet) och UNIDO (industridepartementet) som har betydelsefull biståndsverksamhet. (Beträffande Internationella utvecklingsfonden, IDA, se nedan).

Det kan dock vara värt att notera att vissa av de organisationer för vilka den multilaterala enheten har huvudansvar får en stor del av sina svenska bidrag via multibi-avtal med de svenska biståndsorganen.

Vid den multilaterala enheten handläggs också ett stort antal normativa frågor, liksom frågor av allmän biståndspolitisk natur, vilka behandlas inom organ som FNs generalförsamling, ECOSOC, UNCTAD, etc.

Enheten har således ett brett samråds- och beredningsansvar. Detta

betyder inte att underlag för beslut tas fram uteslutande vid den multilaterala enheten. Ansvaret för att så sker vilar dock där, liksom bearbetningen av underlaget och ansvaret för eventuella förslag till beslut.

På ett område har den multilaterala enheten i allmänhet ansvaret också för den egentliga beredningen och genomförandet. Detta gäller de multilaterala förhandlingar som olika ställningstaganden leder till.

Inför en förhandling måste avgöras hur stora resurser man från svensk sida är beredd att satsa på denna. Delegationsledning och delegationsstorlek måste fastställas, samrådsförfaranden organiseras, anföranden förberedas, taktik diskuteras etc. Därtill kommer ibland uppvaktningar i olika huvudstäder, nordiska samråd, manifestationer i andra internationella sammanhang, etc.

Av särskild vikt i multilaterala sammanhang är ofta själva förhandlingen. En multilateral förhandling kännetecknas av ett stort antal aktörer. Förloppet är därför ofta svårt att förutse, varför en framgångsrik förhandlare oftast måste ha ett relativt fritt mandat att själv sköta uppläggningen. Nordisk biståndspolitik har ett internationellt sätt högt anseende. Därmed ökar möjligheterna för Sverige att spela en aktiv roll i internationella förhandlingar. För att kunna utnyttja detta fordras multilateral förhandlingsvana.

Det är således av vikt att kapacitet finns för aktiva förhandlingsförberedelser. Man kan här jämföra med de avsevärt större resurser som avsätts till sådant arbete inom det multilaterala handelsområdet.

Biståndsavdelningens multilaterala enhet har också huvudansvaret för strukturfrågor på biståndsområdet. Man har emellertid i dag inte resurser att utföra egentligt utredningsarbete. Det föreslagna utredningssekretariatet (se nedan) skulle kunna åta sig sådana uppdrag. Det hindrar inte att arbete måste läggas ned på att definiera frågeställningar och analysera möjliga utredningsuppdrag. Skall sådana frågor sedan följas upp, fordras att utredningarnas resultat analyseras och översätts till svensk politik samt drivs i internationella fora.

Utrikesdepartementets politiska avdelning

Den politiska avdelningen leds av en pol.chef med en biträdande pol.chef. Den består av sju enheter. Fem av dessa är uppdelade efter geografiska ansvarsområden men har vissa specialuppgifter. En av enheterna ansvarar för nedrustning och säkerhetspolitik och en handlägger multilaterala frågor.

Sistnämnda enhet, pol 7, har arbetsuppgifter som ligger nära u-avdelningens multilaterala enhet. Bredden i verksamheten är, på ett undantag när, densamma, dvs. hela FN-systemet. Endast beträffande Bretton Woods-institutionerna har pol 7 mycket mer begränsade uppgifter. Enheten består av enhetschef, biträdande enhetschef, elva handläggare, åtta assistenter/byråassistenter samt har två ambassadörer med specialuppgifter knutna till enheten.

Enheten har ett övergripande ansvar för politiska frågor, valfrågor och normativa överläggningar, som berör flera delar av FN-systemet. FNs

budget och internationella rekryteringsärenden handläggs också inom enheten.

Det svenska biståndspolitiska demokratimålet har nära samband med det arbete som FN bedriver på det mänskliga rättighetsområdet, vilket ingår i pol 7s arbetsområdet.

Finansdepartementets enhet för internationella monetära och finansiella frågor

1988 genomfördes en omorganisation som innebar att huvudansvaret för såväl internationella skuldfrågor som världsbanksfrågor flyttades från utrikesdepartementet till finansdepartementet. I samband därmed omvandlades finansdepartementets internationella enhet till en internationell avdelning bestående av två enheter, en för ekonomiska frågor och en för monetära och finansiella frågor.

Syftet med överföringen av vissa ärenden till finansdepartementet var i första hand att få till stånd en bättre samordning av Sveriges agerande i det internationella finansiella samarbetet, i synnerhet beträffande hanteringen av skuldproblemen. Ärenden rörande Internationella valutafonden och Världsbanken samt Parisklubben, i vilken skulder till offentliga kreditorer omförhandlas, handläggs alltså på ett och samma ställe. Ett syfte var också att höja ambitionsnivån för bevakningen och uppföljningen av de delar av världsbanksgruppens verksamhet som inte berör IDA-länderna.

Arbetsfördelningen mellan finansdepartementet och u-avdelningen på världsbanksområdet framgår av en överenskommelse från 1988:

"Ärenden som behandlas inom världsbanksgruppen innehåller i de flesta fall aspekter av både monetär och finansiell, samt biståndspolitisk – och i bland även utrikespolitisk – natur. Det är väsentligt att alla dessa aspekter beaktas. Frågor avseende de fattigaste länderna och därmed sammanhängande policyfrågor är av direkt biståndspolitiskt intresse.

Finansministern är ansvarig för Sveriges medlemskap i banken. Han leder beredningen och samordningen av ärenden om världsbanksgruppen (IBRD/IDA, IFC och MIGA) utom ärenden om IDA. Biståndsministern ansvarar för beredningen rörande de biståndspolitiska aspekterna av Världsbankens agerande i IDA-länder och i SIDAs programländer och ger efter gemensam beredning med finansdepartementet instruktion i dessa ärenden till Sveriges företrädare i relevanta organ.

Instruktioner i ärenden rörande världsbanksgruppen skall utformas i samråd mellan berörda ministrar."

Finansdepartementets enhet för internationella monetära och finansiella frågor leds av en enhetschef och en biträdande enhetschef. Därutöver har enheten sex handläggare och två assistenter. I arbetsuppgifterna ingår, förutom ärenden rörande Världsbanken och IMF, bl. a. skuldfrågor, inklusive ansvaret för Sveriges medverkan i Parisklubben, den nya Europeiska utvecklingsbanken och allmänt finansiellt stöd till Öst- och Centraleuropa, Nordiska investeringsbanken och annat nordiskt finansiellt samarbete samt statens valutaupplåning utomlands.

Fackdepartementen

Som nämnts har fyra fackorgan omfattande biståndsverksamhet, FAO, WHO, ILO och UNIDO. Två andra organisationer spelar också en väsentlig roll inom normativa ämnen av stor u-landspolitisk betydelse, UNCTAD

och UNESCO. Jordbruksdepartementet inkl. FAO-kommittén, socialdepartementet (WHO), arbetsmarknadsdepartementet inkl. ILO-kommittén, industridepartementet (UNIDO), utbildningsdepartementet inkl. UNESCO-kommittén samt utrikesdepartementets handelsavdelning (UNCTAD) har därför en viktig roll även på biståndsområdet.

Många av de övriga FN-organen är också väsentliga, särskilt med avseende på strukturfrågorna. Dessutom gäller att även om dessa organ spelar en begränsad kvantitativ roll inom det multilaterala biståndet, utgör biståndet ofta en viktig del av deras budget och verksamhet.

Inom många av fackdepartementen (häri inbegrips underlydande verk) finns betydande kunskaper om de multilaterala organisationernas arbetsformer och verksamhet. Kontinuiteten bland dem som följer en organisation är stor och man har goda kunskaper om inre förhållanden, vilket kan underlätta föståelsen av exempelvis sekretariatens agerande. Sådana kunskaper är ofta av vikt när förhandlingsstrategier skall fastställas. Självfallet finns också en betydande fackkunskap på de sakområden som respektive multilaterala organisation behandlar.

20.3 Multilaterala beredningsresurser i biståndsorganen

I kapitel 18 har vi redogjort för biståndsmyndigheternas omfattande multibi-verksamhet. Samtliga biståndsmyndigheter har således direkta egna erfarenheter av de multilaterala organisationerna. Inom sina sakområden har de också biståndserfarenheter av direkt relevans vid bedömningen av de multilaterala organisationernas verksamhet. Deras bredà nätverk av kontakter med den svenska resursbasen vid genomförandet av olika typer av bistånd kan också utnyttjas för multilateral beredning.

SIDAs biståndserfarenheter har i stort sett samma bredd som de multilaterala organisationernas. Inom vissa ämnesområden och regioner kan SIDA ha avsevärt djupare erfarenheter än vissa organisationer.

Ser vi till det existerande samarbetet mellan biståndsorgan och multilaterala organisationer, räcker det med att påminna om att SIDAs multibibistånd 1988/89 uppgick till 850 milj.kr. Inom sektoravdelningen vid SIDA har samtliga sektorbyråer ett omfattande samarbete med olika multilaterala organ. Detta går bortom det renodlade multibi-samarbetet och innefattar överläggningar om biståndsstrategier på vitt skilda områden. Enligt SIDA har framför allt kontakter, överläggningar och konferenser med Världsbanken ökat i omfattning. Intresset för samarbete med SIDA från multilaterala organs sida hänger samman med att SIDA har lång erfarenhet och god kompetens inom områden som kvinnoinriktat bistånd och sociala sektorer.

Det nya systemet med fördjupade anslagsframställningar från myndigheterna (FAF) ökar möjligheterna för SIDA att diskutera sitt arbete med multilaterala frågor.

Generellt sett skulle SIDAs kompetens i frågor av relevans för det multilaterala biståndet kunna nyttiggöras bättre än som sker idag.

– Sektorbyråerna har erfarenhet från flertalet av de sakområden som diskuteras inom internationella biståndsorganisationer. Detta gäller

utbildning-, industri-, infrastruktur- och hälsoområdet.

- SIDAs landkunskap sträcker sig numera utöver huvudmottagarkretsen. Länderinriktade frågeställningar borde således kunna tillföras kunskap från SIDA.
- SIDA har som nämnts ett omfattande multibi-samarbete. Man samarbetar också med de multilaterala organisationerna vid utvärderingen av sådana projekt eller program. Organisationsspecifik kunskap och kompetens vad gäller effektivitetsfrågor finns därför inom SIDA.

Övriga biståndsorgan torde främst via sitt multibi-samarbete ha erfarenheter som kan ha relevans inte minst vid bedömningen av multilaterala organisationers effektivitet. IMPOD har en viss särställning då man redan har beredningsansvaret för en multilateral organisation, Internationella handelscentret (ITC). BITS har särskild kompetens vid bedömningen av kreditbaserade insatser. SAREC kan med sitt breda kontaktnät till forskarsamhället underlätta vissa former av beredning.

Också den planerade nya organisationen för industri- och näringslivsstöd kan väntas få betydelse i detta avseende. De resonemang som förs beträffande SIDA ovan torde också i tillämpliga delar gälla den nya organisationen.

I en nyligen överlämnad utredning, Bra beslut (Ds 1990:63), föreslås ett "sekretariat för utredningar om utvecklingssamarbete".

Utredningen beskriver organisationen på följande sätt:

"Organisationens verksamhetsområde blir utvecklingssamarbete i vid mening, dvs. förhållanden som rör internationellt utvecklingssamarbete i bilaterala och multilaterala fora. Organisationens främsta mål är att belysa förhållanden som har med svenskt bistånd att göra, men det kan även vara nödvändigt att utreda/utvärdera andra internationella frågor. Inslaget av information i arbetet blir viktigt. Organisationen skall kunna förse t. ex. riksdagen, departementen och andra intressenter med beslutsunderlag.

Organisationens roll är dels att koordinera utrednings- och utvärderingsarbete, informationsarbete, m. m. samt dels att genomföra studier och analyser, seminarier och annan riktad informationsverksamhet. En del uppdrag läggs ut på forskare och konsulter, men andra genomför personalen med egen kraft. För personerna i organisationen innebär det att ca hälften av tiden ägnas åt utredningsarbete och återstoden åt information och koordination av utlagda uppdrag."

När det gäller utvärderingar av multilaterala organisationer samt utredningar rörande det multilaterala biståndet och dess strukturproblem bör en sådan organisation utgöra ett värdefullt resurstillskott.

20.4 Möjliga förstärkningar av beredningsresurserna

Handläggningen av biståndet på det bilaterala området åvilar de svenska bilaterala biståndsorganen. Motsvarande uppgifter fullgörs på det multilaterala området inom olika internationella organisationer. På det bilaterala området finns en arbetsfördelning mellan riksdag, regering och biståndsorgan. Målformulering och beredning sker på dessa nivåer, samtidigt som ansvar överallt kan utkrävas för de beslut som fattas. Det multilaterala biståndet har motsvarande nivåer men såväl beredning- som ansvarsfrågor har en annan och mer politisk innebörd, eftersom de inte har en svensk utan en mellanstatlig karaktär. Kravet på överblick och sättet att följa verksamheten blir annorlunda, när man inte kan utgå från att aktörerna

delar – eller känner till – svenska värderingar. Den decentraliserade modellen för beredning och beslut som finns på det bilaterala området kan därför inte direkt kopieras inom multilateralt bistånd.

Ser vi till beredningsresurserna vid u-avdelningen, avdelas något fler handläggare till det bilaterala än till det multilaterala området (17 resp. 15). Inom de bilateralt inriktade biståndsorganen arbetar närmare 600 personer.

Organisationsfrågorna på det bilaterala området har blivit föremål för flera utredningar. Biståndspolitiska utredningens betänkande "Biståndets organisation" (SOU 1978:61, 484 sidor) diskuterar i huvudsak bilaterala organisationsfrågor. Utredningen "Effektivare biståndsadministration" (UD 1984:1, 318 sidor) återkommer till dessa frågor, liksom biståndsorganisationsutredningen (SOU 1990:17, 238 sidor).

De bilaterala berednings- och organisationsproblemen kan alltså sägas vara väl kartlagda och utredda. Någon motsvarande utredning har inte företagits på det multilaterala området. Den genomlysning av de multilaterala organens arbetssätt och problem som ägt rum inom Nordiska FN-projektet och inom multibiståndskommittén kan i någon mån sägas utgöra en multilateral motsvarighet till ovannämnda utredningar. Därvid har problemen och organisationsfrågorna inom den *internationella* delen av det multilaterala biståndet belysts.

Skulle svenska ambitionshöjningar på det multilaterala området komma till stånd, påverkar detta givetvis också anspråken på de *svenska* beredningsresurserna. Ett relationstal som är intressant är förhållandet mellan antalet handläggare och den multilaterala verksamhetens omfattning. De multilaterala organisationerna ger bistånd motsvarande 5 miljarder kronor per multilateral handläggare inom u-avdelningen. Att ha överblick över denna verksamhet är en stor arbetsuppgift. Ser vi till enbart de svenska bidragen, svarar handläggarna på det multilaterala området i genomsnitt för tio gånger större anslagsvolym än handläggarna inom det bilaterala biståndet. (Handläggningsuppgifterna är emellertid knappast jämförbara.)

Skulle Sverige – tillsammans med övriga Norden – kunna påverka 10 % av det multilaterala biståndet i riktning mot nordiska värderingar, har man påverkat nästan lika mycket bistånd som hela SIDAs anslag. Uppgiften är inte omöjlig, eftersom nordiska biståndspolitiska strävanden också omfattas av ett antal andra givarländer samt inte minst har företrädare bland u-länderna.

Samordning, samråd

I 10 kap. 8 § regeringsformen stadgas att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet (även departement).

För att uppfylla detta stadgande har ett flertal utredningar av utrikesdepartementets verksamhet diskuterat olika samrådsarrangemang. Erfarenheterna av sådana är blandade. De har stundom fungerat väl i ett inledningsskede för att så småningom råka i vanhävd och slutligen i praktiken

upphöra. Sannolika förklaringar till detta är:

- Det förutsatta deltagandet har legat på för hög nivå (ofta statssekreterare).
- De frågor som behandlats har inte varit tillräckligt principiellt och långsiktigt intressanta.
- Samrådet har skett alltför sällan för att skapa kontinuitet i arbetet.
- Sekretariatsfunktionen har varit bristfällig.

Behovet av förbättrat samråd på det multilaterala biståndets område är dock betydande. På flera ställen i betänkandet har behov av ett mer koordinerat svenskt uppträdande när det gäller de multilaterala organen noterats.

- Mellan olika fackorgan, men även inom ett och samma fackorgan, kan svenska företrädare (liksom är fallet i andra länders delegationer) framföra olika budskap. Detta minskar svenskt inflytande; det kan också underblåsa de centrifugala tendenser som finns i det multilaterala systemet.
- Multibi-samarbetet involverar såväl de svenska biståndsorganen som de olika fackdepartement som ansvarar för respektive organisation.
- Ett mer aktivt arbete i strukturfrågor påverkar nordiskt agerande i samtliga FN-organisationer. Förändrade arbetsfördelningar eller nya arbetsformer inom FN-familjen kan inte diskuteras isolerat.

Mot denna bakgrund förtjänar inrättandet av en biståndspolitisk samrådsgrupp att övervägas. En sådan grupp skulle kunna ha följande karakteristika:

- Ordförande i samrådsgruppen borde vara statssekreteraren för biståndsfrågor. I övrigt skulle kunna ingå enhetscheferna vid u-avdelningen, de multilaterala enheterna inom politiska avdelningen, handelsavdelningen och finansdepartementets enhet för internationella och monetära frågor samt en representant för SIDA. Enhetschefer med ansvar för multilaterala organisationer från fackdepartementen liksom representanter för övriga biståndsorgan skulle kunna kallas vid behov.
- Frågeställningarna bör vara tillräckligt långsiktiga för att motivera mer kontinuerligt samråd.
- En liten sekretariatsfunktion (en handläggare) med samrådsgruppen som huvuduppgift bör i samråd med chefen för u-avdelningens multilaterala enhet förbereda gruppens sammanträden.

Arbetsfördelningen mellan u-avdelningen och finansdepartementets internationella avdelning

Världsbanksgruppens verksamhet har stor bredd. En betydande del av verksamheten är nära kopplad till frågor som faller under finansdepartementets ansvar. Som exempel kan nämnas:

- Världsbankens roll på skuldområdet, både som långivare och förmedlare av stöd till medelinkomstländer och som samordnare av skuldlättnadsinsatser för fattiga u-länder;
- Det nära samarbetet mellan Världsbanken och IMF, vilket fått ökad betydelse under senare år i takt med att ekonomiska program som

utformats gemensamt av de båda organisationerna och låntagarlandet ligger till grund för ett växande antal u-länders, och numera även östländers, anpassningspolitik. Sambandet mellan de båda organisationerna återspeglas också i att riksbanken svarar för Sveriges kapitalinsatser i såväl IBRD som IMF;

- Världsbankens nyckelroll för den struktur anpassning som nyligen initierats i Öst- och Centraleuropa och som nära sammanhänger med andra finansiella institutioners arbete i regionen. Av speciell betydelse i detta sammanhang är Europeiska utvecklingsbanken, EBRD, som måste utveckla ett nära samarbete med Världsbanken.
- Världsbanken är den ledande aktören på de internationella kapitalmarknaderna.

På liknande sätt kan exempel på världsbanksfrågornas koppling till biståndet och u-avdelningens ansvarsområde nämnas, såsom:

- Världsbanken är inte bara den i särklass största multilaterala utvecklingsfinansiären utan också – genom sina betydande forsknings- och utredningsresurser – den ledande internationella organisationen på det utvecklings- och biståndspolitiska området;
- IDAs verksamhet väger tungt i våra relationer till Världsbanken och en fjärdedel av vårt multilaterala bistånd kanaliseras via IDA;
- Antalet fattiga länder med anpassningsprogram har ökat markant. Flertalet av de svenska huvudmottagarländerna ingår bland dessa. Världsbanken påtar sig alltmer huvudansvaret för mobiliseringen av resurser till låginkomstländerna. Denna resursmobiliseringsroll har inneburit att svenskt bilateralt bistånd i allt större utsträckning anknyter till ländernas program med banken och IMF. SIDAs samarbete med Världsbanken har också ökat på andra områden, inte minst vid formuleringen av Världsbankens sektorpolitik;
- Världsbanken har nära anknytning också till de regionala utvecklingsbankerna i Afrika, Latinamerika och Asien, vilka sorterar under u-avdelningen.

Det är inte lätt att väga ovanstående argument mot varandra. Från biståndssynpunkt är det emellertid uppenbart att Världsbankens och IDAs centrala roll inom det multilaterala biståndet är utslagsgivande.

Därest man hade en samlad handläggning av Världsbanks/IDA-frågor hos u-avdelningen, skulle SIDAs världsbanksrelationer kunna lättare samordnas med den allmänna världsbankspolitiken. En sammanhållen handläggning av världsbanksfrågor har också fördelen att frågor direkt relaterade till organisationens arbete kan hanteras snabbare. Med nuvarande arbetsfördelning ofrånkomligt dubbelarbete skulle kunna reduceras, varigenom utnyttjandet av personalresurserna skulle kunna effektiviseras. Det har visat sig att med nuvarande fördelning tidskrävande samråd måst ske även i frågor av mindre politisk betydelse.

Det verkar sannolikt att en återföring av världsbanksansvaret till u-avdelningen skulle göra det lättare att föra en sammanhängande världsbanks- och multilateral biståndspolitik. Kravet på väl fungerande samråd kvarstår under alla omständigheter.

Som framgått ovan har SIDA avsevärd kunskap som skulle kunna utnyttjas bättre vid beredningen av multilaterala biståndsfrågor.

Det generella instrumentet för regeringskansliet att påkalla beredning inom statliga verk är remissförfarandet. Genom att skriftligen anmoda ett verk att inkomma med synpunkter kan ett departement i viss mån styra ett verks prioritering av utredningsresurser. Remissinstrumentet är emellertid föga utnyttjat på det multilaterala området av bl. a. följande skäl:

- Möjligen saknas – i första hand på u-avdelningens multilaterala enhet – tillräcklig kunskap om biståndsorganens kompetens, organisation och skyldigheter på detta område.
- En meningsfull remiss fodrar i sig en typ av beredning. Bakgrunden till frågeställningen måste utvecklas, utredningsuppdraget måste vara preciserat. Då handläggningskapaciteten inom u-avdelningens multilaterala enhet är hårt ansträngd, kan även sådana arbetsuppgifter komma i kläm. Tidspressen vid utifrån genererade frågeställningar försvårar också detta arbete.
- Inget biståndsorgan har klara instruktioner som innebär att multilateralt bistånd ingår i dess ansvarsområde. Allmänna eller oklara remisser får därför låg prioritet. Inom vissa delar av SIDA tycks finnas en ovana vid remisser som ärenden, vilket leder till informella och operationellt svårutnyttjade remissvar.

Följande förslag skulle kunna underlätta samarbetet mellan u-avdelningen och SIDA:

- I SIDAs instruktion bör klarare framgå att SIDA har en central roll vid beredning av multilaterala frågor. Samma förhållande bör gälla den nya organisationen för industri- och näringslivsstöd.
- Efter överläggningar mellan biståndsavdelningen och SIDA bör ett remissystem överenskommas som gör det möjligt att på detta sätt initiera beredning av ärenden vid SIDA. Inte minst de små tidsmarginalerna i vissa situationer gör det nödvändigt att man ömsesidigt diskuterar förutsättningarna för SIDAs medverkan.
- Multibi-insatser som beslutats inom utrikesdepartementet kan i större utsträckning överlämnas för handläggning av SIDA. Hit kan också höra frågor som organisation av konferenser, seminarier, etc.
- SIDA har ett omfattande samarbete med Världsbanken, ofta av policykaraktär. Ett närmare samarbete mellan u-avdelningen och SIDA i världsbanksfrågor är nödvändigt för att garantera en sammanhängande svensk världsbankspolitik. Detta är också väsentligt om man vill ge svensk policy-påverkan tyngd genom ett samnordiskt agerande.
- För att det arbete som ovan skisserats inte skall inkräkta på SIDAs övriga verksamhet behöver verket antagligen tillföras ytterligare kapacitet. Detta bör dock inte innebära att en multilateral särorganisation skapas inom SIDA. Det är väsentligt att alla delar av SIDA (inklusive biståndskontoren) kan utnyttjas. Särskilt utsedda multilaterala kontaktpersoner vid de olika byråerna skulle dock kunna underlätta samarbetet u-avdelning/SIDA.

U-avdelningens multilaterala enhet har som en central uppgift att bereda och initiera beredning av multilaterala biståndsfrågor. Vi har tidigare pekat på behovet av, och möjligheten till, en fördjupad beredning av multilaterala frågor. En viss minskning av arbetsbelastningen skulle visserligen uppnås om vissa insatser av multibi-karaktär, som finansieras och beslutas inom utrikesdepartementet, i övrigt handlades av SIDA. Som framgått av föregående avsnitt förutses emellertid en höjning av ambitionsnivån vad gäller SIDAs multilaterala beredningsinsatser. Därmed ökar kraven på att u-avdelningen kan precisera och följa det arbete som skall utföras av SIDA.

I detta betänkande och inom Nordiska FN-projektets arbete har ett antal strukturproblem lyfts fram. En ökning av insatserna på det strukturella området, bl. a. med medverkan av det tilltänkta utredningssekretariatet, skulle likaledes ställa krav på utformning av olika utredningsuppdrag.

En förstärkning av u-avdelningens multilaterala enhet har redan tidigare varit motiverad. Ett problem i detta sammanhang är att belastningen på enheten i så stor utsträckning är knuten till förhandlingsförberedelser och -deltagande. Därmed har också chefsfunktionerna ansträngts, eftersom många internationella förhandlingar och möten kräver chefernas deltagande. En ökning av den redan tidigare stora enhetens personal torde därför böra kompletteras med någon form av omorganisation. Flera olika konstruktioner är tänkbara.

En möjlighet vore att dela upp den multilaterala enheten i två enheter. Därmed skulle u-avdelningen behöva tillföras en ny departementsrådstjänst. De två kansliråden på den nuvarande multilaterala enheten skulle därmed bli ställföreträdande enhetschefer. Kravet på en sammanhållen multilateral politik kvarstår givetvis, även om arbetet uppdelas på två enheter. En av de båda enhetscheferna borde alltså svara för samordningen.

En alternativ organisationsform vore att uppdela den multilaterala enheten i tre sektioner var och en under ledning av ett kansliråd. Enheten skulle då behöva tillföras en kanslirådstjänst.

Sammanfattningsvis skulle u-avdelningens multilaterala kapacitet alltså förstärkas på följande sätt:

- SIDA övertar handläggningen av vissa multibi-projekt.
- SIDA – och övriga biståndsorgan – utnyttjas i ökad omfattning för att ta fram underlag för svenskt multilateralt agerande.
- Den multilaterala enheten tillförs ytterligare resurser, eventuellt i samband med en omorganisation.
- Det föreslagna "sekretariatet för utredningar om utvecklingssamarbete" utför utvärderingar av multilaterala organisationer samt utredningar på det multilaterala biståndets område, bl a av strukturella problem.

Enligt sina direktiv skall multibiståndskommittén beakta "EG-aspekter". I detta kapitel behandlas denna fråga. Först lämnas en redogörelse för EG-samarbetets former och innehåll. Denna redogörelse bygger på uppgifter inhämtade från den svenska EG-delegationen. Därefter redovisas danska erfarenheter av EG-samarbetet på det multilaterala biståndsområdet. Redovisningen sker på grundval av en dansk utvärdering. Kommitténs bedömning återfinns i sista kapitlet, 22.21.

21.1 EGs biståndspolitik

EGs utvecklingssamarbete, som under gemenskapens första år inskränkte sig till 18 av de ursprungliga EG-staternas f.d. kolonier i Afrika, har utvecklats till ett omfattande samarbete med i stort sett samtliga u-länder. Biståndspolitiken är i dag en integrerad del av gemenskapens utrikes- och handelspolitik. Tyngdpunkten ligger på samarbetet med de 69 länder, "ACP-länderna" (African, Caribbean and Pacific), som omfattas av Lomékonventionen.

När EG bildades beslöts – på franskt initiativ – att inkludera bistånd till EG-ländernas kolonier. Efter dessas frigörelse från 1960-talet och framåt slöts avtal med vart och ett av dessa länder (Yaoundé-konventionen). När EG utvidgades framförhandlades ett avtal som också täckte f.d. brittiska kolonier; den första Lomé-konventionen (förhandlades i Togos huvudstad Lomé).

Under de senaste åren har gemenskapens ambitioner när det gäller biståndssamarbete även med länder utanför denna krets ökat väsentligt. Detta har under 1990 bl. a. resulterat i nya riktlinjer för samarbetet med de s. k. icke-associerade länderna i Asien och Latinamerika.

Under 1990 har EGs biståndsinsatser även kommit att utsträckas till de nya demokratierna i öst- och centraleuropa. Vidare tar särskilda hjälpinsatser beslutats för de länder som främst drabbats av kriget vid Persiska viken.

Genom EG förmedlat bistånd utgör cirka 14 % av EG-ländernas totala bistånd. Den andel av sitt totala utvecklingsbistånd som varje enskilt medlemsland kanaliserar genom gemenskapen varierar från land till land. Tendensen är dock att en allt större del av medlemsländernas bistånd går denna väg.

Knappt hälften av EGs bistånd finansieras genom den europeiska utvecklingsfonden, resten över EGs budget.

Den *europeiska utvecklingsfonden* (European Development Fund, EDF) inrättades för att tillhandahålla de resurser som krävs för gemenskapens finansiella och tekniska samarbete med länder anslutna till Lomékonventionen (tidigare Yaondékonventionen).

Fonden finansieras genom bidrag från medlemsländerna och inte över gemenskapens budget. Bidragen fördelas enligt en för EDF särskild fördelningsnyckel, som förhandlas fram mellan medlemsländerna. För varje ny konvention upprättas en ny fond för att finansiera det samarbete som föranleds därav. Den fond över vilken åtagandena i nu gällande konvention, Lomé IV, finansieras är den sjunde, EDF VII. Varje fond fortsätter att

arbeta tills dess resurser är uttömda. 1990 avslutades EDF IV, vilken finansierade åtagandena i Lomé I.

I princip skall medlemsländerna betala in sina bidrag till fonden i form av delbetalningar var tredje månad. Inbetalningarna sker till en bank i det egna landet. Endast en mycket liten del betalas ut direkt till mottagarlandet och aldrig mer än vad som är nödvändigt vid varje tillfälle.

Lomékonventionen är ett ramavtal, vilket kompletteras med separata avtal med vart och ett av de 69 ACP-länderna om utformningen av biståndet och samarbetet med avseende på det enskilda landet.

De förslag till program som ACP-länderna utformar skall godkännas av kommissionen. Kommissionens beslut fattas på grundval av ett utlåtande av den s.k. EDF-kommittén, som är sammansatt av representanter för medlemsländerna (på tjänstemannanivå) under ordförandeskap av en representant för kommmissionen. Den sammanträder en gång i månaden.

Det finns en allmän strävan att kommittén i framtiden mer skall koncentrera sig på policyfrågor och mindre än i dag ägna sig åt frågor rörande de enskilda biståndsprogrammen. För ekonomiskt mindre omfattande projekt finns redan idag förenklade procedurer. Dessa innebär att kommissionen i princip endast informerar kommittén om sina beslut.

Formerna för finansieringen av åtagandena i Lomékonventionen är för närvarande föremål för diskussion. Det ser i dag ut som om man är inställd på att fonden skall läggas ned och att finansieringen av Loméåtagandena i framtiden skall ske över gemenskapens ordinarie budget. Även om mycket tyder på att så kommer att bli fallet, finns det de som påminner om att denna diskussion förekommit flera gånger tidigare utan att någon ändring kommit till stånd.

Gemenskapens *övergripande biståndspolitik* fastställs vid biståndsministrarnas rådsmöten, vilka äger rum en gång per halvår. Rådets beslut, som fattas på grundval av förslag från kommissionen, förbereds av EG-ländernas ständiga representanter i Bryssel (Comitté des représentants permanents, COREPER) och i de underkommittéer för biståndsfrågor, bestående av handläggare vid medlemsländernas representationer i Bryssel, som sammanträder i stort sett varje vecka.

Det råder mycket delade meningar mellan medlemsländerna huruvida denna av rådet fastställda politik skall vara bindande endast för gemenskapen som sådan eller också för de enskilda medlemsländerna. Formellt sett har de rådsresolutioner i vilka man försöker att utforma en gemensam politik på olika biståndsområden, t.ex. synen på miljön, kvinnans roll i utvecklingsprocessen, etc., ingen rättsligt bindande verkan för medlemsländerna.

Från kommissionen strävar man efter en kontinuerlig harmonisering av de enskilda ländernas biståndspolitik. Man menar att samordningen i Bryssel också skall leda till ett enhetligt agerande från medlemsländerna såväl gentemot de enskilda mottagarländerna som i olika internationella fora. Inom kommissionen har man nyligen inrättat en särskild grupp, som skall diskutera möjligheterna att föra över mer av ansvaret för biståndspolitiken från medlemsländerna till gemenskapen.

I sammanhanget kan påpekas att det förefaller finnas viss insikt inom

kommissionen om att man med nuvarande organisationsstruktur och personalresurser skulle ha svårt att ta sig an alltför stor del av biståndssamarbetet. En allmän princip inom gemenskapen, som också torde ha relevans för biståndssamarbetet, är för övrigt att inga beslut skall fattas på högre nivå än vad som är nödvändigt. Det innebär att det som sköts bäst på lokal- eller medlemsstatsnivå inte skall föras upp på central- eller gemenskapsnivå.

Kommissionen fungerar i multilaterala sammanhang ofta som en *trettonde biståndsgivare* vid sidan av medlemsländerna och eftersträvar eget medlemskap i olika multilaterala biståndsorgan. I OECDs kommitté för biståndsfrågor, DAC, är exempelvis gemenskapen redan medlem jämsides med de enskilda medlemsländerna. Man har vidare sökt medlemskap i FNs livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), där man för närvarande har observatörsstatus. Även i FNs konferens om handel och utveckling (UNCTAD) och Världslivsmedelsprogrammet (WFP) har gemenskapen observatörsstatus, vilken lär utövas mycket aktivt. Gemenskapen har inte någon formell status i Världsbanken eller Internationella valutafonden men kommissionen försöker att ha en hög profil i sitt agerande gentemot dessa institutioner.

När det gäller finansiella organ, såsom Världsbanken, finns hos flera medlemsländer ett mycket starkt motstånd mot en ökad samordning av medlemsländernas agerande och mot att ge kommissionen ökade befogenheter. Även om man är beredd att i Bryssel diskutera sina positioner inför möten i banken, känner man sig helt obunden av dessa i sitt fortsatta agerande. I kommissionen pekar man på att det inte är ovanligt att en del medlemsländer säger en sak i Bryssel och senare en helt annan sak i Washington.

Däremot förefaller det att vara betydligt lättare för flertalet medlemsstater att acceptera ett mer samordnat agerande inom FNs olika organ. Även här handlar det dock fortfarande om ett icke bindande samarbete.

Även om arbetet på *den inre marknaden* formellt inte omfattar gemenskapens biståndssamarbete, påverkar den ökande integreringen av medlemsländernas ekonomier jämväl detta. Bortsett från den psykologiska effekt som det närmare samarbetet på allt fler områden har när det gäller utvidgat samarbete över huvud taget, har även en del av de regler som växer fram som ett resultat av den inre marknaden direkt relevans för medlemsländernas biståndssamarbete. Som ett exempel kan nämnas det regelverk som nu utvecklas när det gäller offentlig upphandling. Möjligheten för de enskilda medlemsländerna att i framtiden binda bistånd till inköp i det egna landet kommer att begränsas. Ett annat exempel är arbetet på att utveckla standarder på olika områden.

Större, för att inte säga avgörande, betydelse för utvecklingen av gemenskapens biståndspolitik i framtiden har *regeringskonferenserna* om monetär respektive politisk union. Frågan om gemenskapens framtida biståndspolitik står på agendan för diskussionerna om den politiska unionen. Det är en relativt spridd uppfattning att just biståndspolitiken är ett av de områden där man ser möjligheter till en längre gående samordning än i dag.

EGs bistånd visar en jämnt stigande tendens och uppgick 1989 till 2,7 miljarder dollar.

21.2 Danska erfarenheter av biståndssamarbete inom EG

Inom ramen för en allmän översyn av multilateralt samarbete har DANIDA också granskat EG-samarbetet. Nedanstående redogörelse återger några av de erfarenheter som DANIDA redovisar.

Flera av mottagarländerna konstateras ha historiska band med EG-länderna, vilket spelar en viktig roll i samarbetsrelationerna. EG har karaktären av samarbetsorgan ej endast inom utvecklingssamarbetet utan även inom en rad andra områden.

Det anses viktigt för Danmark att utnyttja dessa möjligheter till gagn för dansk utvecklingspolitik. Danmark kan i det dagliga EG-arbetet hävda sin 25-åriga erfarenhet av utvecklingssamarbete. I praktiken innebär detta att man följer ärenden genom hela policyfasen från expertutlåtanden via arbetsgrupper till ambassadörsnivå och ministerrådsmöten. Som exempel på områden där danskt inflytande spelat en viktig roll i utvecklingssamarbetet nämns utveckling och miljö, kvinnans roll i utvecklingsprocessen samt utvärdering av utvecklingssamarbetet.

Biståndet till ACP-Länderna

EGs generella politik vad gäller bistånd till ACP-länderna överensstämmer ganska väl med grundläggande danska biståndspolitiska mål om fattigdomsinriktning och fokusering på landsbygd. Lomé III lägger stor vikt vid frågor som Danmark prioriterar, bl. a. miljö och kvinnor. Erfarenheterna hittills är dock att man behöver stärka insatserna på dessa och andra områden.

Likartade uppfattningar bland en grupp "likasinnade" länder (förutom Danmark, England, Holland och Tyskland) inom EGs utvecklingssamarbete har i väsentlig grad påverkat kommissionen att spela en mer progressiv roll. Dessa länder har också genomdrivit en rad konkreta förbättringar av EGs utvecklingssamarbete. Det anses emellertid viktigt att effektivisera det fortsatta arbetet inom denna grupp. En förutsättning för detta är dock att man från dansk sida har ett väl utarbetat underlag för en ömsesidig dialog mellan kommissionen och kommittén.

På grund av de hittills begränsade erfarenheterna av biståndsutvärdering i EG och kommissionens bristande vilja att delge medlemsländerna innehållet av de utarbetade utvärderingsrapporterna är det svårt att bedöma biståndets kvalitet. Danmark försöker att tillsammans med de andra "biståndsprogressiva" länderna förändra kommissionens inställning på denna punkt.

Kommissionens delegationer (motsvarar ambassader) på fältet har i några länder kapacitet som bör ge möjlighet att företa en väsentlig insats i samband med genomförandet av EG-biståndet, exempelvis genom nära samarbete med de lokala myndigheterna. I andra länder är de lokala

delegationerna underbemannade i förhållande till den omfattande insats som krävs.

EGs samarbete med medelhavsländerna, som ej tillhör ACP-länderna, var ursprungligen primärt politiskt och kommersiellt orienterat. Under senare år har man dock utarbetat samarbetsavtal med inriktning på lantbruks-, industri-, forsknings-, teknologi- och handelsområdena. Biståndet till medelhavsländerna har på grund av traditionella danska biståndspolitiska mål om fattigdomsorientering ej prioriterats av Danmark.

Erfarenheterna av utvecklingssamarbetet med Asien och Latinamerika motsvarar dem med ACP-länderna. Fattigdomsorienteringen har inte fått en lika hög prioritet som när det gäller ACP-länderna. Detta beror på att vissa latinamerikanska länder har en relativt hög BNP per capita.

Då man fortsättningvis drar upp riktlinjer för framtida bistånd, vill man från dansk sida frångå fokuseringen på geografiska kriterier och i stället satsa på fattigdomsorientering, detta till fördel för bl. a. vissa länder i Asien.

Övrigt EG-bistånd

EG lämnar livsmedelsbistånd och katastrofhjälp till en rad utvecklingsländer dels direkt, dels genom bl. a. Världslivsmedelsprogrammet, FNs flyktingkommissarie och enskilda organisationer.

Danmark har aktivt medverkat till att EGs livsmedelsbistånd nu skiljts från jordbrukspolitiken för att bli mera utvecklingsorienterat. Denna åtskillnad gäller även det EG-bistånd som går genom Världslivsmedelsprogrammet och FNs flyktingkommissarie samt biståndet via enskilda organisationer.

Man säger sig ännu ha svårt att värdera huruvida de nya biståndspolitiska riktlinjerna haft önskad effekt. Då livsmedelsbistånd kan ha en rad negativa verkningar i mottagarlandet, vill man från dansk sida vara återhållsam då det gäller prioritering av livsmedelbistånd.

EG bidrar med medel till en rad projekt för forskning inom utvecklingsprogram via den europeiska utvecklingsfonden, via hjälpprogrammet till asiatiska och latinamerikanska utvecklingsländer samt via medelhavssamarbetet.

Danska forskningsinstitutioner medverkar i mindre projekt finansierade av EG. EG planerar en koordinerad förmedling av forskningsresultaten, liksom utvärdering av resultaten. Danska synpunkter förs fram i expert- och förvaltningskommittéer, men det har varit svårt att i större omfattning engagera danska forskare och beslutsfattare i EGs forskningsverksamhet. Detta är ett område som man har för avsikt att i framtiden ge ökad uppmärksamhet.

EGs samarbete med enskilda organisationer omfattar bl. a. utvecklingsprojekt, livsmedelsbistånd, katastrofbistånd, flyktingbistånd, bistånd till offer för apartheidsystemet i Sydafrika. Kommissionen står för upp till 50 % av projektkostnaderna.

De fyra till fem danska enskilda organisationer som aktivt deltar i samarbetet med EG ser generellt positivt på detta. Dock strävar man efter

att förenkla ansökningsförfarandet för att öppna samarbetet för en bredare krets av danska och andra medlemsländers enskilda organisationer.

För några av de andra EG-länderna gäller att den vikt de lägger på biståndet i förhållande till andra frågor är begränsad. En aktiv dansk insats i samarbete med medlemsländer, som Danmark delar uppfattning med vad beträffar EGs utvecklingsbistånd (England, Holland och Tyskland), anses innebära betydande möjligheter för inflytande.

Dansk grundläggande politik vad gäller utvecklingsbistånd överensstämmer – enligt den danska utvärderingen – i betydlig omfattning med EGs utvecklingspolitik. Den största delen av EGs bistånd går till ACP-länderna. Detta bistånd är fattigdomsorienterat och tyngdpunkten ligger på jordbruksutveckling och livsmedelproduktion. Under Danmarks ordförandeskap i EG betonades frågor om miljö och kvinnor.

22 SAMMANFATTNING; KOMMITTÉNS ÖVERVÄGANDEN OCH SLUTSATSER

I detta kapitel sammanfattas vart och ett av föregående kapitel. Varje huvudavsnitt nedan motsvarar ett kapitel med samma nummer. Flertalet av dessa avsnitt avslutas med kommitténs överväganden och slutsatser. Ofta har slutsatserna karaktären av allmänna bedömningar, stundom av mer specifika förslag. Där de är tillräckligt koncisa, kursiveras de. I det sista huvudavsnittet diskuterar kommittén frågor som spänner över flera tidigare kapitel.

22.1 Inledande kommentar

Framställningen i betänkandet har utgått från direktiven. Dessa begränsar utredningsuppdraget till det multilaterala biståndet och de internationella organisationer genom vilka det kanaliseras. Dessa organisationer och deras biståndsverksamhet är emellertid en integrerad del av det multilaterala system vars uppgifter sträcker sig vida utöver de ekonomiska och sociala u-landsproblem som det multilaterala biståndet är inriktat på. Det har blivit alltmer uppenbart att dessa problem betingar – och betingas av – många av de utmaningar av global räckvidd som världssamfundet nu står inför och som den växande ekologiska krisen är det kanske tydligaste exemplet på. Kommittén berör endast i förbigående dessa vidare aspekter av det multilaterala biståndet. Vi anser emellertid att de bör tillmätas avgörande betydelse också vid överväganden rörande det multilaterala biståndet som sådant.

Vårt multilaterala bistånd bör alltså betraktas som ett led i den allmänna politik som Sverige driver i de internationella organisationerna och i förhållande till u-länderna.

Det måste givetvis också ses som en del av vårt totala utvecklingsbistånd. Kommittén har inte haft till uppgift att behandla detta. Den vill ändå markera sin principiellt positiva syn på det svenska utvecklingsbiståndet och på utvecklingsbistånd i allmänhet. Bakom denna syn ligger uppfattningen att den nuvarande ekonomiska och sociala situationen i flertalet u-länder är ohållbar.

Levnadsförhållandena för åtminstone en miljard människor är oacceptabla. Välstånds- och resursförbrukningsklyftorna mellan fattiga länder och rika är absurda och dessutom växande. Kommittén föreställer sig inte att denna situation kan på ett avgörande sätt förbättras bara genom utvecklingsbistånd. Den är emellertid övertygad om att biståndet, rätt utformat, har en central roll att spela och att dess omfattning fortfarande är långt ifrån vad som i någon rimlig mening kan betecknas som vare sig ekonomiskt "optimal" eller moraliskt försvarbar.

Förutom bistånd krävs ekonomisk-politiska åtgärder över ett brett spektrum för att en på längre sikt hållbar ekonomisk och social situation i världen skall kunna uppnås. Det rör sig om åtgärder såväl inom u-länderna själva som från i-ländernas sida. Förr eller senare krävs enligt kommitténs uppfattning fundamentala förändringar i de internationella ekonomiska

relationerna för att existerande ekonomiska och sociala orättvisor i förhållandet mellan fattiga och rika länder skall kunna överbryggas. Att sådana förändringar skulle komma till stånd under innevarande årtionde, bedömer kommittén som föga sannolikt. Desto angelägnare är det att utvecklingsbiståndet ökar.

22.2 Ekonomisk politik och skuldkris

I detta avsnitt behandlas först betydelsen för u-ländernas ekonomiska utveckling av dels i-ländernas, dels deras egen ekonomiska politik (22.2.1). Därefter rekapituleras några i sammanhanget väsentliga drag i skuldkrisen, sådan den utvecklats under 1980-talet (22.2.2). Slutligen anför kommittén några synpunkter (22.2.3).

22.2.1 Den ekonomiska politikens betydelse

En gynnsam världsekonomisk utveckling kan för många u-länder betyda mer än det bistånd de erhåller. Det är i-länderna som genom sin ekonomiska politik har det avgörande inflytandet på världsekonomin. Å andra sidan räcker inte gynnsamma yttre förhållanden, lika litet som ett aldrig så stort biståndsflöde, för att säkerställa ekonomisk utveckling. Av avgörande betydelse är den ekonomiska politik som u-länderna själva för.

Vi begränsar oss här till de ekonomiska faktorerna och deras betydelse. Andra faktorer är emellertid lika betydelsefulla. En i och för sig god ekonomisk tillväxt förbättrar inte levnadsförhållandena i ett land, om dess befolkning växer i samma takt. En befolkningspolitik som bringar folkökningen under kontroll är alltså av fundamental vikt. Väsentlig är också miljöpolitiken. Ekonomisk tillväxt som leder till ekologisk utarmning är inte på sikt hållbar. Ekonomisk tillväxt som leder till minskning av fattigdomen kan å andra sidan ha en positiv miljöeffekt, eftersom de fattigaste ofta tvingas slita hårt på miljön.

Betydelsen av i-ländernas ekonomiska politik för u-ländernas ekonomiska utveckling kan illustreras på olika sätt. Om i-ländernas ekonomiska tillväxt sjunker med 1 procentenhet, beräknas u-ländernas tillväxt sjunka med 1/2 procentenhet. Det beror på i-landstillväxtens betydelse för u-landsexporten. Viktig är också nivån på i-ländernas hinder mot denna export (tullar, kvantitativa restriktioner, etc). I-landsprotektionismen uppskattas kosta u-länderna två gånger så mycket som det belopp de erhåller som utvecklingsbistånd.

Den internationella ekonomiska utvecklingen var inte gynnsam för u-länderna under 1980-talet. Genom det kraftiga råvaruprisfallet förlorade t. ex. Afrika söder om Sahara 15 % av sin exports importköpkraft. Många u-länder drabbades också hårt av höga räntor, växande handelshinder och minskande resursflöden. Resultatet blev att tillväxten sjönk till ett årsgenomsnitt av 3 % (1 % per capita) mot 5,5 % (3 % per capita) under 1960- och 1970-talen. Utvecklingen i olika u-länder uppvisar emellertid stora olikheter.

Mest markant är skillnaden mellan å ena sidan Ost- och Sydasien, med

en genomsnittlig årlig ökning av nationalinkomsten per capita 1980-1989 på resp. 6,7 % och 3,2 %, och å andra sidan Latinamerika och Afrika söder om Sahara, för vilka motsvarande siffror är resp. -0,6 % och -2,2 %. För Afrika söder om Sahara innebär detta att en redan på många håll orimligt låg per capita-inkomst sjunkit med ungefär en fjärdedel under 1980-talet.

Dessa olikheter beror inte på att den internationella ekonomiska utvecklingen skulle ha berört de fyra regionerna systematiskt olika. Kravet på anpassning av den ekonomiska politiken till den situation som förelåg i början av 1980-talet gällde flertalet u-länder. Men utgångslägena och förmågan att föra en effektiv anpassningspolitik var olika.

Flertalet asiatiska länder satte snabbt in anpassningsåtgärder (konsumtionsbegränsning, budgetnedskärningar, prioritering av inflationsbekämpning, realistisk växelkurspolitik etc.). På andra håll, främst i Latinamerika och Afrika söder om Sahara, valde man att uppskjuta den ekonomiska anpassningen. I stället finansierade man stora budgetunderskott genom upplåning utomlands. En stor del av de upplånade medlen gick till att upprätthålla konsumtionen. Mycket försvann dessutom via kapitalflykt, delvis förorsakad av bristande förtroende för den förda ekonomiska politiken.

Det är givetvis inte möjligt att bedöma hur stor del av 1980-talets katastrofala ekonomiska utveckling i Afrika söder om Sahara som kan hänföras till ogynnsamma yttre omständigheter resp. till den inhemska ekonomiska politiken. Ostridigt är att båda faktorerna varit betydelsefulla.

22.2.2 Aspekter av skuldkrisen

De faktorer och den utveckling som skisserats ovan innebar att många u-länder ådrog sig så stora utlandsskulder att de inte förmådde sköta amorteringar och räntebetalningar. Betalningsförseningar och betalningsinställelser nådde så småningom en sådan omfattning att situationen blev krisartad inte bara för gäldenärsländerna själva och enskilda fordringsägande banker utan potentiellt också för hela det internationella finansiella systemet. Denna skuldkris kom att dominera bistånds- och u-landsdebatten under 1980-talet. Den har påverkat inriktningen av både bilateralt och multilateralt bistånd. Vissa av de multilaterala organisationerna har spelat en central roll i försöken att bemästra krisen.

Kommittén har inte haft uppgiften att behandla skuldkrisen som sådan. Den har begränsat sig till att söka klarlägga vissa för sina överväganden relevanta aspekter av den utveckling under 1980-talet, vilken för många u-länder kommit att präglas av en övermäktig skuldbörda och dess effekter på deras ekonomiska utveckling och sociala situation. Några av dessa aspekter sammanfattas i det följande.

I många avseenden har u-ländernas utveckling varit gynnsammare än debatten kring skuldkrisen givit vid handen. Siffrorna för medellivslängd och läs- och skrivkunnighet uppvisar en markant förbättring sedan 1960-talet. "Aldrig tidigare har så många människor upplevt så väsentliga förbättringar i sina liv", konstaterar FNs utvecklingsprogram (UNDP) i sin "Human Development Report" 1990.

För flertalet u-länder har en relativt gynnsam ekonomisk utveckling inte bara fortsatt utan även förstärkts under 1980-talet. Dessa länder, som svarar för den största delen av både den totala och den fattigaste u-landsbefolkningen, har varit mer återhållsamma i sin utlandsupplåning och snabbare och effektivare i sin ekonomiska anpassningspolitik. De har inte haft några skuldproblem.

När det gäller de av skuldkrisen drabbade länderna bör man skilja mellan låginkomst- och medelinkomstländer.

Det är i första hand de förra som intresserat kommittén, eftersom det är dem som den svenska biståndspolitiken prioriterar. Det bör emellertid noteras att det är medelinkomstländerna, varav flertalet i Latinamerika, som under större delen av 1980-talet haft ett större utflöde än inflöde av kapital.

För låginkomstländerna däremot har situationen hela tiden varit den motsatta, dvs. kapitalet har gått i "rätt" riktning. Visserligen har räntebetalningarna och vinsthemtagningarna från dessa länder ökat väsentligt, men biståndet till dem har ökat i samma takt. Det hindrar inte att – som redan påpekats – tillväxten i de hårt skuldsatta låginkomstländerna, varav flertalet i Afrika söder om Sahara, varit starkt negativ under 1980-talet. Det finns emellertid tecken på att trenden håller på att brytas. Det är ett rimligt antagande att en i vissa länder begynnande återhämtning inte kommit till stånd utan det ökade biståndet och den aktivare ekonomiska anpassningspolitik som ställts som villkor för en stor del av detta bistånd.

Denna koppling mellan bistånd och ekonomisk politik är ett viktigt element i den internationella s. k. skuldstrategi varmed man söker möta skuldkrisen och reducera de problem den medför. Ett av Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF) godkänt ekonomiskt program utgör i själva verket en förutsättning inte bara för en betydande del av det bistånd som de båda organisationerna själva lämnar utan också för det betalningsbalansstöd som under 1980-talet varit ett betydelsefullt inslag i det bilaterala biståndet, liksom för internationellt överenskomna skuldlättnader.

Skuldkrisen kan sägas ha medfört en ökad multilateralisering av utvecklingsbiståndet. Totalt har visserligen det multilaterala biståndet inte ökat nämnvärt i reala termer under 1980-talet. En ökad andel av speciellt stödet från Världsbanken och IMF har emellertid gått till de hårt skuldsatta låginkomstländerna, särskilt i Afrika söder om Sahara. Och de båda organisationerna har spelat en central roll i utformningen och finansieringen av de internationella skuldlättnadsåtgärderna till förmån även för de skuldtyngda medelinkomstländerna, främst i Latinamerika.

22.2.3 Överväganden, slutsatser

Ovanstående sammanfattning av betänkandets andra kapitel bör ha visat att den allmänna bakgrund mot vilken det multilaterala biståndet skall ses är komplicerad. Kommittén avstår från att söka dra några generella slutsatser av framställningen. Den återkommer emellertid längre fram till två med skuldkrisen sammanhängande frågor, nämligen resursmobiliseringen

för Afrika söder om Sahara och den ekonomiska anpassnings- och reformpolitiken. Nedan anförs bara ett par mer begränsade slutsatser.

Det är uppenbart att *de problem, till vilkas lösning det multilaterala biståndet är avsett att bidra, kräver också andra åtgärder än de rent biståndspolitiska.* Hit hör säkerställandet av en gynnsam internationell konjunkturutveckling. En sådan är av väsentlig betydelse för u-ländernas tillväxtmöjligheter. Viktigt är också att i-länderna minskar sitt ianspråktagande av det internationella sparandet till förmån för u-ländernas möjligheter att tillgodose sina kapitalbehov. I den mån detta leder till en sänkning av det internationella ränteläget, lättas u-ländernas skuldtjänst. *Till angelägna ekonomisk-politiska åtgärder hör en avveckling av i-landsprotektionismen.* Denna är ett allvarligt hinder för u-ländernas export. Här exemplifierade åtgärder främjas av – vissa av dem förutsätter – ett nära internationellt samarbete. Det multilaterala biståndet intar här en viktig plats.

Det samma gäller ovan berörda åtgärder för att möta skuldkrisen och söka lösa de problem som den skapat för de hårdast drabbade länderna. Utan att närmare värdera dessa åtgärder och deras resultat konstaterar kommittén att *ytterligare och mer långtgående skuldreducerande åtgärder krävs för att de fattigaste ländernas negativa ekonomiska utveckling skall kunna vändas.* Dessa åtgärder förutsätter fortsatt internationell samverkan.

Vad gäller de svenska insatserna på detta område instämmer kommittén i SIDA-styrelsens förslag i en skrivelse i februari 1990 (bilaga 22:1) att regeringen skall söka ytterligare utveckla den svenska skuldstrategin för de fattigaste och mest skuldsatta länderna. Samtidigt noterar kommittén att Sverige redan spelar en framträdande roll i detta avseende. Det gäller såväl avskrivning av egna biståndsrelaterade fordringar som initiativ till internationella skuldlättnader.

22.3 Multilateralt bistånd – en översikt

I kapitel 3 lämnades en allmän översikt över det multilaterala biståndet och dess organisationer. I sammanfattningen nedan begränsar vi oss till argumenten för multilateralt bistånd (22.3.1), det multilaterala biståndets kanaler (22.3.2) och dessas relativa betydelse (22.3.3).

22.3.1 Varför multilateralt bistånd?

Med kommitténs positiva grundsyn på det multilaterala biståndet kan frågan förefalla retorisk. Det multilaterala biståndets företräden är nämligen både mångfaldiga och principiellt väsentliga. Ur den i kapitel 3 redovisade uppräkningen återges här några av de viktigaste.

Hit hör det redan berörda förhållandet att multilateralt bistånd inte bara, liksom det bilaterala, innebär överföringar av kapital och kunnande utan också har den indirekta effekten att manifestera och stärka det multilaterala systemet. Kommittén utgår då från att detta system, speciellt dess FN-baserade del, spelar en viktig och växande roll på områden som

sträcker sig utöver de rena u-landsproblemen och berör frågor som fred, säkerhet och miljö. Det multilaterala biståndet skulle därmed kunna sägas ha ett inbyggt mervärde.

En annan viktig omständighet, som vi också redan berört och senare återkommer till, är att också många rena u-landsproblem bäst angrips genom multilaterala insatser. Exempel är allvarligare katastrof- och flyktingsituationer.

En generell och påtaglig fördel har det multilaterala biståndet genom att vara från mottagarsynpunkt relativt lättadministrerat. Det kräver nämligen ett mycket mindre antal förhandlingar och avtal än det bilaterala biståndet. FNs utvecklingsprogram (UNDP) förmedlar t. ex. bistånd från ett 40-tal givarländer till drygt 110 mottagarländer. För detta behöver alltså mottagarländerna sluta ett avtal var, att jämföra med 40 var, eller totalt 4 400, om samma bistånd skulle lämnas bilateralt.

Det multilaterala biståndet har också fördelen att vara "neutralt" så till vida att mottagarlandets kontrahent inte är en enskild stat utan en mellanstatlig organisation, där landet självt är representerat. Det kan vara lättare att föra en givare/mottagare-dialog med en sådan organisation än med – åtminstone vissa – bilaterala biståndsgivare.

Från givarlandets synpunkt är en fördel med bistånd genom en multilateral organisation att landets biståndspolitiska värderingar och prioriteringar kan påverka en större total biståndsvolym. I den mån organisationens biståndsgivning influeras i avsedd riktning, kan effekten alltså bli större än om motsvarande bistånd lämnas bilateralt.

22.3.2 Genom vilka organisationer?

Som multilateralt betecknas sådant offentligt utvecklingsbistånd – gåvor eller "mjuka" lån – som kanaliseras genom mellanstatliga organisationer. Det rör sig om ett 40-tal internationella, eller multilaterala, organisationer av mycket skiftande karaktär. De förtecknas och beskrivs i korthet i Annex 1. De från det multilaterala biståndets synpunkt viktigaste av dem behandlades, likaledes mycket kortfattat, i kapitel 3. Där gjordes också en kategorisering av dem. Denna sammanfattas nedan.

Kategorierna kan sägas bygga på distinktionen mellan tekniskt bistånd på gåvobasis och finansiellt bistånd på lånebasis, kombinerad med distinktionen mellan biståndsförmedlande organ och fackorgan. Dessa distinktioner är emellertid i praktiken långtifrån klara och entydiga. Här ges alltså bara en mycket förenklad bild av en komplicerad verklighet.

En första kategori utgörs av organisationer, program och fonder, genom vilka tekniskt gåvobistånd förmedlas. Dessa organisationer tillkom – i motsats till fackorganen – ursprungligen för biståndsändamål. I denna kategori intar FNs utvecklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP) en särställning i sin egenskap av FN-systemets centrala finansiär och samordnare av tekniskt bistånd. Dess insatser är inte begränsade till vissa sektorer eller ämnesområden. De genomförs väsentligen av andra organisationer, vanligen fackorgan.

Övriga organisationer i denna kategori är inriktade på mer specifika

uppgifter. Det gäller två till UNDP knutna fonder, nämligen FNs kapitalutvecklingsfond (United Nations Capital Development Fund, UNCDF) och FNs befolkningsfond (United Nations Population Fund, UNFPA). Det gäller också FNs barnfond (United Nations Children's Fund, UNICEF), FNs flyktingkommissarie (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), FNs hjälporganisation för flyktingar i Mellersta Östern (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) och Världslivsmedelsprogrammet (World Food Programme, WFP).

Den andra kategorin består i första hand av fyra utvecklingsbanker, nämligen Världsbanken (World Bank) och tre regionala banker: Afrikanska utvecklingsbanken (African Development Bank, AfDB), Asiatiska utvecklingsbanken (Asian Development Bank, AsDB) och Interamerikanska utvecklingsbanken (Interamerican Development Bank, IDB). Dessa banker lämnar utvecklingslån på i det närmaste bankmässiga villkor. Till var och en av dem är också knuten en gåvofinansierad utvecklingsfond, varur lån lämnas på mycket förmånliga villkor. Till denna kategori räknas också Internationella jordbruksutvecklingsfonden (International Fund for Agricultural Development, IFAD).

En tredje kategori utgörs i första hand av FNs fackorgan. Exempel på sådana är Världshälsoorganisationen (World Health Organisation, WHO), Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organisation, ILO) och FNs livsmedels- och jordbruksorganisation (Food and Agricultural Organisation, FAO). Hit kan också hänföras FNs regionala kommissioner (för Europa, Latinamerika, Afrika, Asien resp. Mellanöstern) och ytterligare ett antal FN-institutioner, såsom FNs boende- och bebyggelsecenter (United Nations Center for Human Settlements, Habitat) och FNs konferens för handel och utveckling (United Nations Cenference on Trade and Development, UNCTAD).

Huvuduppgiften för dessa organ är att vara fora för olika typer av "normativ" verksamhet, dvs. information, förhandlingar och överenskommelser, på sina respektive fackområden. Härtill kommer en i vissa fall omfattande biståndsverksamhet. Denna finansieras delvis över de olika organisationernas reguljära budgetar, delvis av UNDP och delvis genom öronmärkta bidrag för särskilda ändamål från olika givarländer (s. k. multibi-bistånd).

Även denna mycket förenklade bild visar att den biståndsförmedlande internationella organisationsfloran är rätt vildvuxen. Det är naturligt, eftersom de olika organisationerna tillkommit i olika skeden och svarar mot olika – delvis överlappande – behov. Dessutom är för flertalet av dem utvecklingsbistånd inte den primära uppgiften.

Att så många organisationer av så skiftande karaktär är verksamma på det multilaterala biståndets område, innebär att samordningsbehovet är betydande. Ett antal organ och mekanismer har följaktligen tillskapats för att tillgodose detta behov. Vi går här inte in på dessa, utan nöjer oss med att konstatera att det multilaterala systemets strukturproblem, till vilka vi återkommer, inte i första hand beror på ett otillräckligt antal samordningsorgan.

22.3.3 Organisationernas relativa betydelse

Att ge en rättvisande bild av de olika multilaterala organisationernas betydelse som biståndsförmedlare är vanskligt. För det första kan inte denna betydelse mätas bara kvantitativt. Den beror också på organisationernas fackkunnande på olika områden och på deras roll i den pågående diskussionen av utvecklingpolitiska frågor och i den fortlöpande utformningen av den internationella biståndspolitiken. För det andra erbjuder statistiken vissa problem, även bortsett från dem som ligger i att olika källor måste utnyttjas.

Nedan redovisade uppgifter avser de olika organisationernas finansieringssida, dvs. deras "resursmobilisering". De visar därmed inte fältverksamhetens omfattning för organisationer, vilka erhåller betydande resurser från framför allt UNDP. Det gäller bl. a. FAO och Världsbanken.

Med dessa reservationer ger nedanstående tabell en god uppfattning om de största multilaterala biståndsgivarnas relativa betydelse. Den visar summan av de utbetalningar som var och en av dessa organisationer 1989 gjorde med användande av egna budgetmedel och erhållna multibi-medel. Siffrorna inkluderar alltså inte utbetalningar av medel erhållna från annan multilateral organistion. Inte heller redovisas de bankmässiga lånen från Världsbanken och de tre regionala utvecklingsbankerna utan endast de förmånliga krediterna från dessa bankers utvecklingsfonder. Krediterna är nettobelopp efter avdrag för räntor och amorteringar.

Tabell 22:1. Resursmobilisering för biståndsverksamhet (1989, milj. dollar)

	Belopp	Procent
Internationella utvecklingsfonden (IDA)	3009	33
FNs utvecklingsprogram (UNDP)	981	11
Världslivsmedelsprogrammet (WFP)	953	11
Asiatiska utvecklingsfonden (AsDF)	919	10
FNs flyktingkommissarie (UNHCR)	507	6
FNs barnfond (UNICEF)	501	6
Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF)	492	5
Världshälsoorganisationen (WHO)	311	3
FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA)	223	2
FNs livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO)	187	2
FNs befolkningsfond (UNFPA)	163	2
Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD)	158	2
Interamerikanska utvecklingsbankens fond för särskild verksamhet (FSO)	144	2
Internationella arbetsorganisationen (ILO)	62	1
FNs organisation för industriell utveckling (UNIDO)	47	1

Källa: Sammanställningar ur FNs "Operational activities for development" och OECDs Development Co-operation, 1990 Report.

Utvecklingsfondernas, speciellt IDAs, dominerande ställning framträder tydligt. Tillsammans svarar de för hälften av den på detta sätt beräknade multilaterala biståndsverksamheten. En framträdande plats intar också UNDP, WFP, UNHCR och UNICEF.

22.4 Det svenska multilaterala biståndet – omfattning och fördelning

Den för det svenska utvecklingsbiståndet grundläggande propositionen 1962:100 svävar inte på målet när det gäller det multilaterala biståndets betydelse: "Det företräde som Sverige bör ge den multilaterala biståndsgivningen hindrar inte att det bilaterala biståndet också bör spela en väsentlig roll." Propositionen konstaterar att Sverige dittills i första hand satsat på multilateralt bistånd. "Denna prioritering bör även i fortsättningen upprätthållas."

Hur har det gått med det? Vi skall nedan sammanfatta de delar av kapitel 4 som dels besvarar denna fråga (22.4.1), dels ger en bild av det svenska multilaterala biståndets fördelning mellan olika organisationer (22.4.2).

22.4.1 Omfattning

1962 utgjorde det multilaterala biståndet fyra femtedelar av det totala svenska utvecklingsbiståndet. Redan vid 1960-talets slut hade denna andel sjunkit till hälften. Sedan mitten av 1970-talet uppgår andelen multilateralt bistånd till ungefär en tredjedel. Tidvis har den legat ännu lägre.

Denna utveckling bör ses mot bakgrund av det totala svenska biståndets snabba expansion under 1960- och 1970-talen. Även om det multilaterala biståndets andel sjunkit kraftigt, har alltså detta bistånd ökat i absoluta tal. Och jämför vi med andra länder, har det svenska multilaterala biståndets utveckling också varit relativt väl hävdad.

Nedanstående tabell visar DAC-ländernas (medlemmarna i Development Assistance Committee, OECDs kommitté för biståndsfrågor) multilaterala bistånd 1988-1989 i procent av deras totala bistånd. Som jämförelse visas också deras totala bistånd i procent av deras bruttonationalinkomst (BNI).

Tabell 22:2. Enskilda DAC-länders bistånd (1988-1989, genomsnitt, procent)

	Multilateralt bistånd som andel av totalt[1]	Totalt bistånd som andel av BNI[2]	
Norge	40,8	1,08	(1)
Danmark	39,6	0,91	(4)
Finland	38,0	0,61	(5)
Österrike	37,8	0,23	(16)
Australien	37,4	0,42	(9)
Kanada	32,2	0,47	(7)
Sverige	30,7	0,92	(3)
Japan	27,1	0,32	(12)
Schweiz	26,1	0,31	(14)
Storbritannien	25,8	0,32	(12)
Irland	24,9	0,18	(17)
USA	23,7	0,18	(18)
Belgien	22,1	0,43	(8)
Italien	21,6	0,40	(10)
Nederländerna	21,0	0,96	(2)
Tyskland	19,1	0,40	(10)
Nya Zeeland	11,1	0,24	(15)
Frankrike	9,4	0,52	(6)
DAC totalt	**23,5**	**0,35**	

1) Siffrorna är möjligen inte helt jämförbara, eftersom rapporteringen till DAC av multibi-bistånd kan variera.
2) Inom parentes anges rangordningen.

Källa: Development Co-operation, 1990 Report, OECD.

Sverige ligger något "sämre" till multilateralt än totalt (en 7-placering mot en 3-placering). Bland de nordiska länderna ligger Sverige lägst. Medan Danmark, Finland och Norge ökat sina andelar av DAC-ländernas multilaterala bistånd under 1970- och 1980-talen, har den svenska andelen varit relativt oförändrad.

22.4.2 Fördelning

Hur Sverige prioriterar de olika organisationerna i förhållande till andra länder illustreras av hur stor den svenska andelen är av de totala bidragen till respektive organisation. Sådana procentuella bidragsandelar redovisas i vidstående tabell för de tolv högst prioriterade organisationerna (för de fyra utvecklingsfonderna längst ned i tabellen anges andelar av aktuell kapitalpåfyllnad).

Tabellen visar också dessa organisationers procentuella andelar av det totala svenska multilaterala biståndet. Det framgår att vissa organisationer kan väga tungt i detta bistånd och ändå vara relativt lågt prioriterade, t. ex. IDA. För andra kan motsatsen vara fallet. Det tydligaste exemplet på detta är Internationella handelscentret (ITC).

Tabellen är av uppenbart intresse vid en diskussion av det svenska multilaterala biståndets fördelning (se 22.22.6).

Tabell 22:3. Svenska multilaterala bidragsandelar (1989, procent)

	Svensk bidrags-andel	Andel av svenskt multilateralt bistånd
ITC	32,0	0,6
UNCDF	21,2	1,6
UNICEF	14,3	13,9
UNDP	10,3	18,8
UNFPA	9,4	3,4
UNRWA	6,8	3,0
WFP	5,2	9,6
UNHCR	5,0	6,3
AfDF	4,5	7,5
IFAD	3,9	1,3
IDA	2,6	23,7
AsDF	1,4	2,7

Källa: Årsredovisningar från organisationerna, DACs databas, Operational activities 1990.

22.5 Det svenska multilaterala biståndet – en återblick

Redan kapitel 5 var en sammanfattning av den som en särskild bilaga till betänkandet (Annex 2) publicerade skildringen av det svenska multilaterala biståndets historia. Följande sammanfattning av sammanfattningen kan givetvis på intet sätt göra rättvisa åt denna skildring.

För Sveriges del tog insatserna inom det multilaterala utvecklingsbiståndet sin början redan 1946, samma år som Sverige fick medlemskap i Förenta Nationerna. Under återstoden av 1940-talet och 1950-talet utvecklades detta engagemang på olika sätt:

- en institutionell bas för Sveriges multilaterala och bilaterala biståndsinsatser skapades,
- det multilaterala biståndet växte snabbt i omfång,
- opinionsläget till förmån för ökande svenska biståndsinsatser i u-länderna förbättrades,
- ett nordiskt biståndssamarbete på det multilaterala området växte fram,
- ett bilateralt svenskt biståndsprogram byggdes upp,
- den svenska aktiviteten i det multilaterala biståndets styrelser och kommittéer ökade,
- Sverige fick sin första biståndsminister (1954),
- förberedelserna för proposition 1962: 100, det officiella svenska utvecklingsbiståndets programförklaring, påbörjades.

Multilateralt och bilateralt bistånd sågs som komplement till varandra. Tonvikten lades på det multilaterala biståndet. Ännu fram till 1960-talet svarade de multilaterala bidragen för lejonparten av biståndsanslagen. Först från 1967 översteg det bilaterala biståndet hälften av det totala.

Komplementariteten mellan biståndsformerna betonades tidigt. Sveriges bilaterala bistånd begränsades av nödvändighet till ett fåtal länder. Denna begränsning var lättare att acceptera, om Sverige samtidigt satsade generöst på FNs biståndsfonder.

Till de tidiga argumenten för multilateralt bistånd hörde en önskan att

stärka FN som sådant och därmed förbättra dess möjligheter att fullgöra även sina säkerhetspolitiska uppgifter. Sambandet mellan internationella konflikter och spänningstillstånd å ena sidan och sociala och ekonomiska klyftor och orättvisor å den andra betonades. FN-biståndets neutralitet och obundenhet till specifika ekonomiska intressen betraktades som en viktig fördel. Den kritik som framfördes mot den multilaterala biståndsverksamheten inriktade sig bl. a. på administrationskostnaderna för FN-biståndet.

Medlemstillströmningen till FN, när nya nationer vann nationell självständighet under 1960-talet, medförde en ökande koncentration på u-ländernas problem. Intensiteten i debatten tilltog. 1970-talet var ett årtionde då intresset för u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling nådde en höjdpunkt. 1974 framförhandlades det dokument som fick namnet "Förklaring om upprättande av en ny internationell ekonomisk ordning". Innehållet i dokumentet var inte nytt, men i-länderna hade gått längre än tidigare i positiva formuleringar kring ett stort antal gamla u-landskrav. Huvudtanken var en större integration av u-länderna i världsekonomin, och detta på mer jämställda villkor. I försöken att omsätta dessa principer i handling intog några länder, exempelvis de nordiska och Nederländerna, en särställning genom att i långa stycken stödja u-ländernas krav. Men de större och mäktigare i-ländernas kallsinniga attityd ledde till att 1970-talets intensiva debatt om den ekonomiska världsordningen rann ut i sanden.

Sverige deltog aktivt i arbetet att reformera UNDP-biståndet under slutet av 1960-talet och anslöt sig oförbehållsamt till grundtanken att varje u-land självt skulle ta ansvaret för sin utveckling. Till Internationella utvecklingsfonden (IDA) har den svenska inställningen tidvis varit motsägelsefull. Sverige lämnade betydande extra bidrag till fonden, motiverade med IDAs effektivitet och den allmänna inriktningen av dess verksamhet. Å andra sidan kritiserades IDAs moderorgan Världsbanken för att dess röstningsregler gav u-länderna ringa inflytande. På senare år har IDA vunnit en alltmer oreserverad erkänsla för sin inriktning på de minst utvecklade länderna och de fattigaste folkgrupperna.

När det gäller stödet till FNs biståndsprogram har Sverige efter en blygsam start med tiden hamnat i toppen av bidragsgivarligan, särskilt när det gäller UNDP och UNICEF. Dessa program är vid sidan av IDA huvudmottagare av svenskt multilateralt bistånd.

Under 1970-talets diskussioner i de multilaterala biståndsorganisationerna förde Sverige energiskt fram vissa frågor på dagordningen. Dit hörde kvinnornas roll i utvecklingsprocessen och miljöfrågorna. Ett ämne som Sverige introducerade i diskussionen var befolkningsfrågan. Denna drevs konsekvent under 1950-talet och kröntes på 1960-talet med framgång trots hårt motstånd.

Två teman har präglat den svenska multilaterala biståndspolitiken: inriktningen på att höja levnadsstandarden för de fattigaste folkgrupperna i u-länderna och på att öka andelen bistånd till de minst utvecklade länderna. Sverige har alltså sökt påverka de multilaterala organisationerna och biståndsprogrammen i enlighet med de mål som satts för det svenska utvecklingsbiståndet.

Hur förhåller sig det svenska multilaterala biståndet till de svenska biståndspolitiska målen? Detta är den centrala fråga som direktiven ställer. Kommittén har angripit den från två håll. Dels generellt och principiellt. Det skedde i kapitel 6, som sammanfattas nedan. Dels, i kapitlen 7 – 13, med avseende på var och en av de viktigaste organisationerna. Till dessa återkommer vi i följande avsnitt.

I föreliggande avsnitt diskuteras först de biståndspolitiska målen (22.6.1). Det visar sig att målen är svåra att isolera från varandra och att det är naturligt att sätta in dem i deras utvecklingspolitiska sammanhang. Vi söker därför urskilja de väsentliga dragen i vad som kan väntas bli de stora multilaterala organisationernas utvecklings- och biståndsstrategi under de närmaste åren (22.6.2). Slutligen drar vi några allmänna slutsatser av den föregående diskussionen (22.6.3).

22.6.1 De svenska biståndsmålen

"*Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå.*" Så enkel är målsättningen i proposition 1962:100. Värt att citera är också konstaterandet att "fred, frihet och välstånd inte är exklusivt nationella angelägenheter utan något alltmer universellt och odelbart". Vidare: "En ekonomisk utjämning mellan fattiga och rika folk kan på längre sikt bli ett villkor för fredliga internationella relationer." Biståndet betecknas som en del av den svenska utrikespolitiken. På den punkten betonas särskilt det multilaterala biståndets betydelse.

Det i propositionen angivna målet har sedan dess gällt som det svenska biståndets överordnade mål. Inom ramen för detta har senare de fem delmålen preciserats:

- *resurstillväxt,*
- *ekonomisk och social utjämning,*
- *ekonomisk och politisk självständighet,*
- *en demokratisk samhällsutveckling,*
- *framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.*

I samband med att det sista målet tillkom 1988 gjordes en översyn av de biståndspolitiska målen. Den utgick från det som statsmakterna många gånger understrukit, nämligen att de fem målen skall ses som en helhet. Detta är värt att hålla i minnet, om man söker använda enstaka mål som grund för en bedömning av det multilaterala biståndets måluppfyllelse.

Att de fem biståndsmålen måste betraktas som en helhet beror givetvis på att de står i ett nära förhållande till varandra. Vissa av dem förstärker och betingar varandra. Resurstillväxt främjar t. ex. självständighet. Och en demokratisk samhällsutveckling verkar i utjämnande riktning. Vissa motsatsförhållanden kan också förekomma. Miljömålet kan t. ex. innebära vissa restriktioner på tillväxtmålet. På sikt är dock tillväxt en förutsättning för en fattigdomsminskning, som i sin tur står i samklang med miljömålet.

Även om målkonflikter alltså kan förekomma, är målen i huvudsak samstämmiga. Det hindrar inte att besvärliga avvägningar kan behöva ske.

Blir dessa alltför komplicerade, kan man falla tillbaka på det överordnade målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå. När det gäller det multilaterala biståndet och dess organisationer kan man också söka vägledning i den allmänna utvecklingsstrategi som de följer. Eftersom våra biståndsmål är en helhet, ligger det nära till hands att se dem i ett utvecklingsstrategiskt helhetsperspektiv.

22.6.2 Internationella utvecklingsstrategier

Sedan slutet av 1980-talet har de gängse utvecklingsstrategierna tenderat att konvergera. Det gäller inom både det multilaterala och det bilaterala biståndet; det gäller både på givarsidan och – fast något långsammare – på mottagarsidan. Denna konvergens pekar i riktning mot en utvecklingsstrategi för 1990-talet som – med en mycket långtgående förenkling – skulle kunna betecknas som en syntes av de strategier som satte sin prägel på de tre närmast föregående årtiondena och som var inriktade på, i tur och ordning, tillväxt, basbehov och ekonomisk anpassning.

1989 och 1990 publicerades tre rapporter, som tillsammans ger en god uppfattning om de gemensamma dragen i det begynnande 1990-talets utvecklingsstrategi. Två av dem kommer från Världsbanken, nämligen "Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth" och "World Development Report 1990. Poverty"; den tredje, "Human Development Report 1990", har utarbetats inom UNDP. De tre rapporterna bygger på ett betydande empiriskt underlag och ett gediget forskningsarbete. Om de inte är överens i allt, beror det snarare på olika infallsvinklar än på olikheter i analys och slutsatser. I själva verket är samstämmigheten påfallande.

Vi har tidigare berört kontrasten mellan 1980-talets förhållandevis gynnsamma utveckling i Asien och den samtidiga stagnationen och tillbakagången i Latinamerika och Afrika. En annan kontrast har blivit allt tydligare, nämligen mellan å ena sidan växande klyftor mellan i- och u-länder när det gäller inkomst per capita och å andra sidan minskade skillnader när det gäller faktorer som medellivslängd, barnadödlighet och utbildning. Av dessa båda kontraster drar rapporterna två viktiga slutsatser:

- Det är möjligt för u-länderna att väsentligt reducera i-ländernas försprång när det gäller fundamentala levnadsförhållanden ("livskvalitet") utan att minska avståndet till deras materiella levnadsstandard (inkomst per capita).
- Av betydelse för förverkligandet av denna möjlighet och för u-ländernas utveckling överhuvud taget är inte i första hand det bistånd de tillförs utan den politik de för.

Ur dessa slutsatser härleds både utvecklingsmål och riktlinjer för hur dessa mål skall kunna uppnås. Målen tar sikte på sekelskiftet och är i regel mycket specifika – immunisering av alla barn, halvering av analfabetismen bland vuxna, ökning av livsmedelsproduktionen med 4 % per år i Afrika söder om Sahara, etc.

Vad gäller medlen är man överens om nödvändigheten av att vidmakthålla eller återställa ekonomisk tillväxt. Likaså om att tillväxt främjas av

avreglering och öppnade marknader. Men särskilda åtgärder kan behövas för att även de sämst ställda skall dra fördel av en sådan politik: generellt stöd på basbehovsområdet (i första hand primärhälsovård och primärutbildning) eller mer riktade åtgärder (t. ex. specialdestinerade matsubventioner). Hur väl utformade sådana sociala skyddsnät än är, kan de emellertid inte ersätta en anpassning av den allmänna ekonomiska politiken till de fattigas behov.

I den utvecklingsstrategi som skisseras i de tre rapporterna intar alltså u-ländernas egen ekonomiska politik en framträdande plats. Det betyder inte att i-ländernas ansvar förringas. Rapporterna är tvärtom överens om utvecklingsbiståndets avgörande betydelse för att de uppställda målen skall kunna nås. Detta bistånd kan emellertid bli effektivt bara som ett komplement till en sund utvecklingspolitik i mottagarlandet.

Lämpligheten av att knyta bistånd till utvecklingspolitik ifrågasätts inte i någon av de tre rapporterna. En av dem rekommenderar att länder vilka för en politik som är oförenlig med målet att reducera fattigdomen skall få nöja sig med begränsade biståndsinsatser direkt inriktade på de mest utsatta grupperna. En annan kräver säkerhet för att biståndsmedel inte ens indirekt går till finansiering av militärutgifter, lyxkonsumtion eller kapitalflykt. Och den tredje framhåller att biståndsgivarna kan verka i den mänskliga utvecklingens intresse genom att ställa villkor som innebär att biståndet reduceras om mottagarlandet insisterar på att "satsa mer pengar på sin armé än på sina människor".

Tidigare gällde villkorligheten huvudsakligen den ekonomiska politiken. Nu kommer man alltså in även på utvecklingspolitiken. Bakgrunden är densamma: om mottagarlandets politik inte är utvecklingsfrämjande, blir praktiskt taget allt bistånd – utom möjligen det humanitära – föga effektivt.

22.6.3 Överväganden, slutsatser

En slutlig diskussion av det multilaterala biståndets måluppfyllelse måste anstå tills vi i de närmaste följande avsnitten (22.7 – 13) behandlat de i sammanhanget viktigaste internationella organisationerna. I avvaktan på detta sammanfattas här några generella slutsatser som kan dras redan av framställningen ovan.

En sådan slutsats gäller de svenska biståndspolitiska målens allmänna tillämplighet på det multilaterala biståndet. Vi bortser alltså tills vidare från att olika organisationer kan konstateras ha en inriktning som stämmer mer eller mindre väl med ett eller flera biståndsmål.

Ett problem som vi berört ovan gäller de olika målens nära samband – i regel positivt, stundom negativt – med varandra. Det är svårt redan att väga ett isolerat mål i förhållande till ett annat. Det är ännu svårare att väga mål mot varandra, om man också skall ta hänsyn till deras inbördes relationer. Sådana problem begränsar de biståndspolitiska målens användbarhet vid en allmän bedömning av det multilaterala biståndet. Denna slutsats måste emellertid kvalificeras.

Nöjer man sig med att fråga om de biståndspolitiska målen kan uppnås

lika väl genom multilateralt bistånd som genom bilateralt, så är det lätt att konstatera att det finns multilaterala organisationer för alla de fem målen. Det finns t.o.m. organisationer vilkas verksamhet spänner över hela målregistret på ungefär samma sätt som SIDAs och med en inriktning på länderkategorier och ämnesområden som också liknar SIDAs. Så till vida kan alltså våra biståndspolitiska mål nås genom multilateralt bistånd. En annan fråga är om de kan nås lika effektivt. Vi återkommer till effektivitetsfrågan längre fram.

Det kan vidare i en diskussion om biståndspolitisk måluppfyllelse på det multilaterala området vara lättare att utgå från det överordnade målet – att höja de fattiga folkens levnadsnivå – än från de fem delmålen. Speciellt när det gäller multilaterala organisationer med en bred och varierad inriktning av sin verksamhet är det naturligt att måluppfyllelsen blir en fråga om deras allmänna policy och strategi snarare än om enskilda insatser. I de tre rapporterna från Världsbanken och UNDP understyks fattigdomsorienteringen kraftigt. Rapporternas huvudsakliga målsättning skulle just kunna beskrivas som att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Den utvecklingsstrategi som skisseras i rapporterna ligger dessutom väl i linje med svensk biståndspolitik. De båda organisationernas rapporter visar, för att citera årets budgetproposition, "att de värderingar som ligger bakom de svenska biståndspolitiska målen delas av allt fler och får genomslag i dessa organisationers verksamhet".

22.7 Världsbanken/IBRD/IDA, Internationella valutafonden

Under denna rubrik redovisar vi först några gemensamma drag hos de s.k. Bretton Woods-institutionerna (22.7.1). Därefter behandlas Världsbanken (22.7.2), IBRD och IDA (22.7.3) och Internationella valutafonden (22.7.4). Slutligen tar kommittén upp direktivens frågor beträffande organisationerna från effektivitets-, måluppfyllelse- och inflytandesynpunkt (22.7.5).

22.7.1 Bretton Woods-institutionerna

Internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF) och Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) grundades 1944 vid en konferens i Bretton Woods i USA, därav "Bretton Woods-institutionerna". De var avsedda att stödja finansiell stabilitet och ekonomisk utveckling i världen.

Det som i dag kallas Världsbanken består av två juridiskt fristående enheter, IBRD och Internationella utvecklingfonden (International Development Association, IDA). I Världsbanksgruppen (World Bank Group) ingår också Internationella finansieringsbolaget (International Finance Corporation, IFC) och Multilaterala organisationen för investeringsgarantier (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA).

Av IBRDs ursprungliga uppgifter, att finansiera återuppbyggnad efter

andra världskriget och ekonomisk utveckling i u-länderna, återstår sedan länge bara den senare. Bankens centrala syfte är nu att främja ekonomisk och social utveckling genom att hjälpa u-ländernas befolkning att höja sin produktivitet och på så sätt uppnå bättre levnadsvillkor. (Sedan ett par år tillbaka har det skett en ökning av långivningen till öst- och centraleuropeiska medelinkomstländer.)

Världsbanken grundar sin verksamhet dels på av medlemsländerna tecknat kapital i IBRD, vilket utgör basen för dess upplåning på de internationella kapitalmarknaderna, dels på gåvobistånd till IDA. Valutafondens kapital utgörs av insatser från medlemsländernas centralbanker. Dessa kan sägas ha deponerat en del av sina valutareserver i IMF. Därav följer att fondens ordinarie resurser skall vara likvida och att kreditgivningen i huvudsak är kortfristig och sker till räntor som endast är obetydligt lägre än marknadsräntorna. Världsbanken kan däremot lämna långfristiga, vad gäller IDA-medlen mycket långfristiga, krediter.

Den kanske viktigaste likheten mellan de båda institutionerna ligger i det sätt på vilket de styrs. Grundläggande är röstfördelningen. Den baseras på medlemsländernas andelar av respektive institutions kapital. Dessa andelar beräknas i sin tur på grundval av ländernas ekonomiska tyngd. I motsats till vad som gäller inom FN-systemet står alltså varje stats röstandel i proportion till dess finansiella insats i respektive organisation.

Den högsta beslutande instansen i både Världsbanken och Valutafonden är en "Board of Governors", där varje medlemsstat har en representant. Det övervägande flertalet beslut är delegerade till en exekutivstyrelse ("Executive Board") i var och en av de båda institutionerna. Dessa styrelser, som normalt sammanträder två eller tre gånger i veckan, består av 22 exekutivdirektörer med respektive institutions chef som ordförande. Varje exekutivdirektör representerar antingen ett stort medlemsland eller en grupp mindre stater. De ekonomiskt mest betydelsefulla länderna har alltså egna platser, medan ända upp till 25 mindre stater kan få dela på en plats. Ungefär lika många exekutivdirektörer kommer från u-länder som från i-länder.

De fem nordiska länderna företräds av en gemensam exekutivdirektör i var och en av de båda institutionerna. Denne är biträdd av en ställföreträdande direktör och tre handläggare samt ett par sekreterare. Dessa poster roterar mellan de nordiska länderna med två à tre års intervall. Den nordiska röstandelen är 3,40 % i IMF, 4 % i IBRD och 4,75 % i IDA. Exekutivdirektörerna står i fortlöpande kontakt med sina hemmamyndigheter. Dessa har därigenom möjlighet att öva inflytande över både policy och löpande beslut i de båda institutionerna.

Den på u-länderna inriktade delen av verksamheten i de båda organisationerna har sedan ett drygt tiotal år tillbaka konvergerat. Det har framstått som alltmer problematiskt att spalta upp dessa länders ekonomiska problem i tillfälliga balansrubbningar, som de kan få IMFs hjälp med, och mer långsiktiga och strukturella utvecklingsproblem, som det är Världsbankens uppgift att inrikta sig på.

Världsbanken består av IBRD och IDA. Av dessa är det IDA som i detta sammanhang är av störst intresse. Av alla multilaterala organisationer är IDA den största biståndsförmedlaren, både internationellt och för svenskt vidkommande. IBRD är däremot inte någon biståndsinstitution i egentlig mening. Det hindrar inte att IBRD är den största källan för multilateral utvecklingsfinansiering, ehuru med lånevillkor som bara är marginellt koncessionella.

IBRD och IDA kan i praktiken betraktas som två olika kassor eller konton, från vilka Världsbanken lämnar lån till medelinkomstländer resp. mycket fattiga länder. De båda lånetyperna har alltså mycket olika förmånlighetsgrad och delvis olika inriktning. De bakomliggande målsättningarna och utvecklingsstrategierna är emellertid desamma.

Som redan framgått spelar Världsbanken en huvudroll – för att inte säga huvudrollen – i det multilaterala biståndssystemet. Det beror inte bara på omfattningen av de medel som banken ställer till u-ländernas förfogande. Härtill kommer att banken intar en framskjuten position i den utvecklingspolitiska debatten och normbildningen. Den kan därvid dra på betydande forsknings- och utredningsresurser. I kraft av sina finansiella och intellektuella resurser har banken också en ledande ställning när det gäller att mobilisera biståndsinsatser utöver sina egna.

I regel sker detta genom att bilaterala resurser ansluts till bankens projekt och program, främst i form av samfinansiering. Samfinansieringsbeloppen närmar sig nu samma nivå som den totala IBRD-långivningen. Många länder lämnar också öronmärkta bidrag till delar av bankens verksamhet, t. ex. på miljöområdet.

Långivning utgör den kvantitativa sidan av Världsbankens verksamhet. Dess betydelse har ökat allt eftersom affärsbankernas och de kommersiella investerarnas intresse för de skuldtyngda u-länderna har svalnat. Många av dessa länder har blivit helt hänvisade till Världsbanken och andra offentliga kredit- och biståndsgivare.

Banken tillhandahåller emellertid inte bara kapital utan också tekniskt bistånd och utvecklingsekonomisk rådgivning. På detta område både samarbetar och konkurrerar banken med andra aktörer inom det multilaterala biståndet. Världsbanken ansvarar t. ex. för genomförandet av ett stort antal UNDP-finansierade tekniska biståndsprojekt. Banken fyller här samma funktion som FNs fackorgan och utnyttjar därvid, liksom fackorganen, sina erfarenheter och sitt kunnande på olika områden.

Hur stort är det nordiska inflytandet på Världsbankens policy och verksamhetsinriktning?

Under de första årtiondena av Världsbankens verksamhet låg tyngdpunkten på finansiering av infrastrukturella projekt, speciellt på elkrafts- och transportområdena. Därefter skedde en successiv breddning och diversifiering av verksamheten. På 1970-talet expanderade långivningen inom jordbruks- och landsbygdssektorn kraftigt. Samtidigt förstärktes också den socialt inriktade långivningen.

Denna förskjutning av tyngdpunkten i utlåningen i riktning från infra-

struktur och industri och mot landsbygdsutveckling och det sociala området låg i linje med svenska prioriteringar. Hur stor del av förtjänsten för denna utveckling som skall tillskrivas nordiska insatser, kan givetvis inte avgöras. Klart är emellertid att Norden aktivt verkat för mycket av den utveckling som präglat banken sedan slutet av 1970-talet.

Inte minst på nordiskt initiativ har det fundamentala fattigdomsproblemet sedan några år tillbaka fått växande uppmärksamhet i Världsbanken. Ekonomisk tillväxt har från början varit en ledstjärna för bankens verksamhet. Alltmer understryks nu att tillväxtens syfte är att minska fattigdomen och att detta är vad utveckling handlar om. Direkt eller indirekt har Världsbankens hela ekonomiska analysverksamhet numera en fattigdomsaspekt.

Att långsiktig utveckling ytterst är en fråga om mänskliga resurser och deras ianspråktagande har länge varit en etablerad sanning. Också för den mer kortsiktiga ekonomiska anpassningen erkänns numera den fundamentala betydelsen av utbildnings- och hälsonivåer, liksom av kvinnors deltagande i utvecklingen.

Världsbankens utlåning till befolknings-, hälso- och nutritionssektorn har tredubblats på tre år. Också bankens policy- och forskningsarbete på dessa områden expanderar.

Sedan tre år tillbaka har Världsbanken intensifierat sin kvinnoinriktade verksamhet. Budgetåret 1988/89 innehöll praktiskt taget alla projekt inom befolknings-, hälso- och nutritionssektorerna och en femtedel av utbildnings- och jordbruksprojekten kvinnoinriktade rekommendationer. Inom banken är man för närvarande i färd med att utarbeta en mer detaljerad och övergripande strategi för att öka kvinnors deltagande i utvecklingsprocessen.

Under 1980-talet har Världsbanken vid flera tillfällen kritiserats för att ha lämnat lån till projekt med negativa miljökonsekvenser. Banken har svarat med att integrera miljöhänsyn i hela sin verksamhet – långivning, tekniskt bistånd, forskning, policy-dialog, resursmobilisering, biståndssamordning – och med att kraftigt förstärka sin organisation och sina personalresurser på miljöområdet. För praktiskt taget alla bankens låntagare har en genomgång av landets miljösituation gjorts. På grundval av dessa utredningar utarbetas sedan övergripande miljöstrategier i samarbete mellan banken och respektive land. Dessa strategier utmynnar i sin tur i miljöprojekt och en samlad miljöpolitik.

Sammanfattningsvis kan sägas att Världsbankens policy och verksamhetsinriktning på de områden som behandlats ovan inte avviker väsentligt från svenska prioriteringar. Därav kan man emellertid inte dra slutsatsen att Världsbanken/IDA är en i alla avseenden idealisk kanal för svenskt multilateralt bistånd.

Man bör inte glömma att banken genom åren utsatts för åtskillig kritik: de av banken stödda anpassningsprogrammen har varit alltför ortodoxa och drabbat de svagaste befolkningsgrupperna och de mest angelägna statsutgifterna alltför hårt; utlåningens projekt- och fattigdomsinriktning har alltför länge fått stå tillbaka för programlån av mer eller mindre uttalat makroekonomisk karaktär och med diskutabla resultat; när det gäller

frågan om mänskliga resurser i allmänhet och kvinnor i utveckling i synnerhet har banken varit alltför senfärdig; och i fråga om miljön drog banken på sig ett gediget syndaregister, innan man nu äntligen bättrar sig.

En närmare granskning av denna kritik skulle ha krävt en större utredningsinsats än kommittén haft resurser för. Det är emellertid värt att notera att bankens policy på de kritiserade områdena faktiskt förändrats och att förändringarna gått i en från nordisk sida förordad riktning. Att de sedan kanske inte gått så snabbt och långt som vi skulle önska, kan förklaras av att banken också har andra medlemsländer än de nordiska (varav endast ett fåtal "likasinnade").

En del av kritiken mot Världsbanken avser dess dominerande ställning och de problem som denna leder till. Ett sådant är att banken tar hand om uppgifter som det varit naturligare för andra organisationer att utföra.

Världsbanken har också kritiserats för att röstfördelningen leder till ett alltför starkt inflytande för Förenta Staterna, som dessutom ofta stöds av andra större i-länder. Detta starka inflytande är obestridigt. Det reser den principiella frågan om styrning av internationella organisationer och för- och nackdelar med ett system med vägda röster jämfört med ett med ovägda röster.

Man kan slutligen ställa sig frågan i vad mån Världsbanken når de mål som uppsatts för verksamheten. Något generellt och entydigt svar kan givetvis inte lämnas. En viss vägledning kan man möjligen hämta ur vad bankens utvärderingsavdelning säger. I en rapport rörande bankens verksamhet under två årtionden finner avdelningen att fyra femtedelar av bankens projekt och program fungerade tillfredsställande vid den tidpunkt då utbetalningarna fullbordats. Det torde få betraktas som ett hyggligt resultat med tanke på det breda spektrum och de vanskliga projekt- och programtyper som bankens insatser täcker.

22.7.3 IBRD och IDA

U-länder som behöver låna mer än vad deras aktuella kreditvärdighet medger kan erhålla IBRD-lån. En förutsättning är att deras nationalinkomst per capita inte överskrider den gräns (för närvarande 3 385 dollar) vid vilken ett land anses böra kunna klara sig utan sådana lån.

IBRD-lånen finansieras med kapital upplånat på de internationella kapitalmarknaderna. Denna upplåning är baserad på IBRDs eget av medlemsländerna tecknade grundkapital. Av detta är bara en mindre del inbetalad. Återstoden har karaktären av rent garantikapital.

Medlemsstaterna ställer inga krav på avkastning på inbetalat kapital eller ersättning för garantikapitalet. Det är detta som är förklaringen till att IBRDs verksamhet rymmer ett begränsat mått av koncessionalitet.

Av IBRDs nettoinkomst avsätts en viss del för att stärka reserverna. Förhållandet mellan reserver och utestående lån är en betydelsefull indikator på IBRDs egen kreditvärdighet. Av nettoinkomsterna har betydande belopp också avsatts som gåva till IDA, till förmån för Afrika söder om Sahara och för skuldreduktion.

Återbetalningstiden för IBRD-lånen varierar mellan 15 och 20 år bero-

ende på låntagarlandets BNP per capita. På samma sätt varierar den amorteringsfria perioden mellan tre och fem år. Räntor och avgifter fastställs så att IBRD kan bibehålla sin starka finansiella ställning. Därigenom minimeras kostnaderna för låntagarna.

Det ligger i sakens natur att flertalet IBRD-låntagare är medelinkomstländer. Det återspeglas i lånens geografiska fördelning och i viss mån också i deras ämnesinriktning, speciellt om man jämför dem med IDA-krediterna. Mycket mer IBRD-pengar går t. ex. till Latinamerika än till Afrika, medan IDA satsar ojämförligt mycket mer på Afrika än på Latinamerika. Och medan fortfarande en relativt stor del av IBRD-lånen går till infrastruktur och industri, är jordbruk och landsbygdsutveckling samt de sociala sektorerna mer dominerande i IDA-utlåningen.

IDA är en integrerad del av Världsbanken. Vad som ovan sagts om Världsbankens policy och verksamhet innefattar i allt väsentligt också IDA.

IDA-krediter kan erhållas av länder med en per capita-inkomst under en viss gräns (700 dollar). Villkoren för dessa krediter är klart koncessionella: räntefrihet, 0,75 % administrationsavgift, tio års amorteringsfrihet, därefter återbetalning över 30 år (25 år för något mer kreditvärdiga länder). Dessa villkor beräknas innebära ett gåvoelement om ca 80 %. Från att ha varit en i huvudsak ren finansinstitution blev Världsbanken genom tillkomsten av IDA också en biståndsinstitution. Därmed hade ett viktigt steg tagits på den väg som fört banken till sin nuvarande ställning som ledande policy-organ och koordinatör på det utvecklings- och biståndspolitiska området.

I snart 30 år har IDA utgjort den i särklass största enskilda biståndskällan för låginkomstländerna. Den årliga kreditvolymen ligger nu på drygt 5 miljarder dollar. (IBRD-lånen uppgår till ett omkring tre gånger så högt belopp.)

IDA finansieras helt med bidrag av gåvomedel. Bidragens storlek fastställs för tre år i taget. Dessa kapitalpåfyllnader är resultatet av i regel rätt besvärliga förhandlingar.

Ursprungligen fördelades kapitaltillskotten i stort sett i proportion till ländernas ekonomiska styrka. Någon strikt fördelningsformel har emellertid inte kunnat upprätthållas. Oftast har det varit Förenta Staterna som varit tillbakahållande. Dess bidragsandel har successivt sjunkit, liksom Storbritanniens, medan särskilt Japans och Tysklands andelar ökat.

Trots avsevärda svårigheter har IDA ändå lyckats hävda sig relativt väl när det gällt att mobilisera resurser för verksamheten. Till stor del beror det säkert på den förhandlingsmodell som man använder. Ett väsentligt element i denna är att både givar- och mottagarländer ges möjlighet att sätta press på de stater som är mest restriktiva när det gäller storleken av sina egna bidrag och som kan utpekas som ansvariga för att totalresultatet riskerar att bli sämre än det av majoriteten eftersträvade. Viktigt är också givarländernas förtroende för Världsbanken/IDA och för det genom IDA lämnade biståndets effektivitet. Detta förtroende beror i sin tur till stor del på de styrnings- och kontrollmöjligheter som dessa länder har när det gäller IDAs verksamhet och dess inriktning.

IDA har en striktare inriktning på låginkomstländerna (BNP per capita understigande 700 dollar) än praktiskt taget alla andra biståndsorganisationer. Inte mindre än 98 % av utlåningen går till dessa länder. IDA svarar därmed för en femtedel av allt det bistånd, multilateralt och bilateralt, som de erhåller.

Fördelningen av IDA-medlen påverkas av landets ekonomiska "performance", dvs. hur det sköter sin ekonomiska politik och utvecklingspolitik. Begreppet har definierats som innehållande tre komponenter: en sund ekonomisk ledning, strävan mot tillväxt med rättvis fördelning och fattigdomsreduktion samt strävan mot en bärkraftig utveckling.

Sedan andra hälften av 1980-talet är 25-30 % av IDA-utlåningen direkt relaterad till anpassningsprogram. I rapporten från den senaste påfyllnadsförhandlingen antyddes emellertid att anpassningsstödet nu nått sin kulmen. Samtidigt utpekades tre områden som borde ges ökad prioritet: fattigdomsreduktion, sund makroekonomisk politik och sektorpolitik samt förstärkt miljöpolitik. Dessutom borde koncentrationen på de fattigaste länderna och de fattigaste befolkningsgrupperna bibehållas. Det skulle innebära fortsatt god överensstämmelse mellan IDAs inriktning och svenska biståndspolitiska prioriteringar.

Denna överensstämmelse är en förklaring till att de svenska bidragen till IDA hela tiden har legat högt i absoluta tal, även om de i relation till de totala IDA-bidragen inte nått samma nivåer som exempelvis våra UNDP-, UNICEF-, UNHCR- och Afrikafondsbidrag. De svenska andelarna av påfyllnaderna har varierat rätt kraftigt. Efter en topp på 4,18 % av den tredje påfyllnaden har de svenska andelarna varit i stort sett sjunkande för att vid de båda senaste ha uppgått till 2,62 %.

22.7.4 Internationella valutafonden

IMFs huvudsakliga uppgift är att se till att det internationella monetära och finansiella systemet fungerar. I detta syfte övervakar och påverkar fonden medlemsländernas ekonomiska politik på olika sätt. Av särskilt intresse för u-länderna är de, i flertalet fall årliga, s. k. konsultationer som äger rum mellan fonden och vart och ett av dess medlemsländer. En sådan konsultation innebär en ingående granskning av landets ekonomiska läge och ekonomiska politik. Granskningen utmynnar i en bedömning av den förda politiken och rekommendationer till mer eller mindre långtgående modifieringar av denna. För många u-länder medför dessa konsultationer en fullständigare genomlysning av deras ekonomiska situation och en mer djupgående analys av deras ekonomiska problem och politik än de själva förmår genomföra. Såtillvida kan konsultationerna sägas innehålla ett element av tekniskt bistånd.

Internationella valutafonden kan vidare lämna finansiellt stöd i olika former till samtliga medlemsländer, främst i form av kortfristiga betalningsbalanskrediter, s. k. "stand-by"-arrangemang. Dessas syfte är att hjälpa ett land med ett allvarligt underskott i bytesbalansen att genomföra ett kortfristigt stabiliseringsprogram. Detta preciseras i ett dokument, vari landet åtar sig att genomföra överenskomna åtgärder. "Stand-by"-kreditens suc-

cessiva utbetalning är sedan betingad av att dessa åtgärder faktiskt genomförs. Denna s.k. konditionalitet understryker betydelsen av att stabiliseringen verkligen kommer till stånd och bytesbalansunderskottet reduceras. Om inte, har krediten förfelat sitt syfte och landets möjligheter att återbetala den kan därmed ha äventyrats.

"Stand-by"-programmen avser traditionellt perioder upp till 18 månader och krediterna skall normalt återbetalas inom tre till fem år. När betalningsbalansproblemen är av mer fundamental natur och den erforderliga stabiliseringspolitiken måste kompletteras med strukturella åtgärder, kan dessa tidrymder vara otillräckliga. Valutafonden kan därför också, ur en s.k. Extended Fund Facility (EFF), lämna krediter på upp till tio år för finansiering av treåriga, ibland fyraåriga, anpassningsprogram.

Dessa IMFs reguljära låneformer baseras väsentligen på fondens ordinarie resurser, vilka utgår från medlemsländernas valutareserver. Liksom när det gäller IBRD-lånen är det direkta subventionselementet begränsat. Från kredittagarens synpunkt är det väsentliga att kredit över huvud taget kan erhållas och att den är förenad med ett program som kan underlätta en ekonomisk återhämtning.

Även om IMFs ovan i korthet beskrivna reguljära verksamhet i princip gäller samtliga medlemsländer, är den numera av störst betydelse för de u-länder som är beroende av dess ekonomisk-politiska rådgivning och finansiella stöd. Detta finansiella stöd var ursprungligen inte utformat med tanke på den typ av betalningsbalansproblem som ett stort antal u-länder brottas med. Dessa problem är huvudsakligen av långsiktig och strukturell natur. De kan lösas bara genom ekonomiska reformer, som är svåra att genomföra och kräver lång tid för att ge full verkan.

Särskilt allvarliga blir problemen när de drabbar skuldtyngda låginkomstländer. De befinner sig i en sådan situation att kort- eller medelfristig upplåning på marknadsmässiga, eller näst intill marknadsmässiga, villkor är varken tillrådlig eller möjlig. Detta är bakgrunden till att det inom valutafonden har tillskapats två faciliteter för långivning på koncessionella villkor.

"Structural Adjustment Facility (SAF)" bygger på återbetalningar av koncessionella lån från en fond finansierad med vinstmedel från en försäljning av en del av IMFs guldinnehav. "Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)" finansieras delvis med SAF-medel men huvudsakligen med gåvobidrag och krediter på förmånliga villkor från medlemsländerna. Krediterna används för utlåning och bidragen till att reducera utlåningsräntan.

Eftersom de båda faciliteterna till stor del är finansierade med gåvomedel, har utlåningen från dem kunnat ske på klart koncessionella villkor: 0,5 % ränta, återbetalning inom tio år, 5 1/2 års amorteringsfrihet. Detta motsvarar ett gåvoelement om ca 50 %. Lånen går uteslutande till finansiering av strukturanpassningsprogram av i princip samma natur som de "stand-by"- och EFF-stödda programmen men något långsiktigare och mer strukturellt inriktade. Eftersom SAF/ESAF-krediterna innehåller ett så starkt koncessionellt element, kan endast låginkomstländer komma i fråga som låntagare.

Sverige tillhör, liksom de övriga nordiska staterna, det 25-tal länder som deltar i finansieringen av ESAF. Den svenska insatsen har karaktären av rena gåvobidrag och har utgått med 150 milj.kr. under vart och ett av budgetåren 1987/88-1990/91. Bidragen har lämnats som ett led i det svenska betalningsbalansstödet till skuldtyngda länder. Sådant stöd har sedan budgetåret 1985/86 lämnats, både bilateralt och multilateralt, i betydande omfattning. Dessa medel har företrädesvis använts inom ramen för internationellt samordnade insatser till stöd för ekonomiska återhämtningsprogram, i regel IMF- och Världsbanksstödda anpassningsprogram. Detta måste uppfattas som ett uttryck för en positiv bedömning av dessa program. Det är inte liktydigt med en okritisk inställning. I främst Världsbanken men också i Valutafonden har man från nordisk sida aktivt verkat för programmens utveckling mot ökad långsiktighet, ökad flexibilitet och ökat socialt hänsynstagande.

22.7.5 Överväganden, slutsatser

Bretton Woods-institutionerna har visserligen klart särskiljbara mandat och uppgifter. När det gäller u-länderna samverkar de emellertid nära. Det finns både fördelar och nackdelar med en sådan samverkan. Kommittén har inte behandlat denna fråga. Den är medveten om att rollfördelningen mellan de två institutionerna vad gäller deras finansiella stöd till låginkomstländerna aktualiseras i samband med att de koncessionella ESAF-krediterna börjar återbetalas. Detta bör ge anledning till en diskussion av rollfördelningsfrågan.

Världsbanken/IDA är den viktigaste kanalen för både det totala och det svenska multilaterala biståndet. Liksom – och ofta i samverkan med – Valutafonden är Världsbanken även en betydande katalysator för bilateralt bistånd. Därmed påverkas detta bistånds inriktning.

Med den katalytiska funktionen sammanhänger den koordinerande. Världsbanken samverkar på många områden och i flertalet mottagarländer med UNDP och andra FN-organ och spelar därvid ofta den samordnande rollen. Detta samarbete tycks på det hela taget fungera väl.

Världsbanken är den största multilaterala leverantören inte bara av finansiellt utan också av tekniskt bistånd. Till stor del förklaras detta av att tekniska biståndskomponenter ingår i den reguljära långivningen. Men banken svarar också för genomförandet av ett stort antal UNDP-finansierade tekniska biståndsprojekt. Förklaringen ligger i att banken byggt upp en ämnesmässig kompetens och en administrativ kapacitet som på många områden inte överträffas av vad FNs fackorgan kan erbjuda. Världsbanken har fördelen att under ett och samma tak härbärgera både finansiella resurser och fackkunnande.

Världsbankens framträdande ställning i den utvecklingsekonomiska och biståndspolitiska debatten och normbildningen är huvudsakligen en funktion av av dess finansiella och personella resurser. Storleken av de finansiella resurserna beror i sin tur på det förtroende som effektiv biståndsförmedlare som banken åtnjuter hos de bidragsgivande medlemsländerna. I

sista hand vilar detta förtroende till stor del på bidragsgivarnas inflytande över bankens policy.

Kommittén går här inte närmare in på frågan om i-landsdominansen i Världsbanken och Valutafonden. Vilka principiella synpunkter man än kan lägga på den, är denna dominans en uppenbar förklaring till att det genom dessa institutioner kanaliserade biståndet blivit så omfattande. Viktigare än det formella styrkeförhållandet mellan i-länder och u-länder – grupperna är för övrigt långtifrån homogena – är emellertid frågan om vilken politik de båda institutionerna driver och hur framgångsrik den är.

Härvidlag har åtskillig kritik förekommit. Att denna delvis är berättigad råder det inga delade meningar om, inte ens inom de båda institutionerna själva. När det gäller den punkt där kritiken under de senaste åren varit starkast, nämligen frågan om strukturanpassningslånen och deras utformning, hänvisas till ett senare avsnitt (22.16). Allmänt konstaterar kommittén att både banken och fonden i många avseenden tagit fasta på kritiken och modifierat inriktning och utformning av sin verksamhet i enlighet med denna. Sådana modifieringar har i regel gått i en från nordiskt håll förordad riktning.

Världsbanken har anseende som en av de effektivaste biståndsgivande organisationerna. Det hindrar inte att åtskilliga felbedömningar förekommit. Inriktningen av den stora långivningen till Tanzania under 1970- och början av 1980-talet är ett exempel, av banken utförligt utrett och dokumenterat. På det hela taget skiljer sig inte Världsbankens misstag nämnvärt från andra biståndsgivares. Konsekvenserna av en felbedömning från Världsbankens sida förstoras emellertid genom omfattningen av bankens verksamhet och den centrala roll som banken spelar i den internationella biståndsgivningen. Detta understryker vikten av att speciellt de länder som låter en stor del av sitt multilaterala bistånd gå genom IDA – och dit hör Sverige – ger hög prioritet åt styrning och uppföljning av Världsbankens policy och verksamhet. Så sker också från svensk sida.

Ovan konstaterades att *Världsbanken tar intryck av kritik.* Bankens "förändringseffektivitet" skulle därmed vara god. En organisations effektivitet avhänger också i hög grad av kvaliteten på dess utvärderingsfunktion. Också i detta avseende får Världsbanken gott betyg.

Sammanfattningsvis har kommittén inte funnit anledning ifrågasätta Världsbankens effektivitet som biståndsgivare. Det innebär inte att vi anser allt vara väl beställt. Om inte annat så kan bankens storlek och omfattningen och diversifieringen av dess verksamhet i sig utgöra ett effektivitetsproblem. Detta tycks man från nordisk sida vara medveten om. Kommittén utgår från att hithörande frågor fortsätter att bli föremål för nordisk uppmärksamhet.

Världsbanken/IDA har en målsättning som stämmer väl överens med de svenska biståndspolitiska målen. Det svenska tillväxtmålet motsvaras av IDAs utvecklings- och produktivitetsmål. I den mån ett land närmar sig detta mål, stärks också dess ekonomiska och politiska självständighet. På motsvarande sätt främjar IDAs markanta fattigdomsinriktning ekonomisk och social utjämning; sannolikt, åtminstone indirekt, även en demokratisk samhällsutveckling. Frågan om folkligt deltagande som en väsentlig faktor

i utvecklingsprocessen har också börjat bli föremål för ökad uppmärksamhet. Vad slutligen miljömålet beträffar noterar kommittén att Världsbanken sedan några år är i färd med att kraftigt förstärka sina resurser och sin verksamhet på miljöområdet.

Dessa likheter med avseende på målsättningen motsvaras av betydande likheter i biståndets sektor- och ämnesmässiga fördelning. När det gäller fördelningen mellan olika länderkategorier är IDAs inriktning på låginkomstländerna mer långtgående än det svenska bilaterala biståndets. Den kraftiga prioriteringen av Afrika söder om Sahara är den samma.

Det finns alltså en god överensstämmelse vad gäller målsättning och verksamhetsinriktning mellan IDA och bilateralt svenskt bistånd. Kommittén har särskilt noterat den pågående, från nordisk sida tillskyndade, förstärkningen av fattigdomsinriktningen.

Vad som här sagts innebär självfallet inte att det skulle saknas anledning till kritik. Denna gäller emellertid inte i första hand angivna mål och principer och den riktning i vilken utvecklingen pekar. Däremot vore det önskvärt att denna utveckling på vissa punkter kunde drivas längre och snabbare än vad som hittills skett.

Utvecklingen av mänskliga resurser i allmänhet och av kvinnors ställning och möjligheter i synnerhet är ett område som kommittén tillmäter stor betydelse. De fördelningsmässiga och sociala konsekvenserna av strukturanpassning är ett annat sådant område. Främjandet av en demokratisk samhällsutveckling är ett tredje viktigt område. Detta är exempel på områden där man från nordisk sida bör söka påskynda utvecklingen. Kommittén ställer sig inte främmande för tanken att så sker genom öronmärkta bidrag och utlåning av personal.

Det svenska inflytandet i Världsbanken – eller snarare det nordiska – är antagligen inte så stort som bankens från vår synpunkt positiva utveckling i vissa avseenden skulle kunna tyda på. Vi har ofta haft, eller så småningom fått, stöd på de punkter där förändringar skett i av oss eftersträvad riktning. Det hindrar inte att den traditionella nordiska medlarrollen ger goda möjligheter att driva nordiska ståndpunkter.

På det hela taget är medlemsländernas styrningsmöjligheter förhållandevis goda i de båda Bretton Woods-institutionerna. Speciellt gynnade i detta avseende är givetvis de stora i-länderna med sin röstmässiga styrka. Kommittén har emellertid ett intryck av att den nordiska linjen hävdas väl. Den vill understryka betydelsen av att berednings- och samordningsarbetet i de nordiska huvudstäderna ges hög prioritet och att möjligheterna till samverkan också med andra medlemsländer utnyttjas. Lika viktigt är det att hög kvalitet upprätthålls på den nordiska representationen i de båda institutionerna. *Vad gäller fördelningen mellan de fem nordiska länderna av de poster genom vilka de företräds i Världsbanken, anser kommittén det rimligt att viss hänsyn tas till ländernas olika starka intresse av bankens verksamhet.*

De regionala utvecklingsbankerna har liksom Världsbanken karaktären av kombinerade utvecklings- och finansinstitutioner. Den äldsta regionalbanken är Interamerikanska utvecklingsbanken (Interamerican Development Bank, IDB) från 1959. År 1963 bildades Afrikanska utvecklingsbanken (African Development Bank, AfDB) och 1966 Asiatiska utvecklingsbanken (Asian Development Bank, AsDB). Som komplement till dessa regionala utvecklingsbanker har utvecklingsfonder bildats enligt mönster från Världsbanken/IDA.

Efter en presentation av några gemensamma drag hos regionalbankerna (22.8.1) samt av bankernas inbördes förhållanden och relationer till Världsbanken och Sverige (22.8.2) skildras kortfattat Interamerikanska utvecklingsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken samt – något utförligare – Afrikanska utvecklingsbanken (22.8.3 – 5). Slutligen redovisas kommitténs överväganden och slutsatser (22.8.6).

22.8.1 Några gemensamma drag

Liksom i Världsbanken är regionalbankernas/ fondernas högsta beslutande organ en "Board of Governors". Denna är sammansatt av regeringsrepresentanter för samtliga medlemsländer och möts en gång per år. Däremellan handhas det löpande arbetet av en direktörsstyrelse ("Board of Directors"). Eftersom antalet medlemsländer väsentligt överstiger antalet platser i direktörsstyrelsen, har länderna, liksom i Världsbanken, fått gå samman i valgrupper. En direktör representerar således i regel flera medlemsländer. I alla regionalbanker ingår de nordiska länderna (utom Island, som inte är medlem i någon regionalbank) i samma valgrupp tillsammans med två eller flera andra länder.

Rösträtten är vägd i förhållande till andel tecknat kapital i bankerna resp. lämnade bidrag till fonderna. För att ge de många små och fattiga länderna ett större inflytande tilldelas varje medlemsland också ett visst antal röster oberoende av landets kapital- och bidragsandelar. U-länderna har störst röststyrka i AfDB och AfDF – 58 % resp. 50 % – och i IDB/FSO – 54 %. I IBRD/IDA och AsDB/AsDF ligger motsvarande siffror för u-länderna i intervallet 32-45 %.

Regionalbankernas utlåningsverksamhet sker, liksom Världsbankens, till helt övervägande del med medel upplånade på de internationella kapitalmarknaderna. Av medlemsländernas kapitalinsatser inbetalas endast en mindre del, medan återstoden utställs som garanti för bankernas upplåning. Utlåningsvillkoren bestäms i huvudsak av de upplåningsvillkor bankerna kan uppnå.

Till skillnad från bankerna finansieras fondernas verksamhet genom gåvobidrag från i första hand i-länderna. Bidragens storlek fastställs i samband med s. k. påfyllnadsförhandlingar. En påfyllnad sker genom en internationell överenskommelse, där bidragsgivarna gör en utfästelse för tre eller fyra år. Utlåningen från fonderna sker på mycket förmånliga villkor.

Regionalbankerna och -fonderna riktar sig till mottagarländer på olika utvecklingsnivå och med varierande kreditvärdighet. Lånevillkoren är fördelaktigast för de fattigaste länderna.

Flertalet u-länders starkt beskurna möjlighet till egen upplåning på de internationella kapitalmarknaderna under 1980-talet har givit utvecklingsbankerna en vidgad roll. Från att tidigare nästan uteslutande ha varit inriktad på projektfinansiering har deras långivning delvis fått karaktär av betalningsbalansstöd kopplat till ekonomiska reformer och strukturanpassningsprogram.

22.8.2 Regionalbankerna, Världsbanken och Sverige

Medan regionalbankernas relationer till Världsbanken är intensiva, med både positiva och negativa förtecken, är deras inbördes samarbete relativt svagt utvecklat. Det huvudsakliga konkreta samarbetet under senare år mellan Världsbanken och regionalbankerna har rört olika samfinansieringar avseende främst strukturanpassning. Framför allt bland större låntagarländer finns det ett motstånd mot alltför omfattande koordination mellan Världsbanken och regionalbankerna.

Regionalbankernas finansiella och legala struktur återspeglar svåra avvägningar mellan inflytande för de huvudsakliga bidragsgivarna och för låntagarländerna. Särskilt för Interamerikanska och Afrikanska utvecklingsbanken anses de formella inflytanderelationerna vara en av orsakerna till svårigheterna att nå en gradvis anpassning av dessa bankers verksamhetsinriktning till förändrade förhållanden. Problemet kan sägas bottna i den s. k. "paradoxen", dvs. att låntagarna genom sitt majoritetsinflytande i banken är ansvariga för utformningen av de egna lånevillkoren.

Sveriges medlemskap i utvecklingsbankerna ger möjligheter till inflytande i internationella ekonomiska och finansiella frågor av vikt inte bara för u-länderna utan i viss mån också för vårt land. Utvecklingsbankerna är att betrakta som instrument inom ramen för Sveriges allmänna relationer med u-länderna. De spelar också en kompletterande roll i samarbetet med våra huvudmottagarländer.

Sverige har kommit att ikläda sig rollen av en jämförelsevis oegennyttig understödjare av det multilaterala systemet med en betydande grad av kontinuitet i sitt agerande. Liksom övriga nordiska länder har Sverige därvid dragit på erfarenheter från långvarigt och aktivt bilateralt utvecklingssamarbete. Kontinuiteten i det nordiska agerandet har troligtvis lett till ett större inflytande i utvecklingsbankerna än som motsvarar de nordiska ländernas röstmässiga tyngd.

Generellt kan sägas att utvecklingsbankernas prioriteringar kommit att uppvisa ökad överensstämmelse med de svenska biståndspolitiska målen. Det gäller i synnerhet betoningen av fördelningsfrågor och utvecklingens sociala dimensioner. Det gäller också inriktningen på ökad jordbruksproduktion och säkrare matförsörjning inom ramen för olika landsbygdsutvecklingsprogram. Under senare år har miljöfrågorna snabbt fått hög angelägenhetsgrad i utvecklingsbankerna.

Sveriges kapitalandelar i regionalbankerna (och bidragsandelar i deras

fonder) uppvisar betydande olikheter. Andelarna vid utgången av 1989 var i Afrikanska utvecklingsbanken 1,45 % (5,24 %), i Asiatiska utvecklingsbanken 0,15 % (0,93 %) och i Interamerikanska utvecklingsbanken 0,16 % (0,34 %). Speciellt i Afrikanska utvecklingsfonden är den svenska bidragsandelen hög i förhållande såväl till de båda andra regionala utvecklingsfonderna som till IDA.

Från svensk (och nordisk) sida har den potential som ligger i vårt medlemskap i regionalbankerna ännu inte helt utnyttjats. Huvudorsakerna härtill får sökas i brist på handläggarkapacitet och därmed sammanhängande brist på kunskap om dessa banker. Regionalbankerna kommer vanligtvis i skuggan av Världsbanken. En aktivering av våra regionalbanksinsatser är emellertid på gång.

Även om Världsbanken av naturliga skäl dominerar vad gäller t.ex. policy-utveckling och ekonomiska "makro"-kunskaper globalt och regionalt, bör regionalbankernas verksamhet inte underskattas. De har fördelen av en större närhet till låntagarländerna med åtföljande större inblick i och förståelse för ländernas politiska, ekonomiska och sociala dynamik. Härvidlag kan regionalbankerna ofta spela en kompletterande roll i förhållande till Världsbanken. Genom att de betraktas som låntagarländernas "egna" banker är i många fall lyhördheten större och förutsättningarna bättre för en förtroendefull policy-dialog. Det gäller särskilt ekonomiska frågeställningar med ut- och inrikespolitiska och sociala implikationer.

På områden som fattigdomsinriktning, miljö, kvinnofrågor och, i viss mån, mänskliga rättigheter och demokrati spelar regionalbankerna en inte oviktig policy-skapande roll i respektive region.

Förutsättningar finns att föra in det nordiska tänkandet på dessa områden i regionalbankerna. Som i andra multilaterala institutioner kan övertygande argumentering i sakfrågor ge ett inflytande som är större än vad som följer av kapitalandelar och röststyrka.

22.8.3 Interamerikanska utvecklingsbanken

Från att ursprungligen ha varit en pan-amerikansk biståndsorganisation, finansierad huvudsakligen av USA, utvecklades IDB under 1970-talet till en multilateral finans- och utvecklingsinstitution. I dag är antalet medlemsländer 44, varav 25 låntagarländer i Latinamerika och Karibien, två icke-låntagarländer i regionen (USA och Kanada) samt 17 icke-regionala länder.

I beslut om långivningens inriktning har låntagarna formellt ett avgörande inflytande, vilket under senare år lett till motsättningar mellan främst de latinamerikanska länderna och USA. Som följd av detta infördes i samband med den sjunde kapitalpåfyllnaden en parallell röstmekanism i styrelsearbetet som ger möjlighet att uppskjuta projekt och program som är oacceptabla för de icke-låntagande medlemsländerna.

Från starten 1959 har IDB finansierat projekt och program till en total kostnad av drygt 120 miljarder dollar. Härav har banken bidragit med en tredjedel. Under 1980-talet har IDBs lånevolym i genomsnitt uppgått till ca 3 miljarder dollar årligen. För många länder i Latinamerika, särskilt de

fattigare, är IDB den största offentliga finansieringskällan. Bankens utlåning har en relativt markerad fattigdoms- och, sedan några år tillbaka, miljöinriktning.

Sverige ingår i en valgrupp med nio västeuropeiska länder, som representerar en röststyrka på 3,7 %. Våra finansiella bidrag har därmed varit begränsade; sedan inträdet i banken har de uppgått till drygt 120 milj.kr. Från att ursprungligen ha varit primärt handelspolitiskt är det svenska intresset av IDB numera i första hand biståndspolitiskt.

22.8.4 Asiatiska utvecklingsbanken

AsDB har idag 49 medlemsländer, varav 34 regionala och 15 icke-regionala. Av de regionala medlemmarna är 27 länder låntagarländer. Japan som största regionala medlemsland och traditionell innehavare av presidentskapet har ett mycket betydande inflytande i banken. De europeiska medlemsländerna, som tidigare spelat en passiv roll, har under senare år blivit mer konstruktivt kritiska.

Sedan 1966, då den operativa verksamheten inleddes, har Asienbanken finansierat över 900 projekt och program till ett värde av över 28 miljarder dollar. Banken finansierar sin verksamhet med dels de ordinarie resurserna, som lånas ut på marknadsvillkor, dels resurserna från Asiatiska utvecklingsfonden, som lånas ut på mycket fördelaktiga villkor till de fattigaste medlemsländerna.

Bankens låneverksamhet har under senare år alltmer inriktats mot fattigdomsorienterade projekt och betydande framsteg har gjorts med att integrera miljöaspekter i projektverksamheten.

Sverige ingår i en valgrupp bestående av Kanada, Nederländerna och de nordiska länderna. Valgruppen har en sammanlagd röststyrka på 9,1 %. Den är den tredje största efter Japan och USA. Vid utgången av 1989 uppgick Sveriges sammanlagda bidrag till Asienbanken till 131 miljoner dollar.

Asiatiska utvecklingsbanken får bedömas som den mest solida och effektiva regionalbanken. Den präglas samtidigt av ett auktoritärt och toppstyrt tänkande och har anklagats för stel organisation. Motsättningar och kommunikationssvårigheter mellan Japan och USA har förekommit.

22.8.5 Afrikanska utvecklingsbanken

Under de första 20 åren var Afrikabanken en rent afrikansk angelägenhet. I dag har alla självständiga afrikanska stater, med undantag av Sydafrika, anslutit sig som medlemmar. Även icke-afrikanska stater, däribland industriländer som USA, Kanada, Japan och flertalet europeiska länder inklusive Sverige och övriga nordiska länder (utom Island), har anslutit sig. Flera länder i Asien och Latinamerika är numera också medlemmar i banken. Totalt har banken och fonden 50 afrikanska och 25 icke-afrikanska medlemmar.

Sverige bildar tillsammans med övriga nordiska länder, Schweiz och Indien en valgrupp. Bankens löpande arbete sköts av en direktörsstyrelse

med 18 direktörer, varav sex från icke-regionala länder. Vid bankens fjärde allmänna kapitalökning 1987 tredubblades kapitalet till 19,5 miljarder dollar för femårsperioden 1987-1991. Vidare kom givarländerna överens om bidrag till utvecklingsfonden som i reala termer innebar en 25-procentig ökning jämfört med den föregående perioden.

Denna mycket betydande förstärkning av bankens och fondens resurser har väsentligt ökat bankens möjligheter att stödja de afrikanska länderna i deras ansträngningar att återhämta sig från den ekonomiska och sociala kris som under lång tid rått i regionen. Samtidigt har banken ställts inför stora problem att organisations- och policymässigt förvalta och utveckla sitt vidgade uppdrag, inte minst med hänsyn till låntagarländernas interna ekonomiska svårigheter.

Delvis mot bakgrund av dessa problem utfördes 1989 en svensk utvärdering av Afrikanska utvecklingsbanken. Kommittén har anmodats överväga denna utvärdering i sitt betänkande.

Utvärderingen kritiserar de afrikanska medlemsländernas brist på engagerat ansvar för banken. Men även i-landsmedlemmarna kritiseras bl. a. för missriktad solidaritet med banken. Här hänvisas särskilt till förhandlingarna om bankens nyssnämnda kapitalpåfyllnad. Resultatet av dessa blev den största kapitalpåfyllnad en utvecklingsbank någonsin fått. Men den baserades enligt utvärderingen inte på en seriös bedömning av bankens möjligheter att på ett effektivt sätt hantera ett så stort resurstillskott. Utvärderingen anser det vara just obalansen mellan bankens stora tillgång på finansiella resurser och bristande administrativa kapacitet som är ett av huvudproblemen.

Vidare kritiseras bankledningen för att sakna klara prioriteringar. Målen för verksamheten måste enligt utvärderingen göras tydligare, resurserna måste koncentreras och systematisk kontroll och uppföljning införas. På personalsidan påtalas kapacitetsbrist och otillräcklig kompetens. Rekryteringen sker ofta på politiska grunder och banken är topptung. Utvärderingen föreslår att en organisationsutredning tillsätts främst med sikte på att ändra bankens låga prioritering av den operativa verksamheten.

Bankens aktiviteter på miljöområdet bedöms positivt. Den nord-sydkonfrontation på detta område som uppstått i några andra liknande organisationer spåras inte i AfDB.

Utvärderingen hävdar att det inte går att automatiskt likställa AfDBs höga kreditvärdighet med finansiell stabilitet, särskilt som den stora kapitalökningen snarast bör uppfattas som ett politiskt betingat stöd för Afrika. Vidare varnas för att kvaliteten på bankens låneportfölj starkt försämrats.

Utvärderingen anser det särskilt viktigt att så långt möjligt komma till rätta med obalansen mellan bankens stora tillgång på finansiella resurser och bristande administrativa kapacitet. Enligt utvärderingen gäller bristerna på det administrativa området

- den svaga ledningsfunktionen och det outvecklade samordningsansvaret på landnivå,
- oklar beslutsordning och oklara avgränsningar mellan ansvarsområden,
- låg betoning av den operativa verksamheten.

Önskvärda organisationsförändringar bör enligt utvärderingen vara in-

riktade på ökad prioritering av bankens operativa fältverksamhet genom omsorgsfullare projektval, bättre projektövervakning och systematisk återkoppling av information om utfallet av projekten.

Utvärderingen efterlyser också stärkt ledningskontroll och införande av en programorienterad budgetprocess samt klargörande av ansvarsförhållanden och resultatansvar i banken. Trots sin ansenliga personalstyrka lider Afrikabanken, enligt utvärderingen, av mycket uppenbara kapacitetsproblem. Men det anses inte vara totalt sett fler tjänstemän som i första hand behövs utan andra och nya kunskapsprofiler. Medan de operativa projektavdelningarna lider stor brist på välutbildade specialister (tekniker, agronomer, ekonomer, etc.), har nyrekryteringen utifrån politiska utgångspunkter främst resulterat i att ett ökat antal "generalister" knutits till banken.

22.8.6 Överväganden, slutsatser

De regionala utvecklingsbankerna och -fonderna spelar en större roll i det multilaterala biståndet än man i allmänhet torde föreställa sig. De är också förhållandevis okända. De har därför skildrats relativt utförligt. Speciell uppmärksamhet har ägnats Afrikanska utvecklingsbanken. Den kraftiga svenska satsningen på Afrikabankens utvecklingsfond motiverar detta. Härtill kommer att den särskilda utvärderingen konstaterat att banken lider av vissa problem.

Nedan diskuteras först regionalbankerna i allmänhet, därefter utvärderingen av Afrikabanken.

Regionalbankerna generellt

Av tidigare avsnitt har framgått att *de regionala utvecklingsbankerna och -fonderna utvecklas i en från svensk biståndspolitisk synpunkt positiv riktning.* Det gäller främst dessa bankers ökade prioritering av frågor som landsbygds- och jordbruksutveckling, utvecklingens sociala dimensioner och dess fördelningsaspekter samt miljöfrågor och frågor rörande kvinnor i utvecklingsprocessen. Denna utveckling har visserligen inte hunnit lika långt på alla håll. Den är inte desto mindre väsentlig vid en bedömning av regionalbankerna och deras potential. *Kommittén har mot denna bakgrund en i princip positiv inställning till dessa banker och till förslag ägnade att stärka dem och deras verksamhet.*

Kommittén ser regionalbankerna inte bara som ett komplement utan också som ett i vissa avseenden värdefullt alternativ till Världsbanken. I förhållande till denna har de fördelen av en stark regional förankring. För att denna fördel skall kunna utnyttjas till fullo, behöver regionalbankernas – speciellt Afrikabankens – institutionella kompetens och operativa kapacitet förstärkas. Vidare bör regionalbankerna söka tillgodogöra sig Världsbankens erfarenheter och kunnande på relevanta områden. Möjligen kan en kompetensförstärkning främjas genom viss arbetsfördelning och specialisering. *Ökat erfarenhetsutbyte och samarbete regionalbankerna emellan vill synas naturligt.* Regionalbankernas möjligheter att i vissa fall

fungera som sammanjämkare mellan Bretton Woods-institutionerna och låntagarländerna bör också utnyttjas och utvecklas.

Tidigare berörda frågor rörande regionalbankerna i allmänhet är visserligen inte av samma angelägenhetsgrad som de frågor rörande Afrikabanken till vilka vi återkommer nedan. Delvis sammanfaller emellertid de båda kategorierna av frågor. Det kan också vara lättare att behandla dem i ett allmänt regionalbanksperspektiv. Härtill kommer att utvecklingsbankerna – alltså även Världsbanken/IDA – har många gemensamma problem och är stora mottagare av svenska biståndsmedel. Kommittén anser därför att *det kan finnas anledning att, eventuellt i en nordisk arbetsgrupp, följa upp vissa aspekter av nordisk policy när det gäller regionalbankerna i allmänhet och Afrikabanken i synnerhet.* Ett sådant arbete borde givetvis bedrivas i nära kontakt med dem som är ansvariga för det löpande samarbetet med bankerna.

Nuvarande nordiska samarbete på regionalbanksområdet behandlar huvudsakligen frågor av mer löpande natur. En viktig långsiktig fråga, som särskilt förtjänar att studeras, rör regionalbankernas relationer och roller i förhållande till i första hand Världsbanken men också till FN-systemet och bilaterala givare. Ökad klarhet i detta avseende skall kunna göra det lättare att formulera nordiska ståndpunkter och förslag i frågor som

- regionalbankernas operativa inriktning,
- deras roll på det tekniska biståndsområdet,
- organisationsfrågor, administrativa kostnader och budget,
- anpassningslångivning,
- samfinansierings- och upphandlingsfrågor,
- regionalbankernas roll i skuldreduktionsoperationer,
- betalningsförseningar och nettoresursflöden,
- regionalbankernas roll på fattigdoms-, miljö- och kvinnoområdena,
- de nordiska ländernas representation,
- börde- och röstfördelningsproblem.

I första hand skulle en prioritering mellan dessa frågor behöva ske, eventuellt en begränsning till några få av dem. Möjligen borde man, åtminstone i en första etapp, helt inrikta arbetet på mera övergripande utvecklingsbanksfrågor.

Afrikanska utvecklingsbanken

Kommittén har som nämnts anmodats att i sina överväganden ta upp utvärderingen av Afrikabanken. Vi har inte haft möjlighet att göra någon egen prövning av utvärderingens alla slutsatser och förslag. Vi finner det tillfredsställande att denna utvärdering gjorts. Resultatet understryker angelägenheten av aktiv uppföljning.

Allmänt vill kommittén notera att *Sverige har både goda skäl och goda förutsättningar att spela en aktiv roll i Afrikabanken.* Sveriges stora engagemang i Afrika som bilateral biståndsgivare är en viktig faktor. Med god kunskap om politiska, ekonomiska och sociala förhållanden i främst Afrika söder om Sahara bör Sverige ha väsentliga bidrag att lämna. De nära och förtroendefulla relationer som Sverige byggt upp med många länder i

Afrika bör också skapa utrymme för en svensk brobyggarroll mellan DAC-medlemmarna och de regionala medlemmarna i Afrikabanken. Båda dessa ländergrupper har dessutom visat intresse för att de nordiska länderna blir mer aktiva och tar ett större ansvar för Afrikabankens utveckling.

Ambitionerna får dock inte sättas för högt. Problemen i banken är i många avseenden en spegel av de enorma problemen i Afrika. Lika litet som för Afrika som helhet, finns för problemen i Afrikabanken några enkla och snabbt verkande lösningar.

Utvärderingen påtalar brister på många områden, särskilt det administrativa. Det gäller organisation, ledning, personal, etc. Kritiken utmynnar i ett förslag att de huvudsakliga finansiärerna av Afrikabanken och -fonden skall begära att bankens ledning beställer en resultatorienterad konsultstudie av bankens organisation.

Kommittén har inte tillräckligt underlag för ett ställningstagande till detta förslag. Under alla omständigheter bör man först underhand försäkra sig om att det skulle uppfattas positivt inte bara i DAC-kretsen utan också från bankledningens sida. Det är också viktigt att en eventuell studie, såsom utvärderingen framhåller, inte bedrivs utifrån utan i nära samverkan med berörd personal. Det vill synas naturligt att utvärderingens förslag på denna punkt i första hand diskuteras i den nordiska kretsen och att man därvid beaktar både de synpunkter som redan inkommit på utvärderingen och den utveckling som skett sedan den framlades.

I likhet med utvärderingen finner kommittén det angeläget att Afrikabankens integritet och ställning som Afrikas viktigaste bank- och utvecklingsinstitution stärks. Många givarländers villighet att ge banken sitt stöd är beroende av den ansvarskänsla med vilken de regionala medlemmarna utnyttjar sitt majoritetsinflytande.

På denna punkt anmäler utvärderingen farhågor och pekar på tillfällen där de regionala styrelsemedlemmarna utnyttjat sin majoritetsställning till att driva igenom beslut som inte varit i bankens intresse. Detta kan tolkas som ett uttryck för den s.k. paradoxen, dvs. att det är låntagarna som bestämmer över långivningen. Utvärderingen anser att detta problem skulle kunna reduceras genom att, liksom i IDB, ge de icke-regionala länderna möjlighet att en viss tid uppskjuta beslut som man motsätter sig. Så har nu också skett.

Utvärderingens förslag till förstärkning av bankens kapacitet vad gäller projektidentifiering, projektgenomförande och utvärdering kan kommittén ansluta sig till. Detsamma gäller förslagen avseende miljöområdet och kvinnor i utveckling. Kommittén delar också uppfattningen att utvecklingen av bankens kvalitativt försämrade låneportfölj bör noga följas.

Afrikabanken är den av utvecklingsbankerna på vilken Sverige satsar relativt sett mest. (Av de större multilaterala biståndsorganisationerna är det bara i två – UNICEF och UNDP – som den svenska bidragsandelen är större än i Afrikanska utvecklingsfonden.) Det är mot den bakgrunden man bör bedöma de brister i Afrikabankens organisation och verksamhet som utvärderingen pekar på. Sammantagna skulle de kunna motivera frågan om banken är en effektiv kanal för nuvarande stora andel av det

svenska multilaterala biståndet. Kommitténs slutsats är emellertid att utvärderingen och dess resultat, i förening med den stora svenska satsningen på banken, i stället bör föranleda *ett ökat svenskt – och nordiskt – ansvarstagande när det gäller att komma till rätta med föreliggande problem.*

Vilka specifika åtgärder ett sådant ansvarstagande skulle kunna leda till har kommittén inte anledning att gå in på. Den begränsar sig till ovan anförda synpunkter, speciellt avseende frågan om en nordisk arbetsgrupp och en organisationsöversyn. *Under alla omständigheter bör förutsättningar skapas för ett aktivt och långsiktigt svenskt/nordiskt agerande i förhållande till Afrikabanken.*

Som ett led i dessa strävanden bör Sveriges potential som "brobyggare" utnyttjas. Det kan ske genom underhandskontakter med våra huvudmottagarländer i Afrika. Därvid bör klargöras att vår grundinställning till banken är positiv och att det är konstruktiva åtgärder som vi eftersträvar.

22.9 FNs utvecklingsprogram, UNDP

FNs utvecklingsprogram (United Nations Development Program, UNDP) har till uppgift att vara FN-systemets centrala fond för finansiering av tekniskt bistånd. Till UNDP är också knutna ett antal fonder av vilka kapitalutvecklingsfonden (United Nations Capital Development Fund, UNCDF) har självständig verksamhet. FNs befolkningsfond (United Nations Population Fund, UNFPA) är en helt självständig organisation men har gemensam styrelse med UNDP. FN bedriver ett omfattande arbete för jämställdhet. Inom detta arbete finns också FNs utvecklingsfond för kvinnor (United Nations Development Fund for Women, UNIFEM). Dessa organisationer behandlas i det följande.

22.9.1 UNDP

1948 bildades FNs utvidgade program för tekniskt bistånd (United Nations Expanded Programme of Technical Assistance, EPTA). Principerna bakom EPTA har tagits över av UNDP:

– inriktning på tekniskt bistånd, stipendier, utbildning, etc,
– samarbete med FNs fackorgan,
– mottagarlandsorientering.

1965 sammanslogs EPTA och den senare bildade Särskilda fonden till FNs utvecklingsprogram under en gemensam styrelse.

Ett omfattande utredningsarbete i slutet av 1960-talet resulterade i en omläggning och systematisering av FNs utvecklingssamarbete. Detta avsågs möta den expansion av biståndet under 1970-talet som väntades följa på den stora uppslutningen kring 1-procentmålet i resolutionen om det andra utvecklingsårtiondet.

Den struktur som etablerades innebar att UNDPs verksamhet skulle organiseras som ett trepartssamarbete mellan UNDP, mottagarlandet och genomförande organisation (oftast ett av FNs fackorgan). UNDP fastställde landramar (liknande det svenska bilaterala biståndets) och de andra

två parterna skulle komma med förslag hur dessa landramar skulle utnyttjas.

Det förutsågs också att UNDPs styrelse skulle framlägga ett förslag till stadga för programmet vid 1971 års generalförsamling. Detta visade sig inte möjligt och efter diskussion vid varje styrelsemöte fram till 1977 bordlades frågan på obestämd tid. UNDP arbetar därför utan stöd av en samlad stadga.

Den förutsedda resurstillväxten kom inte till stånd. Delvis som en följd härav har fackorganen sökt och erhållit ökande biståndsresurser för verksamhet i u-länderna direkt från givarländer. Dessa s. k. extrabudgetära resurser (multibi) tillsammans med finansieringen direkt via fackorganens reguljära budgetar överstiger i dag de resurser som kanaliseras via UNDP.

UNDP har i dag över 5 900 pågående projekt i 152 länder och territorier till ett totalt värde av ca 9 miljarder dollar. I dessa projekt arbetar över 9 000 internationella experter och volontärer. UNDP verksamhet spänner över nästan alla samhällssektorer. 1989 gavs omkring 20 % av resurserna till var och en av de båda sektorerna jordbruk, skog och fiske resp. policy och planering och omkring 10 % till vardera industri, kommunikationer och naturresurser.

Kriterierna för bistånd från UNDP är så utformade att de fattigaste länderna gynnas. 80 % av landprogramresurserna är under den fjärde programperioden 1987–1991 reserverade för 52 länder med en per capita-inkomst under 750 dollar. Under nästa programperiod kommer dessa länder att få 87 % av dessa resurser. UNDPs budget uppgår till ca 1 miljard dollar per år. Ca 95 % av bidragen kommer från OECD-länderna, därav nära 30 % från de nordiska länderna. UNDPs finansiella bas har hela tiden varit smal. Tio länder har stått för 80 % av bidragen.

UNDP har sitt sekretariat i New York men är i högre grad än något annat FN-organ decentraliserat med 113 fältkontor i lika många länder. Kontoren skall arbeta så nära landets administration som möjligt under utformningen och genomförandet av landprogrammen.

UNDPs styrelse ("Governing Council") har 48 medlemmar valda av ECOSOC på tre år. Den centrala ledningen är organiserad på fyra regionala byråer, som är ansvariga för programverksamheten.

UNDPs fältkontor leds av en fältkontorschef ("Resident Representative"), som normalt också ansvarar för FNs samlade verksamhet i landet. Fältkontorets främsta uppgift är att övervaka och stödja programarbetet, i första hand genom att bistå landets myndigheter med programformulering och projektidentifiering, men också i fråga om praktiska frågor i samband med projektgenomförandet. UNDPs fältkontor betjänar också FN-systemet i dess helhet. Därmed intar det ofta en position som inofficiell FN-representation i landet.

Under UNDP är också samlade ett antal fonder (utöver de som behandlas nedan): Fonden för särskilda åtgärder för de minst utvecklade länderna (MUL-fonden), Sudano-Sahel-kontoret, som arbetar med bekämpning av ökenutbredning, FNs volontärprogram, FNs fond för vetenskap och teknologi samt FNs naturresursfond.

Det svenska stödet till UNDP och dess verksamhet har traditionellt varit

mycket starkt. Bidraget till UNDP för budgetåret 1990/91 uppgår till 770 milj.kr, varav 625 milj.kr som ordinarie bidrag, 65 milj.kr till MUL-fonden, 25 milj.kr till Sahel-kontoret och 55 milj.kr till kapitalutvecklingsfonden. Till detta kommer 125 milj.kr till UNFPA. Sedan 1967 har Sveriges totala bidrag till UNDP uppgått till 6,5 miljarder kronor, vilket ger Sverige platsen som näst största bidragsgivare efter USA.

Sverige har sökt värna om UNDPs möjligheter att förbättra samordningen av FNs biståndsverksamhet. UNDP-biståndets ökade koncentration på de fattigaste länderna har delvis tillkommit genom aktiv påverkan från svensk och nordisk sida.

Under 1980-talets första del medverkade Sverige i försöken att reformera finansieringen av UNDP. Syftet var att få till stånd förhandlingar mellan givarländerna om flerårsåtaganden, som skulle säkra underlaget för UNDPs programmering. Samtidigt sökte man modifiera styrelsen genom inrättandet av en programkommitté, som skulle möjliggöra en bättre genomlysning av UNDPs verksamhet. Trots omfattande insatser från flera stora givarländer föll dessa förslag.

I dag pågår ett arbete på en omdefiniering av trepartssamverkan. Därvid avser man att föra över ansvaret för projektgenomförandet till mottagarlandet, vilket är ett förfarande som de multilaterala utvecklingsbankerna tillämpar.

UNDPs ställning som centralt finansieringsorgan för FNs tekniska bistånd har urholkats. Samtidigt har fackorganens s.k. multibi-bistånd och det tekniska biståndet från världsbanksgruppen och de regionala utvecklingsbankerna ökat kraftigt.

UNDP har fasta regler för hur utgifterna skall fördelas. Däremot har intäktssidan en mycket lös utformning. Denna brist på symmetri i hanteringen av inkomster och utgifter ledde till en finansiell kris redan 1974-1975. Även om UNDP lärt sig hantera likviditetsfrågorna, har inte programmeringen blivit en långsiktig, väl planerad process, som det var tänkt.

UNDP är en organisation med en politisk styrelse som formellt domineras av u-länderna med en majoritet av rösterna men reellt av de givarländer, vars bidrag är livsnödvändiga för organisationen.

UNDP har en betydande potential genom sin tillgång till hela FN-systemet och alla dess medlemmars kunnande och forsknings- och utbildningsresurser. UNDP bör kunna anlägga en helhetssyn på ett lands utvecklingsproblem. Genom sin fältkontorsorganisation har UNDP personal och kunnande med vidare och längre erfarenhet av utvecklingssamarbete än andra FN-organ.

En reformdiskussion inom UNDP har påbörjats. Årsrapporten om mänsklig utveckling (Human Development Report) innebär att organisationen engagerar sig på ett nytt sätt i den utvecklingspolitiska debatten.

11 11-0631

22.9.2 FNs kapitalutvecklingsfond, UNCDF

UNCDF bildades 1966 för att bistå u-länderna med kapital i form av gåvor och räntefria lån. Fondens skötsel har anförtrotts UNDPs styrelse, som beslutat använda fondens resurser i första hand för småskaligt kapitalbistånd till förmån för de fattigaste länderna.

UNCDFs projekt har en budget på 0,2-5 miljoner dollar och är därmed mindre än de som normalt finansieras av multilaterala finansinstitutioner. Organisationen koncentrerar sig på småskaliga projekt inom jordbruk- och industri (produktion av baslivsmedel och jordbruksredskap), ekonomisk infrastruktur (tillfartsvägar, bevattning, energiutvinning) och social service (vattenförsörjning, primärhälsovård, utbildning, bostäder till låg kostnad).

UNCDF stöds i första hand av små givarländer. De nordiska länderna svarade för hälften av UNCDFs totala resurser år 1989. De svenska bidragen uppgick 1990 till drygt 9 miljoner dollar. Sverige är fondens största bidragsgivare (21 % 1989).

UNCDF har ett gott rykte för smidig handläggning av små projekt och drar också nytta av UNDPs fältorganisation. För 1991 förutser organisationen att projekt för 65-70 miljoner dollar kan genomföras och siktar på en volym på 100 miljoner dollar årligen från 1992.

22.9.3 FNs befolkningsfond, UNFPA

UNFPA bildades år 1967 som FNs fond för insatser på befolkningsområdet. Fondens funktion är i huvudsak finansiell och rådgivande men den har sedan 1969 även viss operativ verksamhet. UNFPA är underställd UNDPs styrelse, som godkänner det långsiktiga arbetsprogrammet, budget och finansplan samt landprogram. Fondens huvudkontor ligger i New York.

Världens befolkning ökar med 90 miljoner människor per år. I många u-länder räknar man med en fördubbling av befolkningen inom 25-30 år. Befolkningstillväxten hotar möjligheterna till hållbar utveckling, hälsovårdens och utbildningens infrastruktur och, i fattigdomens spår, hälsan. Befolkningstillväxten innebär också att den demografiska fördelningen i länderna blir ofördelaktig. En stor proportion unga i befolkningen skapar problem även för länder där det totala befolkningstrycket inte är så stort. Insikten om behovet av insatser på befolkningsområdet växer.

UNFPAs verksamhet bör ses mot denna bakgrund och i ljuset av den globala utvecklingen på det ekonomiska och sociala området liksom på miljöområdet. Vid ett möte i slutet av 1989 i Amsterdam organiserat av UNFPA och Nederländerna konstaterades också att u-länderna idag efterfrågar bistånd på befolkningsområdet i en omfattning som det saknas resurser att möta. Det finns de som befarar att bortåt hälften av jordens befolkning kommer att leva i absolut fattigdom i mitten av nästa århundrade.

UNFPAs program omfattar familjeplanering, demografisk datainsamling och analys, utbildning och forskning för att stödja länder att formulera och genomföra program på befolkningsområdet. Merparten av projekten verkställs av FNs fackorgan, men u-länderna genomför nu själva en allt större del av projekten.

Av UNFPAs totala programresurser avsattes år 1989 75 % för projekt i 56 prioriterade länder. Av dessa är 31 afrikanska. Familjeplanering fortsätter att vara fondens högst prioriterade område.

Fonden finansieras genom frivilliga bidrag. 1989 uppgick regeringsbidragen till 180 miljoner dollar. De sju största bidragsgivarna var i tur och ordning Japan, Nederländerna, Tyskland, Norge, Sverige, Finland och Danmark. Sveriges andel av bidragen till UNFPA var 1989 9,4 %. USA, som tidigare bidrog med ca en fjärdedel av UNFPAs inkomster, drog 1986 in sitt bidrag, då man ansåg att fondens insatser i Kina innefattade stöd till abort.

De svenska bidraget är budgetåret 1991/92 135 milj.kr. Därmed har det under den senaste tioårsperioden mer än fördubblats i löpande priser. Sverige har stött fondens arbete på att föra fram sambanden mellan befolkning, miljö och utveckling samt kvinnors delaktighet i utvecklingsarbetet. Sverige söker påverka fonden mot ökad fältorientering och stöder dess prioritering av den afrikanska regionen.

22.9.4 FNs arbete för jämställdhet

Såväl FN-stadgan som deklarationen om mänskliga rättigheter ligger till grund för arbetet på jämställdhetsområdet. Bland viktiga milstolpar inom FNs arbete på detta område kan nämnas:

- internationella kvinnoåret 1975,
- kvinnokonferensen i Mexico City 1975 och antagandet av deklaration och aktionsplan för att genomföra kvinnoårets målsättningar,
- FNs kvinnoårtionde 1976-1985,
- konventionen 1979 om eliminering av alla former av diskriminering mot kvinnor,
- världskonferensen i Köpenhamn 1980 med antagandet av aktionsprogram för den andra hälften av kvinnoårtiondet,
- världskonferensen i Nairobi 1985 med antagandet av strategier för det fortsatta jämställdshetsarbetet fram till år 2000.

FNs kommission för kvinnans ställning (kvinnokommissionen) har av generalförsamlingen givits uppdraget att följa upp och samordna detta arbete. En särskild enhet administrerar arbetet centralt. FN har också ett särskilt institut för utbildning och forskning (INSTRAW) för kvinnors utveckling.

Sverige deltar aktivt i FNs jämställdhetsarbete. I kvinnokommissionen arbetar Sverige bl. a. för att jämställdhetsarbetet skall vara en integrerad del av FN-organens programverksamhet i stort. Sverige driver även aktivt frågan om kvinnors representation i FN-sekretariatet. Vidare har uttryckts oro över den tilltagande feminiseringen av fattigdomen. Tillsammans med de nordiska länderna har Sverige arbetat för att undanröja diskriminering av kvinnor på alla områden samt främja jämställdhet inom ekonomisk och social utveckling, internationellt liksom nationellt.

Även om ett omfattande arbete återstår på jämställdhetsområdet, brukar denna fråga användas för att belysa FN-systemets potential för att

påverka det normativa tänkandet i världen. Jämställdhet betraktas inte längre som endast en rättighet för kvinnor utan som en absolut social nödvändighet i samhället.

FNs utvecklingsfond för kvinnor (UNIFEM) spelar en viktig roll när det gäller konkreta förbättringar av kvinnors ekonomiska förhållanden. Organisationens huvudsakliga uppgift är att erbjuda direkt ekonomiskt och tekniskt bistånd till kvinnor som driver kooperativ verksamhet inom olika områden samt att tillse att både kvinnors och mäns behov tillgodoses, när större biståndsprojekt planeras, genomförs och utvärderas.

UNIFEMs anknytning till UNDP innebär att man åtnjuter dess stöd på fältet. Man samarbetar också med andra organ inom FN, som FAO, ILO, UNIDO och UNESCO.

UNIFEM finansieras med frivilliga bidrag. År 1990 uppgick dessa till ca 8 miljoner dollar. Sverige tillsammans med Kanada, Norge och Finland hör till de största bidragsgivarna. Sveriges bidrag budgetåret 1991/92 är 4 milj.kr.

22.9.5 Överväganden, slutsatser

UNDP är avsett att fungera som centralt finansieringsorgan för tekniskt bistånd inom FN-systemet. Denna roll skall verkställas inom ett trepartssamarbete mellan mottagarlandet, en genomförande organisation och UNDP. Rollen har undergrävts av bristande resurser inom UNDP och ökade resursflöden (multibi) till fackorganen. Även trepartssamarbetet har inneburit begränsningar. Verksamheten har inte kunnat hållas samman.

Sverige har, tillsammans med övriga nordiska länder, varit UNDPs främsta tillskyndare. Alltför långsamt ökande anslag från andra bidragsgivare har resulterat i kraftigt sjunkande reala resurser och mycket stora nordiska andelar i UNDPs finansiering.

UNDPs breda mandat, utbyggda fältorganisation och centrala roll vid samordningen av multilateralt bistånd på ländernivå gör det naturligt att söka stärka UNDP. Därvid är det nödvändigt att överväga den övergripande arbetsfördelningen inom FN-systemet.

Nedan anför kommittén ett antal synpunkter på områden där UNDPs verksamhet bör förstärkas eller stramas upp. Kommittén har därvid bl. a. dragit på det arbete som utförts inom Nordiska FN-projektet.

- *UNDP bör förses med en exekutivstyrelse som mer kontinuerligt kan följa och styra verksamheten.* Nuvarande styrelse, som möts bara en gång per år, skulle därmed kunna delegera en del av sina befogenheter till exekutivstyrelsen.
- *UNDP bör koncentrera sin verksamhet till tekniskt bistånd inriktat på utveckling av mänskliga resurser*, och då särskilt på centrala funktioner (policy-formulering, kapacitetsbyggande, etc.). Årsrapporten om mänsklig utveckling ("Human Development Report") bör kunna utgöra en grund för den framtida inriktningen av UNDPs verksamhet.
- Betydelsen av landramarna som planeringsinstrument bör nedtonas. Dels kan UNDPs resurser förväntas vara för små för att göra landramar

meningsfulla – särskilt i mer utvecklade länder – dels är det verksamhetens innehåll, snarare än dess omfattning, som är väsentlig.

- FNs avdelning för tekniskt bistånd (Department of Technical Cooperation for Development, DTCD) genomför UNDP-projekt för mer än 100 miljoner dollar årligen. En integration av denna verksamhet inom UNDP skulle innebära såväl en rationalisering som en förstärkning av UNDP
- En ökad inriktning på mottagande länder som genomförare av projekt innebär ett större ansvar för mottagaren men ökar också konkurrensen mellan dem som säljer tjänster och varor till projekten. Ett större utnyttjande av u-landsexpertis i dessa sammanhang är önskvärt.
- UNDPs finanser måste stärkas. Det krävs såväl större resurser som mer långsiktighet i åtagandena. *Möjligheterna att för bidragsgivningen till UNDP begagna modeller liknande dem som används inom Internationella utvecklingsfonden (IDA) bör undersökas.*

FNs kapitalutvecklingsfond (UNCDF) har en verksamhet som i flera avseenden kompletterar såväl UNDPs som de internationella finansinstitutionernas verksamhet. Genom koncentrationen på småskaligt kapitalbistånd möjliggör fonden projekt som annars antagligen inte skulle ha kommit till stånd. Organisationens styrka är att den kan utnyttja UNDPs infrastruktur och att den har betydande flexibilitet när det gäller formerna för biståndet. UNCDF kan därför ofta snabbt gå från identifikation av ett projekt till dess genomförande.

Kommittén anser att *ett betydande arbete behöver nedläggas på att bredda bidragskretsen till UNCDF.* Möjligen skulle ett närmare samarbete med Internationella utvecklingsfonden (IDA) kunna ge ömsesidiga fördelar.

FNs befolkningsfond (UNFPA) är verksam inom ett av Sverige prioriterat område. En öppnare attityd till bistånd på befolkningsområdet kan förmärkas i många u-länder. Då ämnet emellertid fortfarande är politiskt känsligt, finns fördelar med multilateralt bistånd, som i sådana sammanhang upplevs som mera neutralt.

Kommittén anser att *UNFPA bör stärka sitt samarbete med andra organisationer som arbetar inom närliggande områden.* Speciellt samarbetet med UNICEF bör kunna förbättras. I takt med att mottagande regeringars engagemang på befolkningsområdet ökar underlättas möjligheterna för UNFPA (som är ett samarbetsorgan för regeringar) att lämna bistånd. Någon form av samgående mellan UNFPA och Internationella familjeplaneringsfederation (IPPF) kan då möjligen aktualiseras.

FNs arbete för jämställdhet har sedan 1970-talet intensifierats. En serie internationella möten och konferenser har sökt formulera strategier på detta område. Den internationella opinionsbildningen på jämställdhetsområdet har troligen varit mer framgångsrik än ansträngningarna att påverka det konkreta biståndet.

Kommittén anser att *Sverige bör fortlöpande söka översätta strategierna på jämställdhetsområdet till konkreta krav* som kan ställas på de internationella biståndsorganens biståndsverksamhet och att detta arbete bör underlättas genom ett fördjupat samarbete mellan svenskt bilateralt och

multilateralt bistånd. *Det svenska samarbetet med och stödet till UNIFEM bör utökas.*

I detta avsnitt har brister noterats i den struktur inom vilken främst UNDP har att verka. Dessa brister påverkar uppenbarligen effektiviteten i UNDPs verksamhet. Med ansvaret för projektformuleringen spritt på ett antal aktörer med i viss mån motstridiga ambitioner har det varit svårt att säkerställa att projekten svarat mot övergripande målsättningar. Tendenser har funnits till fragmentering av landprogrammen i små inte särskilt relaterade verksamheter. Nyligen fattade beslut som ger mottagarlandet (och UNDP) större ansvar vid genomförandet av projekt bör medföra att effektivitetshänsyn spelar större roll vid formulering och genomförande av projekt. UNDP har en relativt väl fungerande utvärderingsfunktion och projekten har, med ovan angivna begränsningar, ett gott anseende även om processen från projektidentifikation till utförande ofta anges som långsam. Visserligen har UNDP relativt höga administrationskostnader, men detta torde mera få tillskrivas den mycket komplicerade typ av projekt som UNDP ålagts arbeta med än bristande effektivitet.

UNDP och de till UNDP anslutna fonderna har sin verksamhet koncentrerad till de fattigaste länderna, vilket ligger i linje med det svenska utjämningsmålet. Det gör även inriktningen på bistånd till de sociala sektorerna. Tekniskt bistånd syftar till uppbyggnad av ett lands kunnande. Indirekt kan detta främja såväl självständighetsmålet som demokratimålet.

Som framhållits i ett tidigare avsnitt ligger den av UNDP publicerade "Human Development Report" väl i linje med de svenska biståndsmålen. Den diskussion om UNDPs framtida verksamhet som rapporten föranlett talar för att UNDP även fortsättningsvis kommer att ha en med svensk biståndspolitik överensstämmande inriktning.

Då Norden står för en mycket stor del av finansieringen av UNDP och de med UNDP samverkande organisationerna och fonderna, är det naturligt att Sverige – tillsammans med de andra nordiska länderna – utövar ett betydande inflytande inom UNDP-sfären.

22.10 FNs barnfond, UNICEF

FNs barnfond (United Nations Children's Fund, UNICEF) grundades 1946. Från att först ha begränsat sitt stöd till i huvudsak hälsovård för barn och deras mödrar har organisationen kommit att inrikta sig på att förbättra barnens – och kvinnornas – villkor inom familjen och i samhället i stort. Arbetet drivs på två nivåer, den globala med internationell politisk mobilisering för en förbättring av barns villkor – ett exempel utgör barnkonventionen – och den nationella, där organisationen stöder landspecifika program.

I UNICEFs styrelse är 41 medlemsländer representerade. Sverige satt i styrelsen utan avbrott 1956-1984 och är nu återigen styrelsemedlem 1989-1991.

UNICEF är en personaltät och decentraliserad organisation med ca

4 500 anställda, av vilka endast 740 tjänstgör vid huvudkontoret i New York och dess filialer. Organisationen arbetar i 121 länder och har över 100-talet biståndskontor.

1989 uppgick UNICEFs inkomster till 667 miljoner dollar och utgifterna till 633 miljoner dollar. Därav gick 501 miljoner dollar till biståndsprogram och resterande 132 miljoner dollar till programstöd och administration. Regeringar lämnar normalt sina bidrag till UNICEFs allmänna budget men kan även lämna tilläggsbidrag till oplanerade katastrofinsatser, globala program eller bestämda projekt, som godkänts av UNICEFs styrelse. 1988/89 utgjordes UNICEFs inkomster till 62 % av allmänna medel och till 38 % av tilläggsbidrag (multibi). 23 % av UNICEFs totala inkomster kommer från insamlingar och kortförsäljning.

45 % av barnen under fem år i u-länderna (Kina undantaget) lever i extrem fattigdom. 40 000 barn dör varje dag; flertalet skulle enligt UNICEF med enkla medel kunna räddas till livet. Med begränsade egna resurser kan UNICEF ensamt inte lösa problemet med u-landsbarnens oacceptabla villkor. UNICEF har därför valt att spela en katalytisk roll genom att söka övertyga regeringar och andra beslutsfattare om nödvändigheten att satsa på barnen.

I början av 1980-talet uppställde UNICEF enkla kvantitativa mål för vart och ett av de världsomfattande program som UNICEF beslutat prioritera. UNICEF genomför inte själv dessa program. Uppgiften är i stället att ge stöd till program som genomförs av landets myndigheter eller enskilda organisationer. Barnhälsovård, vatten och sanitet samt katastrofinsatser är de största sektorerna inom UNICEFs verksamhet.

Fördelningen av UNICEFs resurser mellan olika länder sker enligt tre kriterier: antalet barn i landet, BNP per capita och barnadödligheten. Afrikas andel av resurserna har efter hand ökat markant, huvudsakligen på Asiens bekostnad.

22.10.1 Bedömningar av UNICEF

Det är en allmän uppfattning att UNICEF är en väl fungerande biståndsorganisation, kanske den mest effektiva inom hela FN-familjen. Denna uppfattning grundas på bl. a. följande:

- UNICEFs mandat, att främja barnens överlevnad och välfärd är okontroversiellt,
- verksamheten är praktisk och handlingsinriktad,
- tyngdpunkten ligger på samarbetet med mottagarländerna,
- UNICEF är mindre byråkratiskt än andra FN-organ,
- UNICEF har en folklig förankring i såväl i-länder som u-länder,
- UNICEF har en effektiv upphandlingsorganisation.

Även om omdömena om UNICEF är allmänt positiva framförs viss kritik mot organisationens sätt att arbeta. Kritiken kan sammanfattas på följande sätt:

- kortsiktiga kampanjer på bekostnad av långsiktig utveckling,
- svårigheter att upprätthålla programmen när givarstödet upphört,
- alltför stark inriktning på kvantitativa mål,

– fragmentering av programmen,
– hög andel tilläggsanslag (multibi) förrycker programpolitiken,
– tendenser till centralisering,
– otillräcklig samordning med andra givare.

22.10.2 UNICEF och Sverige

Sverige har spelat en synnerligen aktiv och stödjande roll gentemot UNICEF ända sedan 1950-talet, såväl genom sina generösa, stadigt ökande bidrag, som genom sitt agerande i styrelsen. Bland de frågor som Sverige drivit i styrelsen kan följande nämnas:

– begränsning av UNICEFs katastrofbistånd till förmån för långsiktigt utvecklingsarbete,
– prioritering av mödra- och hälsovård,
– familjeplanering,
– barn i städernas slum liksom övergivna barn, barn i krig, barn som drabbats av apartheid,
– kvinnors roll och betydelse och deras rätt till utveckling.

Sveriges bidrag till UNICEF har ökat kraftigt genom åren och uppgick 1990 till 460 milj.kr. 1989 svarade Sverige för 14,3 % av de totala UNICEF-bidragen. Multibi-andelen av de svenska bidragen har dock också ökat och utgjorde 1989 38 % (mot 33 % i genomsnitt för alla bidragsgivare).

Svenska UNICEF-kommittén skiljer sig från UNICEF-kommittéerna i de flesta andra länder, där de har karaktären av rena frivilligorganisationer. Den svenska kommitténs huvuduppgifter är att vara rådgivande till regeringen och informera om UNICEF i Sverige samt att samla in pengar till UNICEF.

22.10.3 Överväganden, slutsatser

Det råder en långtgående överensstämmelse mellan UNICEFs målsättning och de svenska biståndspolitiska målen. Det är svårt att se någon väsentlig skillnad i inriktningen av UNICEFs bistånd och det bilaterala svenska biståndet inom motsvarande sektorer. En del av det bilaterala landramsbiståndet kanaliseras för övrigt genom UNICEF. Framför allt gäller detta hälsovård/immunisering och program för vatten och sanitet på landsbygden.

UNICEFs verksamhet har en fattigdomsprofil genom biståndets fördelning både mellan och inom länderna. Barn och kvinnor är UNICEFs målgrupper – grupper som även i svenskt bilateralt bistånd har hög prioritet.

UNICEFs inriktning på förbättring av barns och kvinnors hälsa och grundläggande levnadsvillkor utgör en investering för framtiden och kan så till vida sägas ligga i linje med tillväxtmålet i svensk biståndspolitik. Inte minst gäller detta satsningen på kvinnors utveckling, utbildning och inkomstskapande verksamhet.

Social utveckling och utjämning står i centrum för UNICEFs verksam-

het. Satsningen på de sociala sektorerna och på de svaga grupperna ligger helt i linje med det svenska utjämningsmålet.

UNICEF strävar efter att frigöra mänskliga resurser, att stimulera till utvecklingsansträngningar på det lokala planet, och att ge människor kunskaper och insikter för att själva kunna lösa sina problem. Denna utvecklingsstrategi går ut på att ge människor makt över sina egna liv och sin egen situation. Den främjar demokrati på det lokala planet, vilket på längre sikt kan ge bättre förutsättningar för demokrati även på det nationella planet.

Självständighetsmålet sett från ett nationellt perspektiv är svårare att koppla till UNICEFs verksamhet. Den sociala utveckling som UNICEF främjar kan emellertid sägas stärka oberoende och självtillit hos individer, familjer och samhällen.

UNICEFs bistånd kännetecknas av en relativt låg förbrukning av kapital och naturresurser. Det bygger i stället i huvudsak på mobilisering av mänskliga resurser. Detta gör att de verksamheter som stöds är förenliga med en hållbar utveckling och inte står i konflikt med miljömålet i svensk biståndspolitik.

Sverige har genom åren lyckats väl med att påverka UNICEF i flera angelägna frågor. Storleken av de svenska bidragen (f.n. ca 14 % av samtliga länders bidrag) och det samlade nordiska bidraget (f. n. ca 30 %) har givetvis förstärkt Sveriges och Nordens inflytande i UNICEF. Ytterligare en faktor har varit prominenta svenskars framträdande roll inom UNICEFs styrelse.

Ett fullföljande av den aktiva svenska UNICEF-politiken bör enligt kommitténs uppfattning ge Sverige goda möjligheter att även fortsättningsvis påverka UNICEFs verksamhet. Därvid bör följande punkter beaktas:

- *Sverige bör fortsätta att prioritera UNICEF. En strävan bör emellertid vara att bidragen styrs till den allmänna budgeten* och att andelen tilläggsbidrag reduceras. Avvägningen mellan Sveriges allmänna bidrag och tilläggsbidrag (multibi) kan därmed behöva övervägas.
- För att kunna spela en aktiv roll i UNICEF-styrelsen bör Sverige utnyttja den kunskapsbas som finns vid SIDA, i folkrörelserna och de enskilda organisationerna och hos före detta UNICEF-anställda.
- UNICEF intar en försiktig och tveksam inställning till familjeplanering, sannolikt av hänsyn främst till USA. *Sverige bör argumentera för behovet av och rätten till familjeplanering.*
- UNICEFs budget på drygt 500 miljoner dollar fördelas på över 120 länder. Ökad koncentration av resursernas till de fattigaste länderna med högst barnadödlighet kan vara motiverad.
- UNICEF bör uppmuntras till mer kritisk analys och självprövning i fråga om sina program.
- UNICEF bör utöka utvärderingen av programmens långsiktiga effekter och underlätta återföringen av de lärdomar som man kan dra av detta.
- Fler svenskar bör uppmanas att söka tjänster inom UNICEF.
- *Sverige bör stödja tanken att UNICEF skall vara talesman för barnens rättigheter* (jfr Amnesty International och mänskliga rättigheter).

FNs huvudorgan för flyktingbistånd är FNs flyktingkommissarie (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) och FNs livsmedelsprogram (World Food Programme, WFP). Också många andra FN-organ gör insatser för flyktingar, dock utan att ha ett övergripande ansvar för flyktingsituationen som sådan.

Antalet flyktingar under UNHCRs mandat beräknas till ca 15 miljoner. Dessutom finns ca 2,3 miljoner palestinska flyktingar som bistås av UNRWA.

Närmare 80 % av världens flyktingar utgörs av sju flyktinggrupper eller flyktingområden som alla befinner sig i tredje världen. De största är Afghan-flyktingarna i Pakistan och Iran (5,6 miljoner), palestinska flyktingar (2.3 miljoner) och flyktingar i Afrikas Horn (2,1 miljoner).

Utöver dessa flyktingar bör internflyktingarna nämnas. De har tvingats fly från sina ursprungliga bosättningsområden av samma orsaker som flyktingar. De är formellt inte flyktingar eftersom de inte lämnat sina hemländer. Deras antal beräknas till omkring 14 miljoner. Huvuddelen av världens internflyktingar finns i Afrikas Horn, Moçamibique, Angola, Afghanistan och Centralamerika.

22.11.1 FNs Flyktingkommisarie, UNHCR

UNHCR etablerades 1951 med uppgift att lämna rättsligt skydd till flyktingar och lösa flyktingproblem. Mandatet har genom åren vidgats. Det är unikt i den bemärkelsen att det innebär skyldighet att främja flyktingars skydd och välfärd var de än befinner sig. Medan andra FN-organ kan välja vilka insatser man önskar genomföra inom sitt mandatområde, förväntas FNs flyktingkommisarie agera som en ambassadör för flyktingar oavsett var de befinner sig.

UNHCR sökte under många år främja så kallade bosättningslösningar. Man framförhandlade jordbruksareal för att möjliggöra flyktingarnas självförsörjning genom jordbruk eller annan sysselsättning. Där detta inte varit möjligt har flyktingarna fått placeras i läger utan möjlighet till självförsörjning. Aktiviteter organiserades för att sysselsätta flyktingarna i väntan på mera permanenta lösningar av deras problem.

Under senare delen av 1980 talet har nya vägar sökts. Strävan att lösa flyktingproblem främst genom repatriering till ursprungslandet har fått ökad betoning. Som ett led i dessa ansträningar har UNHCR sökt samla olika berörda parter kring helhetslösningar. Såväl i Central-Amerika som Indokina har internationella konferenser lett till antagandet av breda handlingsplaner till lösning av flyktingproblemen.

Inom UNHCRs styrelse diskuteras problemen med olika flyktinggrupper – där dock alla inte är flyktingar i juridisk mening – samt flyktingbiståndets arbetsmetoder. Det blir allt svårare att klart skilja mellan en flykting enligt gällande definitioner och andra människor som är i behov av humanitärt skydd och stöd.

UNHCRs styrelse består för närvarande av 44 permanenta medlemmar. Sverige är medlem sedan 1958. De länder som väljs in i styrelsen förblir permanenta styrelsemedlemmar.

UNHCR har efter en förtroendekris omstrukturerats. Högkvarterets andel av personalen minskades och över 75 % av personalen finns nu på fältet. Personalstyrkan uppgår till ca 2 200 personer, varav drygt 500 handläggare.

UNHCRs effektivitet är beroende av nivån på bidragen och av att bidragen kommer in i tid. Som ett första steg att lösa bidragsproblemen skapades på svenskt initiativ en katastroffond som från 1991 skall möjliggöra snabbare insatser och en bättre programmering av biståndet. Fonden uppgår till ca 280 milj.kr.

UNHCRs generella budget för 1991 är ca 345 miljoner dollar. Därutöver initierar UNHCR särskilda program för exempelvis större repatrieringsinsatser och katastrofsituationer. De särskilda programmen för 1990 uppgick till 300 miljoner dollar. Av de direkta operationella kostnaderna gick närmare hälften till bistånd i läger och drygt 40 % till lokal bosättning i asyllandet.

Anslagen till katastrofbistånd har varit begränsade till 10 miljoner dollar sedan 1980-talets början men har på svenskt initiativ höjts fr. o. m. 1991 till 20 miljoner dollar per år. Ca 35-40 % av UNHCRs medel förmedlas via enskilda organisationer, som då åtar sig ansvaret för biståndets genomförande.

De 15 största givarna svarar för 92 % av UNHCRs inkomster, varav de fem största för 54 %. De största bidragsgivarna är i tur och ordning: USA, EG, Sverige, Japan och Norge. Det svenska bidraget utgjorde 1990 10,2 % av UNHCRs totala budget.

22.11.2 Andra FN-organ på flyktingområdet

FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA) skapades 1949 med syftet att bistå palestinska flyktingar i främre Mellanöstern. 1990 hade UNRWA närmare 19 000 anställda, varav 159 var internationella tjänstemän. Detta gör UNRWA till de mest personalintensiva av FN-organen. Omkring 68 % av den reguljära budgeten går till lönekostnader.

UNRWAs reguljära budget för 1991 uppgår till 255 miljoner dollar. Av budgeten går 50 % till utbildning, 18 % till hälsoinsatser, 11 % till sociala insatser samt 8 % till infrastruktur och transport. Återstående 13 % utgörs av administrativa kostnader.

UNRWA har genom åren kommmit att alltmer bli en slags offentlig förvaltning för palestinier, särskilt inom utbildnings- och hälsoområdena.

Världslivsmedelsprogrammet (WFP), som behandlas i avsnitt 22.12, har en viktig roll inom flyktingområdet. Större delen av organisationens katastrofmedel har under de senaste åren kommit att användas i flyktingsituationer. 1989 tillskapades en särskild fond för flyktingprogram. Även om fonden förbättrat WPFs möjligheter att göra insatser för flyktingar, hämmas verksamheten i hög grad av att bidragen, som är bundna till livsmedelsleveranser, försenas kraftigt.

WFP förmedlar livsmedelsbistånd till ca sju miljoner flyktingar. Värdet av biståndet pendlar mellan 175 och 200 miljoner dollar per år. Det motsvarar ca 40 öre per flykting och dag. Organisationen samarbetar mycket nära med UNHCR. WFP har i ökande grad kommit att ta ansvar för basföda, som spannmål och matolja, medan UNHCR ansvarar för resten av matbehoven.

22.11.3 Överväganden, slutsatser

Antalet flyktingar har under 1980-talet fördubblats. Med få undantag blir flyktingsituationerna alltmer långvariga. Närmare hälften av världens flyktingar utgörs av barn som endast levt i flyktingskap.

Flyktingproblematikens omfattning och behovet av att söka lösningar har under senare år fått ökad internationell uppmärksamhet. Det finns en växande insikt hos myndigheterna i ett antal länder att politiska initiativ krävs för att angripa orsakerna till flykt och för att hantera de alltmer långvariga flyktingsituationerna.

UNHCR har viktiga erfarenheter på området. Dagens flyktingproblem kräver emellertid en omfattande samverkan mellan världens regeringar och internationella och enskilda organisationer för att få till stånd de insatser som behövs på det politiska, humanitära och ekonomiska planet. Flykting- och migrationsproblemen kommer av allt att döma att höra till de stora utmaningar som det multilaterala biståndet ställs inför under 1990-talet.

Vad FN-organisationerna kan uppnå med sina flyktinginsatser måste ses i förhållande till de resurser som står till deras förfogande.

UNHCR bistår direkt drygt 7 av de 15 miljonerna flyktingar inom dess mandat med resurser understigande tre miljarder kr. Det motsvarar 1,17 kr per flykting och dag. UNHCRs arbete för skydd och för länders efterlevnad av flyktingkonventionerna omfattar dock samtliga flyktinggrupper. FNs livsmedelsprogram bistår med basföda till ca sju miljoner flyktingar till en kostnad av ca en miljard kr. Det motsvarar 40 öre per flykting och dag. UNRWA, med 2,3 miljoner palestinska flyktingar inom sitt ansvarsområde, räknar med inkomster på ca 1,3 miljarder kr årligen. Det motsvarar 1,55 kr per flykting och dag. Sett ur det perspektivet, torde de medel som ställs till FNs förfogande för flyktinginsatser vara väl använda pengar.

Detta hindrar dock inte att organisationerna kan administrera resurserna bättre. Ett betydelsefullt reformarbete pågår sedan 1989 både inom UNHCRs och WFPs styrelser med sikte på att förbättra organisationernas administration och de operativa insatserna.

Utöver FN-organen gör enskilda organisationer och folkrörelser betydande insatser för flyktingar i hela världen. Ca 35-40 % av UNHCRs resurser förmedlas av enskilda organisationer.

Det råder en långtgående överensstämmelse mellan FN-organens insatser på flyktingområdet och de svenska biståndspolitiska målen.

Målgruppen utgörs av fattiga människor som flyr undan konflikter och förtryck. Mellan 80 % och 90 % är kvinnor och barn. Biståndet är inriktat

på att tillfredsställa basbehov och att förbättra de grundläggande levnadsvillkoren.

I det svenska demokratimålet lägger vi också försvar av mänskliga rättigheter. Att rättsligt skydd till, och omsorg om, politiska och övriga flyktingar utgör insatser på det mänskliga rättighetsområdet, behöver inte närmare utvecklas. Återvändande flyktingar har dessutom bidragit till att stärka demokratiska processer i de länder som på senare tid gått från diktatur till mer demokratiska styrelseskick. Flyktingbiståndet har således relevans för uppnåendet av demokratimålet.

Även om medvetenheten om miljöproblemen ökat inom UNHCR, är de faktiska insatser som görs på detta område otillräckliga.

Sverige är en av de största bidragsgivarna till såväl UNHCR som UNRWA. Även om Sverige inte är lika stor givare i WFP-sammanhang, kan de svenska bidragen utnyttjas bättre i flyktingsituationer än många andra länders, då de inte är bundna till inköp i Sverige.

Kommittén har pekat på flyktingproblemens omfattning och de i många fall begränsade resurser och möjligheter som FN har att erbjuda. De tre beskrivna organisationerna kompletterar varandra och kan stödja sig på internationella konventioner och överenskommelser. Trots detta kvarstår svårigheterna att nå alla flyktingar, som är i behov av det internationella samfundets insatser. Dessa svårigheter kan inte bemästras utan ett mycket nära samarbete med enskilda organisationer verksamma på flyktingområdet.

Kommittén vill göra följande rekommendationer för fortsatt arbete inom flyktingområdet:

- Det pågående reformarbetet inom främst UNHCR och WFP bör fortsätta och aktivt stödjas från svensk sida.
- Bevakningen av flyktingfrågorna i flera regioner sker också via ambassader/biståndskontor. Vid fördelningen av resurser inom utrikesförvaltningen bör detta beaktas.
- Sverige bör fortsatt arbeta för att UNHCRs finansiella situation förbättras.
- Frågan om skydd för UNRWAs personal bör fortsatt drivas. Sverige bör verka för styrelseformer inom UNRWA som bidrar till effektivare arbete och en breddning av finansieringen.
- Inom WFP påverkas verksamheten negativt av att man ofta är bunden till livsmedelsleveranser från givarländerna. Sverige bör verka för större kontantbidrag för lokal upphandling. Bidragen skall också kunna utnyttjas för andra kostnader, t. ex. distribution och lagerhållning.
- Flyktingproblematiken har under de senaste tio åren fått en sådan omfattning, att den bör ingå i den strategiska dialogen mellan Sverige och mottagarna av svenskt bilateralt bistånd. Samverkan mellan det svenska bilaterala och multilaterala biståndet behöver utvecklas vidare på detta område.
- Insatser från många multilaterala organisationer krävs för att lösa flyktingproblemen. Bistånd kan motverka uppkomsten av flyktingsituationer och underlätta för flyktingar att återvända. Sverige bör verka för att flyktingfrågorna tas upp i ett bredare sammanhang.

– Det pågående arbetet för skydd och bistånd till internflyktingarna bör fortsätta och aktivt drivas från svensk sida.

22.12 FNs jordbruks- och livsmedelsorgan

U-ländernas livsmedelsförsörjning är sedan länge en central fråga i det internationella utvecklingssamarbetet. Frågan har fått särskild tyngd till följd av den akuta krisen i flera afrikanska länder. De stora biståndsorganisationerna och då främst Internationella utvecklingsfonden (IDA) står för huvuddelen av finansieringen av biståndet på detta område. Här behandlas dock endast specialorgan inom jordbruks- och livsmedelsområdet, samtliga förlagda till Rom.

De viktigaste av dessa organisationer är FNs jordbruks- och livsmedelsorganisation (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) och Världslivsmedelsprogrammet (World Food Programme, WFP). Sedan 1974 har tillkommit Internationella katastroflagret för livsmedel (International Emergency Food Reserve, IEFR), Livsmedelskonventionen (Food Aid Convention, FAC), Internationella jordbruksutvecklingsfonden (International Fund for Agricultural Development, IFAD) och Världslivsmedelsrådet (World Food Council, WFC).

22.12.1 Organisationerna

FNs jordbruks- och livsmedelsorganisation upprättades 1945 och är ett av FN-systemets största fackorgan. Organisationen har tre huvuduppgifter. Den skall främja nya och bättre metoder för produktion och distribution av jordbruksvaror samt medverka till höjd levnadsstandard för landsbygdsbefolkningen. Den skall vidare främja forskning och sprida information och statistik på dessa områden. Slutligen skall den lämna tekniskt bistånd. Inom det normativa området söker FAO bidra till en friare världshandel med livsmedel.

Organisationen har ca 160 medlemsländer. Dessa ingår i FAOs högsta organ, konferensen.

FAO-sekretariatet har ca 4 300 anställda, varav 1 500 handläggare. FAO har två budgetar. Den reguljära budgeten uppgår till 650 miljoner dollar för tvåårsperioden 1990-1991, varav 68 miljoner anslås till fältverksamhet. Inom den andra budgeten finansieras verksamhet inom FAO via UNDP (164 miljoner dollar 1989) och multibiverksamhet (140 miljoner dollar 1989).

Sedan flera år tillbaka har FAO, dess verksamhetsinriktning och det sätt varpå organisationen letts varit förehåll för omfattande kritik (22.12.3).

Världslivsmedelsrådet tillkom på initiativ av världslivsmedelskonferensenen 1974. Syftet var att som komplement till FAO skapa ett forum för diskussion av generella problem inom livsmedelsförsörjningen. Rådet har 36 medlemmar. Det anses inte ha kunnat spela den roll som ursprungligen avsågs.

Världslivsmedelsprogrammet bildades 1961 som en multilateral kanal

för livsmedelsbistånd. Organisationen ansvarar också för Internationella katastroflagret för livsmedel (IEFR) samt för livsmedelsbiståndet inom 1986 års livsmedelskonvention (FAC). Dessa är administrativt/juridiska konstruktioner snarare än biståndsorganistioner. I dessa avtal förbinder sig medlemsländerna att ställa livsmedel till det internationella samfundets förfogande. En del av dessa livsmedel utnyttjas till bilateralt bistånd, men ofta anlitas WFP för att administrera livsmedelsbiståndet. WFP utgör också en kanal som utnyttjas för betydande insatser av bilateralt livsmedelsbistånd.

WFP förvaltas av FN och FAO gemensamt. Omsättningsmässigt är organisationen, efter Världsbanken/IDA, den största multilaterala biståndsorganisationen med 1,4 miljarder dollar bistånd per år. (Detta inkluderar dock visst bilateralt livsmedelsbistånd.)

WFP finansieras med frivilliga bidrag. Enligt WFPs rekommendationer skall bidragen utgå med livsmedel till två tredjedelar och kontantbidrag till en tredjedel. Huvudinriktningen är att använda livsmedel som en resurs för utvecklingsarbete, främst genom s.k. "food för work"-projekt. WFP har ca 80 % av sin verksamhet förlagd till de fattigaste länderna. Organisationen har varit föregångare när det gäller biståndsformer som undviker de risker som ofta är förknippade med livsmedelsbistånd. WFP anges också i utvärderingar som en välfungerande organisation med god projektverksamhet.

Det svenska bidraget till WFP, som inkluderar bidraget till IEFR och FAC, uppgår för budgetåret 1990/91 till 264 milj.kr. 1989 svarade Sverige för 5,5 % av bidragen till WFP

Olika strukturförändringar inom jordbruksområdet, som kan inträffa såväl i i-länder som u-länder samt i Östeuropa, kan komma att påverka livsmedelsbiståndet. Behovet av livsmedelshjälp vid katastrofer eller till flyktingar torde emellertid komma att bestå under lång tid.

Internationella jordbruksutvecklingsfonden grundades 1977 som ett nytt organ mellan OECD- och OPEC-länder för utvecklingssamarbete på jordbruksområdet. Målsättningen är att söka mobilisera ytterligare resurser på förmånliga villkor för jordbruksutveckling i u-länder. IFAD har ett litet sekretariat och saknar fältorganisation.

IFAD lämnar lån på mycket mjuka villkor (praktiskt taget räntefritt och lång amorteringstid) till nationellt utförda projekt inriktade på de fattigaste människorna i de fattigaste länderna. Organisationen har ett gott anseende för sin inriktning och sin rationella förvaltning och beslutsordning.

Den svenska andelen av den senaste påfyllnaden av IFADs kapital uppgick till 3,9 %.

OPEC-ländernas andel av IFAD-finansieringen har under senare år visat en fallande tendens. Organisationen står nu inför finansiella och strukturella problem. IFAD-konferensen har tillsatt en särskild högnivåkommitté för att utreda alternativa framtida finansieringsmöjligheter.

Organisationsstrukturen inom FNs jordbruks- och livsmedelssektor framstår som splittrad och delvis överlappande. Någon form av rationalisering verkar påkallad. Här aktualiseras speciellt FAO, dess roll och verksamhet.

Vissa medlemsländer, inklusive Norden, har kritiserat FAO för att dess generaldirektör och sekretariat utvecklat en byråkratisk och centraliserad styrning av organisationen, som ger medlemsländerna ett begränsat reellt inflytande. Kritik riktas också mot att FAOs verksamhet splittrats på alltför många program och mot att FAOs roll som normativ och förhandlande organisation har skjutits i bakgrunden. I dag går inemot två tredjedelar av organisationens samlade resurser till biståndsrelaterad verksamhet. Samtidigt har på senare tid andra aktörer (OECD, EG, Världsbanken, GATT och privata institutioner) stärkt sin roll som fora och aktörer på jordbruksområdet.

De enskilda givarländerna styr (på ett okoordinerat sätt) i hög grad organisationens inriktning genom den stora volymen multibi-bidrag. Någon övergripande policy-diskussion förekommer inte när det gäller denna typ av verksamhet.

Dessa förhållanden utgjorde starka drivkrafter bakom bl. a. de nordiska ländernas strävan till en reformering av FAO under 1980-talet.

Det finns klara och sammanhängande orsaker till de samarbetsproblem och konflikter som råder inom och mellan de Rombaserade institutionerna inom jordbruks- och livsmedelsområdet. Mellan FAO och WFP finns en inbyggd konflikt. WFPs medel administreras som en "trust-fund" inom FAO. FAOs generaldirektör har ansvar för dessa medel inför FAOs konstitutionella organ men inte inför WFP-styrelsen (CFA).

Ett antal idéer har framförts om olika strukturella förändringar av organisationerna på detta område:

- Världslivsmedelsrådet (WFC) skulle kunna läggas ner.
- Världslivsmedelsrådet och FAO skulle kunna slås samman. Därmed skulle man få en mer universiell organisation som kunde ges en förstärkt policy-roll.
- Världslivsmedelsrådets uppgifter kunde överföras till en ministerkommitté under FAOs konferens.
- En sammanslagning av IFAD och WFP skulle kunna tänkas. De två organisationerna kompletterar varandra i flera viktiga hänseenden. IFAD och WFP står vidare var för sig inför svåra finansiella och strukturella problem.
- Det för dagen mest aktuella reformförslaget går ut på att göra WFP mer självständigt. Reformer i denna riktning har redan diskuterats i beslutande organ. Därmed skulle WFPs ledning få administrativ självständighet och bli ansvarig inför WFPs styrelse i programmets alla delar. Medlemsstaternas inflytande över organisationen skulle också stärkas.

Möjligheterna till en förbättring och effektivisering av de Rombaserade organisationerna för jordbruks- och livsmedelsbistånd beror ytterst på medlemsstaterna och deras agerande i olika styrande organ. Enligt samstämmiga bedömare är detta agerande i regel okoordinerat. Skillnader i

perspektiv mellan olika delar av administrationerna återspeglas ofta i delegationernas uppträdande. Man kan knappast förvänta sig att organisationer med sinsemellan olikartade mandat och inriktning skall samordna och samarbeta, om medlemsstaterna inte själva driver en konsekvent linje.

22.12.3 Överväganden, slutsatser

FAO fungerar i dag mindre som ett forum för internationella jordbruksproblem och mer som en biståndsorganisation. Kritik har framförts beträffande organisationens byråkratiska styrning och det sätt på vilket dess chef och sekretariat håller medlemsländerna utanför viktiga överväganden om organisationens inriktning. FAOs bristande vilja att delta i samarbete och samordning inom FN-familjen har också kritiserats.

WFP kan komma att stå inför stora omställningsproblem beroende på hur den framtida jordbrukspolitiken – och jordbruksöverskotten – utvecklar sig. WFC, som är ett politiskt snarare än ett biståndsförmedlande organ, har har ej fått den betydelse som ursprungligen avsågs. IFADs konstruktion bygger på stora bidrag från OPEC-länderna. Dessas villighet att fortsätta att lämna stora bidrag ifrågasätts i dag och därmed också IFADs framtida kapitalförsörjning.

Ansvaret för att reformarbetet hittills gått trögt vilar ytterst på medlemsländerna. Dessa har inte förmått komma till rätta med rådande missförhållanden. Bakom detta ligger inte minst ett okoordinerat uppträdande från medlemsländernas egna myndigheters sida.

Det ligger i sakens natur att ovan skildrade förhållanden gått ut över effektiviteten i arbetet såväl på det normativa området som inom biståndet. Trots detta har två av de studerade organisationerna, WFP och IFAD, ett gott anseende, och trots problemen lämnar de ett effektivt bistånd.

En majoritet av världens fattiga arbetar inom jordbrukssektorn. Multilateralt bistånd på jordbruks- och livsmedelsområdet kan bidra till att förverkliga svenska biståndspolitiska målsättningar. Förutsättningarna härför skulle emellertid förbättras genom en rationalisering av FN-strukturen på detta område.

Svenskt – och nordiskt – inflytande inom jordbruks- och livsmedelsorganen är inte lika stort som inom andra multilaterala biståndsorgan. De åsikter som de nordiska länderna har anledning att driva, delas dock av andra givarländer. Den reformverksamhet som nu kommit igång har också skett med aktiv nordisk medverkan.

Kommittén vill mot här skildrade bakgrund framföra följande rekommendationer:

- *Sverige bör verka för att FAO följer de rekommendationer vi framför beträffande multibi-verksamheten* (22.18.4). Detta skulle ge FAOs styrande organ bättre möjlighet att överblicka och påverka FAOs totala verksamhet.
- Många olika reformförslag har framförts. Dessa kräver närmare analys. I avsaknad av en sådan begränsar sig kommittén till att *förorda att det nödvändiga reformarbetet bedrivs med följande målsättningar*: Ett forum bör skapas där medlemsländerna är villiga att delta i en fördjupad

analys och debatt kring de globala jordbruksfrågorna. Vidare bör organisationerna ha en sådan ställning och sådana mandat och arbetsmetoder att medlemsländerna kan styra verksamheten. Slutligen bör reformarbetet på jordbruks- och livsmedelsområdet ta hänsyn inte bara till påtalade missförhållanden utan också till de omfattande förändringar av förutsättningarna som kan förväntas de närmaste åren.

– Liksom är fallet i många andra länder förefaller den svenska samordningen på detta område vara otillräcklig. Möjligheterna att driva olika frågor, och då särskilt för sekretariaten känsliga reformfrågor, förutsätter ett enhetligt svenskt uppträdande.

22.13 Internationella handelscentret, ITC

Internationella handelscentret (International Trade Center, ITC) är FN-systemets centrala organ för handelsfrämjande. Organisationen är i vissa avseenden speciell. Den är inte en självständig institution utan ett gemensamt dotterorgan till Allmänna tull- och handelsavtalet (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) och FNs konferens för handel och utveckling (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD). Till skillnad från sina moderorgan är ITC i huvudsak en rent operativ biståndsorganisation. Verksamheten bygger på frivilliga bidrag samt finansiering via UNDP. Till skillnad från andra organisationer finansierar bidragsgivarna till ITC inte en reguljär budget i konventionell mening. Bidragen är i stället inriktade på enskilda projekt. ITC kan snarast betecknas som en samlingsorganisation för multibi-verksamheter på handelsområdet.

Sverige har traditionellt bidragit med ungefär en tredjedel av ITCs finansiering. Det är mer än något annat land. Den svenska bidragsandelen är också större i ITC än i någon annan biståndsgivande internationell organisation.

22.13.1 ITCs verksamhet

Idag har ITC en totalbudget på ca 65 miljoner dollar per år. Av detta utgör den reguljära budgeten 20 %.

ITCs nuvarande verksamhet är främst inriktad på svårigheter att anpassa exportproduktionen till främmande länders behov, identifikation av nya marknader, kvalitetskontroll, prissättning, etc. ITC sysslar också med handelsutveckling, t. ex. utveckling av nya produkter för export, i nära samarbete med UNIDO och FAO. ITC har vidare ett importstödsprogram, som är särskilt relevant för de minst utvecklade länderna. Totalt är ungefär 30 % av ITCs resurser riktade mot dessa länder.

ITC betraktas som ett bra organ för stöd till handel och handelsfrämjande i u-världen. Ledningen anses kreativ i sin strävan att möta u-världens växlande behov. Inom UNDP anses ITC vara "ett av de fem bästa organ" som får UNDP-medel.

Bland kritiska omdömen märks att ITC åtar sig alltför många uppgifter och har svårt att sovra. Man fäster stor vikt vid omsättningen och mindre vikt vid det faktiska utfallet. Vidare har ITC administrativa blockeringar och en alltför tung byråkrati.

ITCs konstruktion medför oklarheter när det gäller dess styrning. Liksom för andra biståndsorgan märks också avsaknaden av en fungerande styrelse, som kan kontinuerligt följa verksamheten.

Under det senaste året har ett antal rapporter lagts fram som diskuterar ITCs struktur och prioriteringar. Detta har initierat ett aktivt arbete för att definiera ITCs framtida inriktning och verksamhet.

22.13.2 Sverige och ITC

Sverige stödde aktivt bildandet av ITC. Framförallt via multibi-bidrag från SIDA har det svenska engagemanget i ITC successivt växt. Sedan 1981 har vidare en svensk varit chef för ITC.

Efter bildandet av Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) har det svenska engagemanget i ITC alltmer flyttats till denna organisation. Svenska bidrag utgår idag på tre olika vägar. I budgetpropositionen anvisas ett belopp som anslag till ITC (1990/91 22 milj.kr.). Av detta belopp utbetalas en viss del (ca 6 milj.kr., motsvarande 1 miljon dollar) direkt till ITCs reguljära budget. Återstoden (ca 16 milj.kr.) handläggs av IMPOD och utbetalas till överenskomna projekt. Därtill kommer SIDAs multibi-samarbete med ITC.

Sveriges stora andel av ITCs finansiering har motiverat en aktiv insats för att reformera ITC. Svenska reformförslag har framlagts, senast vid ITCs årsmöte i april 1991. Dessa har delvis inspirerats av arbetet inom multibiståndskommittén. Förslagen syftar till att minska andelen öronmärkta bidrag och till att förbättra uppföljningen av att program och resurser används i överensstämmelse med fastlagda prioriteter. Ett av förslagen gäller upprättandet av en fond för obundna frivilliga bidrag för finansiering av prioriterade program och centrets administration. Vidare skulle en konsultativ kommitté med representanter för givare, mottagare och ITC tillsättas. Kommittén skulle ge råd till ITC angående prioriteringar mellan och inom de olika biståndsprogrammen.

Årsmötet beslöt att tillsätta en särskild arbetsgrupp med uppgift att studera de svenska förslagen.

22.13.3 Överväganden, slutsatser

Som FNs organ för handelsfrämjande har ITC utvecklats snabbt under de drygt 25 år som centret funnits. Utvecklingen har huvudsakligen skett genom kraftig tillväxt av multibi-fonder från givarländer och UNDP-bidrag, i båda fallen för genomförande av specifika projekt i u-länderna.

Samtidigt är det uppenbart att den i så hög grad projektanknutna styrningen från givar- och mottagarländer begränsar ITCs möjligheter att bygga upp och följa en strategi med egna prioriteringar och att koncentrera verksamheten till sådana områden som bedöms särskilt angelägna. Mot

denna bakgrund bör den utveckling som ägt rum de senaste åren mot en ökad medvetenhet i ITC om betydelsen av en genomarbetad strategi och tydligare prioriteringar hälsas med tillfredsställelse.

Kommittén anser att ITCs relationer till i första hand moderorganen GATT-UNCTAD bör ses över med sikte på väsentligt tydligare mål- och strategiformuleringar samt mer preciserade prioriteringar. Med tanke på sambandet mellan ekonomisk politik och handelsfrämjande åtgärder är utökat samarbete med framför allt Världsbanken önskvärt. ITC bör välja ut de områden där centret relativt sett kan göra mest nytta och i övrigt köpa tjänster utifrån eller hänvisa sina klienter till denna möjlighet. I det längre perspektivet bör – som framhållits också inom Nordiska FN-projektet – en bättre bodelning mellan normativ verksamhet och biståndsverksamhet komma till stånd. För ITCs del skulle detta kunna innebära en omvandling till en självständig biståndsorganisation.

Intentionerna på strategiområdet bör underlättas och påskyndas genom att ökade medel på sikt tillförs den reguljära budgeten. Vidare bör ett särskilt arbetsutskott tillsättas inom ITCs styrelse för att förbättra styrningen av verksamheten. Dessa förslag har nyligen framlagts av Sverige och är nu föremål för aktivt arbete inom organisationen.

De här berörda policy-frågorna hänger nära samman med ITCs organisatoriska och administrativa struktur. Nuvarande organisation har konstaterats ge upphov till intern konkurrens och blockeringar i hanteringen av den vittförgrenade verksamheten med flaskhalsar och leveransförseningar som följd. Administrationen bedöms som tung, byråkratisk och oklar.

Inom ITC pågår en diskussion om organisationens målsättningar, arbetsformer och organisation. Den befinner sig emellertid bara i ett begynnelseskede och stora insatser krävs för att den skall leda till erforderliga förändringar i organisation, administration och verksamhet. Sveriges ledande ställning bland ITCs finansiärer innebär ett betydande ansvar för att sådana insatser kommer till stånd.

Denna finansiella särställning gör det enligt kommitténs uppfattning också naturligt att en eventuell ytterligare höjning av de ordinarie svenska ITC-bidragen görs beroende av att erforderliga insatser gjorts och givit åsyftat resultat. Vad gäller omfattningen av de multibi-medel som från SIDA går till ITC hänvisas till de allmänna synpunkter på multibisamarbete som kommittén anför i ett senare avsnitt (22.18.4).

På sikt vore det önskvärt att den höga svenska bidragsandelen i relation till andra länders kunde nedbringas. Det skulle förhoppningsvis innebära att andra länder tar ett större ansvar för ITC och dess finanser. En fortlöpande diskussion av bördefördelningen mellan givarländerna bör äga rum.

I den takt som ITCs styrformer och prioriteringsdiskussioner förbättras bör Sverige kunna frångå hittillsvarande öronmärkning av en stor del av de ordinarie bidragen och i stället höja sitt bidrag till den allmänna budgeten från nuvarande nivå.

Tidigare har angivits att ITC behöver reformeras för att bättre kunna prioritera de verksamheter inom vilka en multilateral organisation på det handelsfrämjande området kan uppnå största effekt. I den meningen

återstår arbete för att effektivisera organisationen. Gjorda utvärderingar av enskilda ITC-projekt har funnit dessa tekniskt väl genomförda och, därest u-ländernas efterfrågan på ITCs tjänster utgör ett mått på effektiviteten, kan konstateras att denna är god.

ITC verkar inom en smal sektor som gör en diskussion av de svenska biståndspolitiska målen i förhållande till organisationen mindre meningsfull. Ökad export av nya och mer förädlade produkter kan möjligen anses bidra till tillväxt- och självständighetsmålen.

22.14 Multilateral samverkan – några aktuella initiativ

De biståndsgivande internationella organisationerna fungerar ofta i nära samverkan, både sinsemellan och med bilaterala biståndsgivare. Detta är en av det multilaterala biståndets viktigaste aspekter. I detta avsnitt ger vi fyra exempel på sådan samverkan.

22.14.1 Världsbankens särskilda program för Afrika, SPA

Endast genom ett brett internationellt samarbete kan det afrikanska skuldproblemet angripas med någon utsikt till framgång. Vid FNs generalförsamlings särskilda möte om Afrika i maj 1986 åtog sig de afrikanska länderna och det internationella givarsamfundet att ömsesidigt skapa förutsättningar för en varaktig ekonomisk utveckling i Afrika. De afrikanska länderna utfäste sig att anpassa sin politik i tillväxtfrämjande riktning och givarländerna ställde i utsikt att stödja ansträngningarna genom ökat bistånd.

I juli 1987 inbjöd Världsbanken och IMF ett antal länder inom OECD till ett möte där man skisserade ramarna för ett treårsprogram, 1988-1990, avseende skuldlättnad och tillväxtorienterad importfinansiering för afrikanska länder. Villkoren för att ett land skulle omfattas av programmet var fattigdom, stor skuldbörda och villighet att anpassa ekonomin.

I fortsatta möten deltog, förutom Världsbanken och IMF, Afrikanska utvecklingsbanken, Europeiska gemenskapen, OECDs utvecklingskommitté, FNs utvecklingsprogram (UNDP) och 17 givarländer. Programmet kom att bestå av sex s. k. "dimensioner":

1 anpassningslångivning från IDA,
2 strukturanpassningskrediter (Structural Adjustment Facility, SAF) och utvidgade strukturanpassningskrediter (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) från IMF,
3 samfinansiering från bilaterala givare och andra multilaterala organ,
4 skuldlättnad i form av reduktion av offentliga biståndskrediter och omförhandling av offentligt garanterade krediter,
5 bidrag till skuldtjänstbetalning av vissa IBRD-skulder,
6 återköp av kommersiella skulder.

Under den första fasen av programmet har främst de första fyra dimensionerna varit aktuella. Den tredje dimensionen avser bl. a. varubistånd och betalningsbalansstöd. Den fjärde dimensionen, skuldlättnad, fick ett genombrott då Parisklubben 1988 accepterade att ge mjuka konsoliderings-

villkor, något som Sverige länge verkat för. 1988 fattade Världsbanken beslut om att använda en del av återbetalningarna på gamla IDA-lån för att bestrida 70 % av räntebetalningarna på IBRD-lån. Bilaterala givare, bl. a. Sverige, har bidragit med kompletterande insatser, som täcker såväl räntor som amorteringar på IBRD-lånen. Detta är vad som kallas femte dimensionen.

Sammantaget har den första delen av programmet mobiliserat drygt 16 miljarder dollar som stöd till strukturanpassningsprogram i 22 fattiga, skuldtyngda länder i Afrika söder om Sahara. Dessa resurser beräknas ha täckt omkring 95 % av förväntat underskott i betalningsbalansen.

De huvudsakligen positiva erfarenheterna från det första programmet har legat till grund för en överenskommelse om en andra fas för perioden 1991-1993. Förutom skuldlättnad kombinerad med snabbt utbetalbart bistånd innebär denna fas bl. a. ökad tonvikt på investeringar i mänskliga resurser, sociala aspekter av anpassningsprocessen samt uppbyggnad av institutionell kapacitet.

På basis av antaganden om den ekonomiska utvecklingen beräknas det maximala betalningsbalansunderskottet uppgå till 22,5 miljarder dollar för den andra fasen av SPA. Detta finansieringsbehov avses täckas genom anpassningslångivning från IDA på 3,2 miljarder dollar och bruttoutbetalningar av utvidgade strukturanpassningskrediter från IMF på 3,3 miljarder dollar. Avskrivningar av ODA-skulder samt fortsatta omförhandlingar väntas komma att minska mottagarländernas skuldtjänst med 7,7 miljarder dollar. Samfinansiering från bilaterala och andra multilaterala organ beräknas omfatta 7,3 miljarder dollar. Under den andra fasen av SPA väntas frågorna om mottagarländernas aktiva deltagande i SPA-programmets utformning och om krav på mottagarländerna beträffande mänskliga rättigheter och demokrati bli föremål för diskussion.

22.14.2 Kapacitetsuppbyggande i Afrika, ACBI

Den institutionella kapaciteten har urholkats i flertalet afrikanska stater under de båda senaste årtiondena. Huvudorsaken är den katastrofalt dåliga ekonomiska utvecklingen. Redan i inledningsskedet av krisen utmärktes dock dessa stater av bristande kapacitet när det gäller att själva analysera sin ekonomiska situation, utforma sina ekonomiska program och genomföra dem. Initiativet för kapacitetsuppbyggande i Afrika (ACBI) skall ses mot denna bakgrund. Initiativets huvudsakliga syfte är att dels få afrikanska myndigheter och internationella biståndsgivare att prioritera investeringar i mänskliga resurser och institutionsuppbyggnad, dels mobilisera resurser för ett särskilt aktionsprogram på detta område.

Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken och UNDP träffade 1989 en överenskommelse om att gemensamt initiera ACBI. Detta ledde till ett större givarmöte i juni 1990. Vid detta lade Världsbanken fram ett förslag till aktionsprogram. Förutom Världsbanken, UNDP och Afrikanska utvecklingsbanken deltog Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD), EG-kommissionen och 16 givarländer. Mötet stödde enhälligt syftet med ACBI. Det betonades att verksamheten inte endast bör beröra

nationella institutioner utan även regionala och att den måste ha en långsiktig karaktär.

Givarländerna har utfäst sig att bidra till en fond med syfte att finansiera verksamhet avsedd att förverkliga ACBIs målsättningar. En stiftelse skall svara för att verksamheten genomförs.

Syftet är att

- skapa ett forum där afrikaner kan delta i utvecklandet av planer och program för att främja kapacitetsuppbyggande inom ekonomisk planering och administration,
- skapa rutiner för samordning av pågående biståndsinsatser,
- anskaffa finansiering till aktiviteter av kapacitetsbyggande natur i Afrika,
- finansiera verksamheter för att hejda pågående "brain drain",
- etablera förbindelser mellan ekonomiska forsknings- och utvecklingsinstitutioner och myndigheter,
- mobilisera resurser för ökade satsningar på mänskliga resurser och forskning i Afrika på varaktig och långsiktig basis.

Initiativets högsta organ utgörs av representanter från givarländer (vägda röster). Flertalet afrikanska länder bör kunna bli representerade. Under det högsta organet finns en exekutivkommitté där en ledamot från vardera Världsbanken, UNDP och Afrikanska utvecklingsbanken ingår, liksom fyra i-länder (däribland Sverige) och fyra u-länder. Ett mindre sekretariat, förlagt till Harare i Zimbabwe, har tillsatts med ett 20-tal anställda under ledning av en afrikansk generaldirektör.

ACBI skall ses som ett pilotprojekt för fyraårsperioden 1991-1994. Under denna period begränsas verksamheten till ett antal länder. Dessa skall väljas enligt följande kriteria:

- erkännande av att god ledning är en förutsättning för ekonomisk utveckling,
- villighet att genomföra ett strukturanpassningsprogram med betoning på reformer avseende incitamentstrukturen inom den offentliga förvaltningen,
- demonstrerad vilja att effektivt utnyttja inhemsk personal och inhemska institutioner inom områden som ekonomisk planering och administration i kombination med en vilja att öka självtilliten och minska beroendet av utländskt tekniskt bistånd,
- ett öppet och positivt intellektuellt klimat som underlättar beslutsfattande och främjar kritisk analys av olika utvecklingsalternativ,
- en utfästelse att samordna bistånd avseende kapacitetsutbyggande verksamheter.

80 miljoner dollar har säkrats för den första perioden. Bidrag ges på gåvobasis.

22.14.3 Den globala miljöfaciliteten, GEF

Under 1980-talet har internationellt samförstånd nåtts om nödvändigheten av att intensifiera ansträngningarna att skydda den globala miljön. Ett nätverk av globala konventioner för att skydda miljön har börjat växa

fram. U-ländernas möjligheter att delta i detta arbete och att genomföra konventionerna begränsas av bristande ekonomiska, administrativa och tekniska resurser.

På initiativ av bl.a. Tyskland och Frankrike tog Världsbanken upp frågan om alternativa finansieringsformer för att lösa globala miljöproblem i u-länder. Banken genomförde en serie informella bilaterala diskussioner och konsulterade UNDP och FNs miljöprogram (UNEP) i avsikt att bygga upp ett trepartssamarbete på miljöområdet. Detta ledde till ett dokument innehållande ett förslag till avtal rörande en global miljöfacilitet (GEF).

Faciliteten skall, enligt dokumentet, betraktas som en försöksverksamhet. UNEP skall spela en central roll avseende de kriterier som skall användas i GEFs verksamhet. UNDP har en nyckelfunktion vad gäller förstudier till investeringar och tekniskt bistånd samt institutionsbyggande och utbildning. Världsbanken, med dess erfarenhet av extern finansiering av investeringar i u-länder, skall administrera det löpande arbetet. Fyra områden skall prioriteras:

- värnande av ozonlagret,
- begränsning av utsläppen av potentiellt klimatpåverkande gaser,
- värnande av den biologiska mångfalden,
- värnande av de internationella vattenresursernas kvalitet.

GEF skall tillhandahålla additionella resurser, varför det är av vikt att särskilja facilitetens verksamhet från dels verksamhet som normalt ingår i mottagarlandets statsbudget, dels reguljära utvecklingsprojekt. Till en början kommer den globala nyttan av en investering att beräknas i fysiska snarare än i ekonomiska termer, dvs. man skall välja projekt som ger högsta möjliga utdelning i form av faktiska miljöförbättringar.

Världsbanken ansvarar för projektvalet i samarbete med UNEP och UNDP. UNEP skall inrätta ett vetenskapligt och tekniskt råd som skall konsulteras i viktiga tekniska frågor. Rådet skall utgöras av experter från såväl i-länder som u-länder. UNDP samordnar finansieringen av nödvändiga förstudier på lokal nivå. Enskilda organisationer kommer att tillfrågas rörande sin bedömning av föreslagna projekts effekter på lokalbefolkningen och rörande projektutformning i allmänhet.

Facilitetens styrande organ skall bestå av representanter från dess medlemsländer. En stark u-landsrepresentation anges som viktig.

Faciliteten består av dels en global miljöfond, till vilken bidrag ges i form av gåvobistånd, dels arrangemang för samfinansiering. Bilaterala utfästelser till fonden uppgår till cirka 784 miljoner dollar och avseende samfinansiering till cirka 308 miljoner dollar. Totala bidrag till miljöfaciliteten och det s.k. Montreal-protokollet, som Världsbanken ombetts administrera, förväntas bli omkring 1,4 miljarder dollar.

22.14.4 WHO och AIDS-problemet

Under det dryga decennium som gått sedan upptäckten av HIV och AIDS beräknas 1,3 miljoner människor ha insjuknat i AIDS och antalet smittade beräknas till mellan 8 och 10 miljoner. År 2000 kan mellan 25 och 30

miljoner människor vara smittade. Mot mitten av 1980-talet blev det alltmer uppenbart att samordnade åtgärder med global räckvidd måste vidtas.

År 1987 upprättades inom Världshälsoorganisationen (WHO) ett särskilt AIDS-program med fyra huvudinriktningar:

- globala aktiviteter och internationellt samarbete,
- stöd till nationella AIDS-program,
- internationelll forskning och utveckling av metoder för omhändertagande,
- utbyte av information.

De globala aktiviteterna innefattar kartläggning av smittans utbredning och spridningsvägar samt samarbete med forskningsinstitutioner, andra FN-organ och enskilda organisationer. Stödet till nationella AIDS-program innebär hjälp med utarbetande av nationella AIDS-planer. Över 100 länder har fått sådant stöd.

WHO samarbetar i AIDS-frågan med flera andra FN-organ, exempelvis med UNDP för att stärka samordningen av programgenomförandet, med ILO för att förbättra informationen om AIDS på arbetsplatserna, med UNESCO för att påverka skolundervisningen och med UNICEF, UNFPA, Världsbanken, FAO och FN-kontoret i Wien.

Man har visat att en tredjedel av den förväntade ökningen under 1990-talet skulle kunna undvikas med adekvata åtgärder i ett globalt samordnat AIDS-program. Det står också klart att alla sådana åtgärder mot HIV och AIDS måste förankras bättre i redan befintlig hälsovård och social service. På flera håll har man nu insett att AIDS är en samhällsfråga av största vikt. Uganda har som första land inrättat en AIDS-kommitté under premiärministerns ledning.

WHO förutser behov av fortsatt kraftfulla åtgärder för att bekämpa HIV och AIDS under 1990-talet. Man söker nu förhindra att hela frågan ges lägre prioritet, när den första chocken lagt sig. Forskningen måste få större resurser för att ta fram nya mediciner och vaccin.

22.15 De enskilda organisationerna och det multilaterala biståndet

De enskilda organisationerna, särskilt de kyrkliga, är utvecklingsbiståndets pionärer. Betydelsen av deras insatser är känd och erkänd. Däremot torde det vara mindre känt att de spelar en snabbt växande roll i det multilaterala biståndet, både som samarbetspartners till multilaterala organisationer och som kritiker av vissa av dem. Kommittén har därför sammanställt vissa uppgifter om samspelet mellan de enskilda organisationerna och de två största multilaterala biståndsgivarna, Världsbanken och FNs utvecklingsprogram (UNDP). Kommittén har vidare låtit utföra en undersökning av svenska enskilda organisationers syn på det multilaterala biståndet och dess organisationer och knutit vissa överväganden och slutsatser till denna undersökning.

Både som måltavla för enskilda organisationers kritik och som samarbetspartner till dem intar *Världsbanken* en framträdande plats. Vad gäller kritiken är denna position naturlig med tanke på omfattningen och arten av bankens verksamhet. Men hur förklarar man det nära samarbete som utvecklats och förstärkts sedan något årtionde tillbaka?

Världsbanken har funnit att NGO-samarbete är viktigt när det gäller att möta utvecklingens sociala problem och miljöproblem och att förverkliga bankens grundläggande syfte, att reducera fattigdomen. De enskilda organisationerna å sina sida har funnit att Världsbankens stora resurser, finansiella likaväl som kunskapsmässiga, kan nyttiggöras i deras arbete. De har också kunnat konstatera att de med Världsbanken delar intresset av att de enskilda organisationerna tillförsäkras goda arbetsbetingelser i mottagarlandet – inte minst gäller det landets egna organisationer – och att banken har vissa möjligheter att påverka landets regering i denna riktning.

Världsbankens projekt- och sektorsamarbete med enskilda organisationer ökar snabbt. 1988 inledde banken en brett upplagd satsning på ökad NGO-medverkan i bankfinansierade projekt. Sedan dess har antalet sådana projekt tredubblats. Av de 228 projekt som godkändes av bankens exekutivstyrelse budgetåret 1989/90 medverkade enskilda organisationer i 50, att jämföra med ett genomsnitt på ca 15 under tidigare år. Det har också blivit något vanligare att enskilda organisationer medverkar i projektanalys och -planering, inte bara i genomförandet.

Folklig medverkan är på väg att bli ett nyckelbegrepp i den pågående utvecklingsstrategiska diskussionen, inte bara i Världsbanken. Därmed avses inte bara den medverkan som sker inom ramen för etablerade enskilda organisationer utan också den som växer fram i hägnet av spontana sammanslutningar och informella grupper på gräsrotsnivå. Det verkar som om det blåsts nytt liv i den gamla insikten att folklig medverkan är en förutsättning för effektivt bistånd och hållbar utveckling, speciellt om inriktningen är på fattigdomsbekämpning.

Det är mot denna bakgrund inte överraskande att Världsbanken nu är i färd med att bredda och förstärka basen för sin satsning på NGO-samverkan. Man har i detta syfte valt ut 20 bankfinansierade projekt, i vilka särskilda ansträngningar görs för att engagera fattiga människor i beslutsprocessen. Tanken är att erfarenheterna från dessa projekt skall öka bankens kunnande om – och möjligheter att i sin verksamhet främja – folkligt deltagande.

Enskilda organisationer är inte bara allt aktivare samarbetspartner till Världsbanken. Många av dem är dessutom engagerade kritiker av banken och dess verksamhet. Kritiken har gällt både enstaka projekt och bankens policy i stort. Den projektinriktade kritiken har i första hand avsett bankens medverkan i finansieringen av infrastrukturella investeringar med negativa miljökonsekvenser.

På policy-planet har kritiken främst gällt utformningen av Världsbankens strukturanpassningslån. Dessutom har banken ofta fått klä skott för den allmänna politik i skuldfrågan som flertalet i-länder bedriver.

Om Världsbanken är den internationella organisation som fått uppbära mest NGO-kritik, torde det också vara den organisation som varit angeläg-nast att föra en konstruktiv dialog med de enskilda organisationerna. 1982 inrättades ett särskilt internationellt forum, "the Bank-NGO Committee", för diskussioner med dessa organisationer. Av de 26 NGO-representanterna i kommittén kommer 15 från u-landsorganisationer och elva från i-landsorganisationer (varav sju från Europa, dock ingen från Sverige). Vare sig det beror på diskussionerna i denna kommitté och andra fora eller på en allmän intressekonvergens, verkar det som om den ömsesidiga förståelsen skulle vara i tilltagande.

Liksom Världsbanken betraktar *UNDP* samarbete med de enskilda organisationerna som speciellt värdefullt när det gäller att stimulera folkligt deltagande på lokalnivå i utvecklingsprocessen och att nå fram till den stora majoritet av de fattiga som vanligtvis förblir opåverkad av konventionella utvecklingsprogram. Eftersom UNDPs verksamhet är inriktad på tekniskt samarbete på fältet, är det naturligt att samarbetet med enskilda organisationer bestäms av den lokala situationen.

För att öka effektiviteten i utvecklingsarbetet har UNDP utvidgat sitt samarbete med enskilda organisationer. År 1986 skapades en särskild byrå för enskilda organisationer inom huvudkontoret i New York. Avsikten var att främja verksamhet inom UNDP inriktad på folkligt deltagande på lokalnivå. Som ett komplement har varje regional byrå utvecklat en samordningsfunktion för kontakter med enskilda organisationer. Liknande samordningsfunktioner har upprättats inom avdelningen för globala och interregionala projekt, FNs kapitalutvecklingsfond (UNCDF) och FNs Sudan-Sahel kontor (UNSO).

Fältkontoren är den del inom UNDP som har närmast kontakt med enskilda organisationer. Många fältkontor har inrättat samordningsfunktioner av samma typ som huvudkontoret.

Byrån för enskilda organisationer granskar alla större förslag till UNDPs program och projekt. Avsikten är att åstadkomma ett större deltagande i projektplanering och genomförande av målgrupperna själva. Byrån undersöker även om enskilda organisationer kan spela en roll i den föreslagna verksamheten. Byrån samlar in information om enskilda organisationer att delges verkställande enheter inom UNDP som vill samarbeta med organisationerna. Byrån är slutligen ansvarig för de särskilda projekt med medverkan av enskilda organisationer som beskrivs nedan.

Landspecifika, regionala eller inter-regionala UNDP-stödda projekt verkställs vanligtvis av ett av fackorganen inom FN-systemet eller av UNDPs enhet för projektverksamhet. I vissa fall uppdrar mottagarlandet åt en av sina egna myndigheter att ansvara för genomförandet av projektet.

Inom nuvarande trepartsprocess (UNDP – verkställande organ – ansvarig myndighet i mottagarlandet) kan enskilda organisationer inte tjäna som verkställande organ. Däremot involveras de alltmer i genomförandet av projekt, främst som underentreprenörer till ett FN-organ eller på uppdrag av mottagarlandet.

Policy-dialog mellan UNDP och enskilda organisationer förekommer på olika områden. UNDP erkänner värdet av organisationernas förstahands-

erfarenheter av lokalsamhällets behov och gräsrotsgruppers verksamhet. UNDP har därför allt mer stött enskilda organisationers deltagande i de rundabordskonferenser, där mottagarländer möter givare i diskussioner kring utvecklingsplaner och biståndsstrategier. Särskilda rundabordssamtal för enskilda organisationer har organiserats i andra länder, främst i Afrika. Många särskilda konsultationer mellan UNDP och enskilda organisationer kring allmänna utvecklingsfrågor eller frågor av sektorkaraktär har organiserats i Afrika, Asien och Latinamerika. Även fältkontorschefer har i ökad omfattning organiserat informella möten med enskilda organisationer för utbyte av information kring såväl nationella som sektoriella utvecklingsfrågor och strategier.

22.15.2 Överväganden, slutsatser

Samarbetet mellan multilaterala biståndsgivande organisationer och enskilda organisationer är betydande och ökande. Samverkan mellan multilateralt bistånd och NGO-bistånd tillmäts ökad vikt, speciellt där sådan samverkan kan stimulera och stödja folkligt deltagande i olika projekt och i utvecklingsprocessen. Kommittén välkomnar denna utveckling. Den delar uppfattningen att ekonomisk och social utveckling förutsätter ett brett folkligt engagemang och att de enskilda organisationerna här har en viktig roll att spela. Det är tillfredsställande att två så centrala multilaterala organisationer som Världsbanken och UNDP är så aktiva på detta område som framgått ovan.

Mot denna bakgrund har kommittén sökt bilda sig en uppfattning om de svenska enskilda organisationernas syn på och förhållande till det multilaterala biståndet och dess organisationer. I detta syfte utfördes i början av 1990 en intervjuundersökning berörande 17 enskilda organisationer. Som en uppföljning av denna undersökning höll kommittén i augusti samma år ett seminarium, till vilket huvudsakligen inbjudits företrädare för de av undersökningen berörda organisationerna. Framställningen nedan och de synpunkter som kommittén anlägger bygger väsentligen på intervjuundersökningen och seminariediskussionen.

Med en betydande förenkling – en något fullständigare bild förmedlas av bifogade citat ur intervjuundersökningen (bilaga 22:2) – tyder både intervjuerna och diskussionen på att de svenska enskilda organisationerna har en rätt reserverad och nyanserad inställning till de multilaterala organisationerna och samverkan med dem. De enskilda organisationernas erfarenheter av sådan samverkan är begränsade och flertalet har inte heller någon önskan att skaffa sig sådana erfarenheter. (Undantag bör här göras för de enskilda organisationernas samverkan med multilaterala organisationer på katastrofbiståndets område.) Multilateralt bistånd ser man emellertid på det hela taget positivt på. Däremot är man mera kritisk till ifrågavarande organisationer. Speciellt gäller kritiken Världsbanken, men inte heller UNDP, UNICEF och vissa fackorgan går helt fria. Kritiken är enligt intervjuundersökningen mest uttalad hos dem som har minst kontakt med de multilaterala organisationerna.

Intervjuundersökningen syftade också till att klarlägga de svenska en-

skilda organisationernas ambitioner och möjligheter att påverka det multilaterala biståndet och dess organisationer. Viljan till sådan påverkan tycks finnas. Men ändå har de svenska organisationerna en låg profil i detta avseende, särskilt om man jämför dem med vissa andra europeiska organisationer. Undersökningen anger olika tänkbara förklaringar, varav två (som inte utesluter varandra) är särskilt intressanta.

- Svenska enskilda organisationer är på det hela taget till freds med den politik som regeringen driver i de organisationer det gäller. De anser sig därmed inte själva ha anledning att söka påverka.
- Svenska enskilda organisationer är alltför små för att kunna ge sig in i en dialog med stora starka internationella organisationer. Här kastar man fram tanken på att flera enskilda organisationer skulle kunna sluta sig samman och på så sätt få bättre resurser för påverkan.

Kommittén vill för sin del betona att de svenska enskilda organisationerna besitter ett stort kunnande rörande förhållandena i många u-länder och har en betydande förmåga att nå och aktivera de människor vilkas behov det ytterst gäller och vilkas engagemang är en avgörande förutsättning för utveckling. Det är en förklaring till att bistånd genom enskilda organisationer är känt för att vara effektivt. Organisationerna står dessutom i nära förbindelse med de människor och rörelser som i Sverige till stor del bär upp biståndsopinionen. Det är därför viktigt både att det multilaterala biståndet kan dra nytta av enskilda organisationers kunnande och erfarenhet och att dessa organisationer får goda möjligheter att påverka det multilaterala biståndet.

Mot denna bakgrund skulle kommittén gärna se att åtminstone de större svenska enskilda organisationerna engagerade sig i en samverkan med och påverkan av de multilaterala organisationerna. De svenska enskilda organisationernas något reserverade inställning härvidlag kan delvis bero på brister i information och administrativa resurser. Under seminariediskussionen framkom att förklaringen till informationsbristen kanske snarare låg på efterfrågesidan än på utbudssidan. Det finns i och för sig en uppsjö av information. Men det gäller att veta hur den skall sökas och framför allt att ha resurser att tillgodogöra sig den. Kommittén utgår från att berörda myndigheter gör vad de kan för att vara organisationerna behjälpliga på denna punkt. I vad mån de enskilda organisationerna bör använda sina begränsade administrativa resurser för samverkan med multilaterala organisationer, kan givetvis i sista hand bara de själva avgöra på grundval av en bedömning av hur de bäst når sina syften.

Också de enskilda organisationernas påverkan av det multilaterala biståndet och dess organisationer är delvis en informationsfråga. Det är emellertid också en kunskaps- och resursfråga. Under seminariediskussionen betonades från flera håll bristerna härvidlag. Som ett sätt att råda bot på dessa pekade man på ökad samverkan, både mellan svenska enskilda organisationer och med deras internationella systerorganisationer. En sådan samverkan ansågs kunna underlättas genom organiserandet av någon form av mer eller mindre informellt "nätverk". Den skulle också kunna ske kring vissa specifika frågor.

När det gäller möjligheterna för de enskilda organisationerna såväl att

samverka med som att påverka det multilaterala biståndet och dess organisationer så tycks alltså informationsbristen vara en begränsande faktor. Därtill kommer antagligen organisationernas bristande kapacitet att söka och utnyttja information. Ett tecken på detta är att enligt intervjuundersökningen ingen använde sig av vare sig FNs informationskontor i Köpenhamn eller det särskilda FN-finansierade NGO-kontoret (Non-Governmental Liaison Service) i Genève.

Vad gäller den rent administrativa kapaciteten delar kommittén uppfattningen att denna skulle kunna förstärkas genom ökat samarbete mellan enskilda organisationer, vare sig ett sådant samarbete sker inom ramen för paraplyorganisationer eller i form av nätverk. En tanke som framfördes i intervjuundersökningen var att den särskilda NGO-ambassadörstjänsten på utrikesdepartementet borde kunna utnyttjas bättre av de enskilda organisationerna och att en särskild tjänst skulle kunna inrättas för att underlätta de enskilda organisationernas kontakter med det multilaterala biståndet. Kommittén anser denna tanke värd att överväga.

Det framhölls också att det folkrörelseråd för biståndsfrågor, som biståndsministern inrättade 1986, utgör ett naturligt forum för diskussion av ovan berörda frågor. *Kommittén vill förorda att man undersöker möjligheterna att bättre utnyttja den potential som folkrörelserådet har när det gäller att informera och samråda med de enskilda organisationerna på det multilaterala området.* I rådets arbete har under de senaste åren vid flera tillfällen den tanken förts fram att de enskilda organisationernas eget samarbete skulle behöva förstärkas bl. a. i relation till rådet, en tanke som kommittén anser värd att fullfölja.

Slutligen vill kommittén peka på två uppslag som berördes vid seminariediskussionen. Det ena gällde möjligheten för en svensk enskild organisation eller grupp av organisationer att under en period bli representerad i den tidigare nämnda Världsbanks-NGO-kommitté, som spelar en central roll för samverkan och dialog mellan enskilda organisationer och den organisation som är den största kanalen för svenskt multilateralt bistånd. Det andra var tanken att Sverige skulle kunna följa ett kanadensiskt exempel att finansiellt medverka i ett program som gör det möjligt för företrädare för enskilda organisationer att under en viss tid tjänstgöra på olika avdelningar i Världsbanken. Motsvarande möjligheter bör finnas – eller kunna skapas – i UNDP. Kommittén betraktar detta som möjliga vägar för de enskilda organisationerna att vinna ökad kännedom om det multilaterala biståndet och direkt erfarenhet av hur dess organisationer fungerar.

22.16 Strukturanpassning och anpassningsprogram

Vi har tidigare berört både den krisartade ekonomiska utvecklingen i ett stort antal u-länder under 1980-talet och vissa åtgärder som i första hand Världsbanken och Internationella valutafonden initierat för att söka vända denna utveckling. Dessa åtgärder har i regel förutsatt att de drabbade länderna själva börjat anpassa sin ekonomiska politik till rådande förhållanden. Ett viktigt instrument i den ekonomiska anpassningspolitiken har

utgjorts av ekonomiska program stödda av de båda institutionerna. Dessa program har under en längre tid spelat en central roll i inte bara den multilaterala utan också den bilaterala biståndsgivningen; de har samtidigt utsatts för kritik. Kommittén har därför ansett dem värda ett studium. Resultatet av detta sammanfattas i korthet nedan. Först diskuteras den ekonomiska anpassningens nödvändighet och anpassningsprogrammens innehåll, därefter kritiken av programmen och försök att bedöma deras effekter. Avslutningsvis redovisas kommitténs överväganden och synpunkter.

22.16.1 Anpassningsbehov och anpassningsprogram

Det finns tyvärr inget som tyder på att de världsekonomiska spelreglerna och det internationella ekonomiska klimatet kommer att bli gynnsammare för u-länderna under 1990-talet än under 1980-talet. Inte heller är någon nämnvärd ökning av biståndsflödena att vänta. Möjligen kommer skuldavskrivning att ske i ökad omfattning. Men varken bistånd eller skuldavskrivning, hur önskvärda de än är, kan rätta till den fundamentala ekonomiska obalans som ett stort antal u-länder lider av och som till stor del är en följd av en misslyckad ekonomisk politik. Sådana problem måste i första hand angripas med inhemska ekonomisk-politiska åtgärder.

Problemen kommer till synes i växande bytesbalansunderskott och krympande valutareserver. De ekonomisk-politiska åtgärderna kan uppskjutas till en tid. Det förutsätter emellertid att underskotten kan finansieras med kapital eller bistånd utifrån. Vidtas inte erforderliga åtgärder, kommer förr eller senare kapitaltillskotten att upphöra och biståndet att bli otillräckligt. Ju längre åtgärderna skjuts upp, desta hårdare måste de bli. Desto svårare blir de också att genomföra. Och under tiden framtvingas ändå en anpassning – oplanerad, ofta kaotisk. När importen inte längre kan finansieras, tvingas man strypa den genom importlicenser. Den sortens anpassning drabbar i regel utsatta grupper hårdare än en anpassning som är resultatet av en medveten ekonomisk politik. Hur ser en sådan politik ut?

Man brukar skilja mellan åtgärder av två slag; stabiliseringspolitiska, med tonvikten på efterfrågedämpning, och strukturella, i regel inriktade på långsiktig utbudsökning. För de länder som här i första hand intresserar oss, nämligen de hårt skuldsatta afrikanska låginkomstländerna, krävs normalt båda typerna av åtgärder. Devalvering samt kreditpolitisk och finanspolitisk åtstramning, t. ex. i form av skattehöjning eller reduktion av statsutgifterna, är de viktigaste instrumenten i den stabiliseringspolitiska arsenalen. En devalvering, som etablerar en mer realistisk växelkurs, leder också till en bättre fördelning av de produktiva resurserna och därmed till snabbare tillväxt. Handels- och arbetsmarknadspolitiska reformer kan stimulera produktion och tillväxt ytterligare.

Detta är åtgärder som normalt ingår i de ekonomiska program till vilka Världsbanken och Internationella valutafonden lämnar finansiellt stöd. Sådana program (antingen de kallas strukturanpassnings-, återhämtnings- eller reformprogram) är i regel resultatet av omfattande underhandlingar mellan det kreditsökande landet och den långivande institutionen. De

allmänna mål som brukar anges är att komma till rätta med de externa och interna obalanserna och att stimulera ekonomisk tillväxt. I programmen preciseras också mål och riktpunkter för den ekonomiska politiken. Däremot lämnar programmen åt landets myndigheter att avgöra t.ex. vilka utgiftsposter som skall minskas för att åstadkomma en angiven minskning av budgetunderskottet.

Även om landsbygdsbefolkningen ofta gynnas, kan stadsbefolkningen under en övergångsperiod få sina förhållanden försämrade genom statliga utgiftsminskningar och höjda importpriser. Sådana sociala återverkningar av programmen förklarar en stor del av motståndet mot dem och av svårigheterna att genomföra dem.

22.16.2 Kritik av programmen, effekter

Många har kritiserat de Bank/Fond-stödda anpassningsprogrammen, speciellt i deras ursprungliga utformning. FNs ekonomiska kommission för Afrika (United Nations Economic Commission for Africa, ECA) har t.ex. beskrivit programmen som ofullständiga, föga socialt hänsynstagande, alltför mekanistiska och standardiserade och alltför kortsiktiga. "Afrika kan inte vänta med att söka förbättra levnadsförhållandena till dess att yttre och inre ekonomisk balans uppnåtts." Programmen har också kritiserats för att vara orealistiska så till vida att de skulle utgå från en fungerande marknadsekonomi även i länder som befinner sig långt från en sådan. Det alternativ som presenterats av ECA består till stor del av beskrivningar av de mål som bör nås, dvs minskad fattigdom och förbättrad levnadsstandard för hela befolkningen, men innehåller knappast någon analys av vilka medel som skall användas. Man utgår från att Afrika kan få ett ökat resursinflöde från multilaterala och bilaterala biståndsgivare, skuldreduktion och förbättrade prisförhållanden men säger inte mycket om vilka inhemska ekonomisk-politiska åtgärder som krävs.

World Institute for Development Economics Research (WIDER) har främst kritiserat de stabiliseringspolitiska reformerna i anpassningsprogrammen. Man påpekar t.ex. att det är viktigt att anpassa traditionella åtgärder, som devalvering, åtstramning och liberalisering av olika marknader, till ländernas ekonomiska struktur.

UNICEF har främst kritiserat programmen för att en ensidig orientering mot stabiliseringspolitiska reformer inneburit alltför kraftiga åtstramningar med åtföljande negativa konsekvenser för tillväxten. Man har också betonat vikten av att kompensera utsatta grupper under den första perioden av en reform, innan "vinsterna" i form av ökad tillväxt har blivit märkbara. Utgångspunkten för UNICEF är att en anspassning av något slag är nödvändig. I likhet med ECA förutsätter emellertid UNICEF att de alternativa reformer som man föreslår finansieras med ett ökat externt finansiellt stöd.

Det bör noteras att flertalet anpassningsprogram genomförs i en situation där ekonomin i landet i fråga redan har försämrats så kraftigt att någon form av anpassning är oundviklig. Det torde numera vara allmänt accepterat att en diskussion om de sociala konsekvenserna under anpassningens

inledning och om konsekvenserna på den långsiktiga tillväxten av olika programutformningar alltid bör föras. En befogad kritik mot de tidiga programmen är att dessa problem inte tillräckligt uppmärksammades.

De Bank/Fond-stödda ekonomiska programmen har inte bara kritiserats, de har också blivit föremål för ett antal utvärderingar. En svårighet har här varit att skilja programmens effekter från effekterna av sedan tidigare verkande externa och interna faktorer (ett ogynnsamt världsekonomiskt klimat respektive en missriktad ekonomisk politik). Ett annat problem är att många program ännu inte hunnit verka så länge att deras långsiktiga resultat med någon säkerhet kan bedömas. Härtill kommer svårigheten att skilja mellan två olika orsaker till registrerade resultat: programmens utformning resp. deras genomförande.

Med bl. a. dessa reservationer har vissa positiva effekter av anpassningsprogrammen ändå kunnat urskiljas. I Afrika söder om Sahara tillämpar redan två tredjedelar av länderna anpassningsprogram. Här verkar det också som om utvecklingen skulle ha vänt. Efter att ha legat på i genomsnitt 0,6 % åren 1981-1986 och på -1,1 % 1987 hade BNP-tillväxten 1988 kommit upp i 2,5 % och 1989 nått 3,5 %. För de biståndsberoende länderna var utvecklingen ännu något bättre med en tillväxt på 3,4 % respektive 4,2 % de båda senare åren.

Återupptagen tillväxt kan emellertid inte hindra att levnadsstandarden fortsätter att sjunka så länge de höga födelsetalen består. För detta kan inte anpassningsprogrammen lastas. Utvecklingen är inte bättre i länder som inte genomför anpassningsprogram. Skillnaden är att de senare får svårare att vända denna utveckling.

Vad man däremot kunnat beskylla anpassningsprogrammen för är att ha underskattat anpassningsprocessens långsiktighet och dess sociala aspekter, liksom de begränsningar i programmens genomförbarhet som dessa aspekter och därmed sammanhängande politiska förhållanden inneburit. De politiska problemen beror ofta till stor del på att anpassningsprogrammen på kort sikt tenderar att missgynna stadsbefolkningen, som utgör regeringens politiska bas – och en latent oppositionshärd. Detta ligger i anpassningens natur.

Vad gäller långsiktigheten och de sociala aspekterna har anpassningsprogrammen utvecklats till det bättre. De inpassas nu allt mer i en långsiktig utvecklingsstrategi och innehåller eller kompletteras med åtgärder ägnade att minska negativa sociala effekter. Vidare läggs betydande möda ned på att förstärka landets egen medverkan i programutformningen. Den insikten är nämligen numera väl etablerad att ett ekonomiskt programs möjligheter att bli genomfört i hög grad beror på i vad mån det betraktas som landets eget program.

22.16.3 Överväganden, slutsatser

Den krisartade ekonomiska utvecklingen i många u-länder under 1980-talet förklaras väsentligen av störningar i världsekonomin och en alltför

12 11-0631

länge uppskjuten anpassning av den ekonomiska politiken i dessa länder. Den spontana anpassning som ägde rum i många länder ledde till svåra sociala och ekonomiska störningar.

De anpassningsprogram som tillkom i denna situation och som till stor del utformades av Världsbanken och Internationella valutafonden stöddes visserligen finansiellt av dessa institutioner och flera givarländer. De resursöverföringar och skuldavskrivningar som dessa program medförde var emellertid alltför begränsade för att i högre grad lindra anpassningsprocessen. I vissa fall gick den nödvändiga åtstramningen ut över socialt angelägna utgifter. Hade det finansiella stödet varit större, hade de negativa konsekvenserna kunnat reduceras.

Den kritik som de av Världsbanken och Valutafonden stödda programmen utsatts för bör ses mot denna bakgrund. Det bör också noteras att de alternativ som kritikerna antytt förutsatt antingen väsentliga förändringar i de grundläggande internationella ekonomiska förhållandena eller väsentligt ökade resursflöden till de länder vars ekonomiska politik måste anpassas. Häri ligger den huvudsakliga skillnaden mellan alternativen och de Bank/Fond-stödda programmen. Däremot skiljer sig alternativen till sin fundamentala karaktär inte väsentligt från dessa program. *Behovet av strukturanpassning ifrågasätts inte.*

Det betyder inte att kritiken av programmen varit obefogad. Programmen tog till en början alltför ringa hänsyn till kortsiktiga sociala effekter, underskattade ofta politiska problem i genomförandet och tenderade att ha en dogmatisk syn på den offentliga sektorns roll.

Kommittén är väl medveten om dessa brister i de tidiga programmen. Den noterar att man uppmärksammat dem och dragit lärdom av kritik och erfarenheter. Programmen har gradvis breddats och integrerats i en långsiktig utvecklingsstrategi, samtidigt som den sociala dimensionen blivit mer framträdande. Denna utveckling är positiv. Den bör enligt kommitténs uppfattning drivas vidare. *Särskilt angeläget är det att största möjliga hänsyn tas till anpassningspolitikens effekter på de mest utsatta befolkningsgrupperna och att sådana hänsynstaganden byggs in i programmen.*

Vad gäller anpassningsprogrammens långsiktiga effekter kan dessa ännu inte fastställas med säkerhet. Kommittén har emellertid noterat att länder som under en längre period genomfört sådana program har fått se sin export, bytesbalans och ekonomiska tillväxt förbättrad, medan investeringarna till en början försvagats. I Afrika söder om Sahara, där två tredjedelar av länderna tillämpar anpassningsprogram, har en under större delen av 1980-talet stagnerande tillväxt ersatts med en uppgång 1988 och 1989 (2,5 % resp. 3,5 %). För 1989 registrerades t. o. m. en liten ökning av inkomsten per capita. *Det verkar alltså som om utvecklingen i många afrikanska länder skulle ha vänt och som om den ekonomiska anpassningen i dessa länder skulle ha börjat bära frukt.*

22.17 Det multilaterala biståndets effektivitet; utvärderingssystemen

Det multilaterala biståndet från effektivitetssynpunkt är en av de frågor som kommittédirektiven tar upp. Den har behandlats i ett kapitel. Nedan sammanfattas detta kapitel, varpå kommitténs överväganden och slutsatser redovisas.

22.17.1 Sammanfattning

Att mäta effektivitet är ytterst en fråga om att mäta måluppfyllelse. Det svenska biståndet är grundat på humanitära motiv. Dess syfte är att manifestera vår solidaritet med de fattiga folken. Därmed är prioriteringen av de fattigaste länderna och folkgrupperna fundamental för den svenska biståndspolitiken. Men det fattigdomsinriktade biståndet är samtidigt det svåraste. Ställs effektivitetskravet högt, gör man alltså klokt i att inrikta biståndet på mindre fattiga länder och människor. Då kan man räkna med bättre utvärderingsresultat. Men samtidigt avviker man från ett grundelement i den biståndspolitiska målsättningen.

Antalet utvärderingar som de bilaterala och multilaterala biståndsorganen låter genomföra beräknas överstiga 1 000 per år. Ett syfte med dessa utvärderingar är att förbättra biståndet genom att dra lärdom av vad som fungerat bra och vad som fungerat mindre bra. Ett annat syfte är att visa att biståndsmedlen används för föreskrivna ändamål och med uppnående av förväntade resultat.

I dessa utvärderingar beaktas fyra huvudaspekter:

- Relevans. Har insatsen varit den rätta för att lösa de problem som fanns?
- Effektivitet. I vad mån har de mål som uppställts för projektet/programmet uppnåtts?
- Kostnadseffektivitet. Har resultatet uppnåtts till lägsta möjliga kostnad? Står det i rimlig relation till kostnaden?
- Kvarstående effekter. Har biståndsinsatserna lett till varaktig utveckling och förbättring för målgruppen?

Kontinuerlig utvärdering av egna program är en del av planerings- och policy-funktionen i varje effektiv biståndsorganisation, så även i de multilaterala. Antalet utvärderingar som genomförs av de fyra största multilaterala biståndsorganen beräknas till ca 500 per år, varav Världsbanken står för nästan en tredjedel.

Världsbanken var en av föregångarna på utvärderingsområdet. För Världsbankens utvärderingsverksamhet svarar en särskild utvärderingsavdelning som är organisatoriskt fristående från banken i övrigt. Syftet med bankens utvärderingsverksamhet är dels att redovisa resultatet av verksamheten för medlemsländerna, dels att använda lärdomar och erfarenheter från utvärderingarna för att förbättra framtida projekt och program. Utvärderingsavdelningen granskar slutrapporter för samtliga avslutade projekt och utväljer 40 % av dessa för utvärdering. Samtliga strukturanpassningslån utvärderas. Vidare utförs studier av bredare utvecklings-

frågor, vanligen på land- eller sektornivå. Banken har kritiserats för att i sina effektivitetsbedömningar inte ta tillräcklig hänsyn till politiska, sociala och kulturella faktorer. Ett positivt drag är bankens förmåga till självprövning och självkritik. Sammantaget anses Världsbanken ledande inom biståndsvärlden när det gäller kunskap om biståndets effektivitet.

Även UNDP har sedan länge en central utvärderingsenhet. Organisationen har kritiserats för att utvärderingsresurserna är alltför små för att funktionen skall vara effektiv. Även UNDPs fungerande utvärderingssystem har kritiserats. Detta bygger på deltagande av tre parter, nämligen UNDP, det genomförande fackorganet och mottagarlandet. Denna modell har ansetts försvaga utvärderingsfunktionen, medan UNDP hävdar att det stärker återförande- och lärandefunktionen och därmed ökar förutsättningarna för framgångsrika projekt.

FNs barnfond (UNICEF) har högt anseende som ett effektivt FN-organ. UNICEF formulerar regelmässigt kvantitativa mål för sina program och lägger ner stor möda på att mäta måluppfyllelsen. Vad som kan kritiseras är tonvikten på kvantitativa mål och underlåtenheten att formulera och mäta mål i kvalitativa termer.

Trots att befolkningsprogram är svåra att utvärdera har FNs befolkningsfond (UNFPA) en kvalificerad utvärderingsfunktion med ambitioner att mäta effektiviteten såväl i genomförandet som i fråga om resultaten av programmen.

Vid sidan av de olika FN-institutionernas egna utvärderingssystem finns två av FN upprättade gemensamma organ, vilka har till uppgift att granska effektiviteten hos FN-systemet och dess olika delar, nämligen FNs inspektionsenhet (JIU) och FNs revisionsråd. FNs inspektionsenhet har genomfört ett antal studier både av organisationerna själva och av deras fältverksamhet. Inspektionsenheten har spelat en betydelsefull roll när det gäller upprättandet av utvärderingsenheter i enskilda FN-organ.

Revisionsrådet har en oberoende karaktär. Revisionsuppdragen genomförs i regel av något av medlemsländernas riksrevionsverk. Rådet utför granskningar av resp. organs organisatoriska, personella och resursmässiga förutsättningar att genomföra föreskriven verksamhet och uppnå angivna mål.

Vissa försök har gjorts att med ledning av tillgängligt material bedöma organisationernas allmänna effektivitet och göra jämförelser med bilateralt bistånd. På ett mer allmänt plan konstaterar man att biståndet fungerar, givetvis med variationer mellan länder, sektorer och typ av bistånd. Samtidigt varnas för att dra alltför bestämda slutsatser av utvärderingsmaterial. Utvärdering är ännu en ung, relativt outvecklad vetenskap, som lider av metodologiska brister. Utvärdering av bistånd är dessutom en särskilt komplicerad verksamhet. Med dessa reservationer kan dock något sägas om organisationerna.

Världsbankens egna utvärderingar visar att biståndet är framgångsrikt mätt mot det mål som banken ställt upp, dvs. en viss ekonomisk avkastning för mottagarlandet. Det finns mycket som tyder på att Världsbankens bistånd också inneburit positiva effekter på det ekonomiska och sociala

området, men ur strikt vetenskaplig synpunkt anses utvärderingarna inte utgöra tillräcklig grund för säkra slutsatser.

UNDP har utsatts för kritik för bristande effektivitet. UNDPs egna utvärderingar ger inte mycket ledning för en bedömning av biståndets effektivitet. Dels är de ofta mer inriktade på uppföljning och lärande i mottagarlandet, dels gör trepartsprocessen i utvärderingen att det värderande elementet försvagas. Till detta kommer att tekniskt bistånd är erkänt svårt att utvärdera.

Utvärderingar av UNICEFs bistånd visar i stor utsträckning positiva resultat. När det gäller att med hjälp av immunisering minska frekvensen av vissa smittsamma sjukdomar, att minska barnadödligheten och att öka livslängden har utmärkta reslutat uppnåtts. Kritik har dock riktats mot att utvärderingarna helt eller delvis utförs av den egna personalen, vilket minskar deras trovärdighet som värderingsinstrument för givarna.

Vad gäller livsmedelsbiståndet visar studier att multilaterala organ som Världslivsmedelsprogrammet (WFP), som står för ca 20 % av detta bistånd, kompenserar negativa effekter av bilateralt livsmedelsbistånd. Utvärderingar har demonstrerat att WFP-projekt har haft ingen eller mycket begränsad negativ effekt på den lokala produktionen. Vidare har Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD) befunnits vara framgångsrik när det gäller att förbättra systemen för livsmedelsproduktionen och höja inkomster, produktivitet och näringsstandard för de fattiga på landsbygden.

Inom OECDs biståndskommitté (DAC) har på svenskt och norskt initiativ diskuterats hur arbetet med multilateral utvärdering kan ytterligare fördjupas. Några av de förslag som framförts i detta sammanhang är:

- En ökning av resurserna och höjning av kvaliteten av de multilaterala organens egen utvärderingsverksamhet.
- Gemensamma studier av givarländerna av de multilaterala biståndsorganens struktur, mandat, prioriteringar, verksamhet och effektivitet.
- Studier av de bestående effekter på mottagarlandets ekonomi och samhälle som biståndet har vare sig det levereras genom bilaterala eller multilaterala kanaler.
- Hur väl fungerar de multilaterala organen på fältet, vart och ett för sig och alla tillsammans?
- Gemensamma eller samordnade utvärderingar av multilaterala organ och program.

22.17.2 Överväganden, slutsatser

Som framgått ovan saknas det ingalunda aktiviteter och initiativ syftande till effektivisering av det multilaterala biståndet. Vissa brister i nuvarande utvärderingssystem har konstaterats och tänkbara förbättringar diskuterats. Det finns dock anledning att framhålla att det multilaterala biståndet – liksom det bilaterala – utsätts för en mer förutsättningslös granskning och systematisk utvärdering än flertalet nationella verksamheter.

På grundval av nu föreliggande material kan inga definitiva och allmängiltiga slutsatser dras beträffande vare sig det multilaterala eller det bilate-

rala biståndets långsiktiga effekter. Kommittén ansluter sig emellertid till uppfattningen (Cassen m.fl.) att "det övervägande flertalet av alla biståndsinsatser når sina utvecklingssyften". De senaste årtiondenas positiva utveckling i fråga om bl. a. medellivslängd, läskunnighet och livsmedelsproduktion i u-länderna hade med all sannolikhet inte kommit till stånd utan dessa biståndsinsatser.

Vad gäller det multilaterala biståndet bör vi enligt kommitténs uppfattning från svensk sida inrikta ansträngningarna på ett mer aktivt deltagande i det arbete som bedrivs, både i många givarländer och multilateralt, i syfte att förstärka utvärderingsverksamheten och samarbetet kring denna. Nyssnämnda norsk/svenska förslag i OECDs utvecklingskommitté utgör en lämplig utgångspunkt för ett sådant samarbete. I detta arbete är det angeläget att samverkan sker med mottagarländerna och att deras egen utvärderingskapacitet förstärks.

Det av kommittén förordade mera aktiva deltagandet i den multilaterala utvärderingsverksamheten torde förutsätta en viss förstärkning av de personalresurser som disponeras för detta ändamål. Här bör det föreslagna utredningssekretariatet för biståndsfrågor kunna spela en viktig roll.

Nordiska FN-projektet har, inte minst genom sin genomlysning av de multilaterala strukturproblemen, lagt en god grund för utökad nordisk verksamhet inom multilateral utvärdering.

22.18 Multibi-biståndet

De "normala" bidragen till multilaterala organisationer går direkt till organisationens reguljära budget. Dessa bidrag är inte förknippade med speciella villkor. När de når organisationen mister de sin givaridentitet och medlemsländerna ansvarar kollektivt för deras användning.

Därutöver finns också finansiella flöden till organisationerna som kallas multibilateralt bistånd (multibi). Kännetecknande för multibi är att medelsanvändningen regleras i ett avtal mellan den multilaterala organisationen och den bilaterale givaren. Villkoren för användningen av multibimedel kan variera kraftigt.

Vi definierar multibi som öronmärkt bistånd, finansierat av svenska biståndsmedel, men utfört av en internationell organisation. Denna definition överensstämmer med vad som internationellt innefattas i detta begrepp. Rapporteringen och statistiken på detta område är mycket varierande. Exempelvis ingår samfinansiering som en särskild form av multibi, där en bilateral givare och den multilaterala organisationen gemensamt finansierar en verksamhet. Många varianter av samfinansiering finns och det förekommer inte sällan att den internationellt redovisas som bilateralt bistånd i stället för multilateralt. Detta medför att rapporteringen av multibi inte blir tillförlitlig.

Multibi involverar ett flertal parter. Förutom givarlandets biståndsorganisation och den mottagande organisationens sekretariat är – om verksamheten avser ett bestämt land – mottagarlandet också med i diskussionerna. Multibi-biståndet är också ett viktigt inslag i Sveriges totala samarbete med den berörda organisationen. För svenska fackdepartement och

myndigheter som har ansvaret för organisationers normativa verksamhet utgör multibi-samarbetet också ett viktigt inslag.

22.18.1 Multibi-biståndets omfattning

Multibi-biståndet är ett viktigt inslag i flertalet multilaterala organisationers verksamhet. Via multibi-arrangemang finansierades 1989 FNs fackorgans verksamheter för 550 miljoner dollar. FNs barnfond (UNICEF) och Världslivsmedelsprogrammet (WFP) har årligen multibi-arrangemang av storleksordningen 200 miljoner dollar vardera. Mindre belopp utgår till andra organisationer. De viktigaste fackorganens beroende av olika finansieringskällor framgår av tabellen nedan.

Tabell 22:4. Finansieringen av fackorganens biståndsverksamhet (1989, milj. dollar, procent)

	Totala utbetalningar	Därav från (%)			
		UNDP	andra mult. organ.	reguljär budget	multibi
FAO	359	47	1	8	44
WHO	357	6	7	38	49
ILO	140	48	7	12	33
UNIDO	122	67	–	5	33
ICAD	457	8	–	–	21
IAEA	41	7	–	71	22
ITC	314	8	–	–	52

Källa: "Operational activities for development", FN, A/45/273, 1990.

Sverige svarade 1989 för 5,3 % av de DAC-ländernas multilaterala bistånd men för 8,3 % av dessa länders multibi-bistånd via fackorganen.

Utöver den ovan redovisade verksamheten, som benämns operationell aktivitetet, förekommer multibi också inom det övriga FN-systemet. FNs flyktingkommissariat, UNHCR, har en verksamhet inom särskilda program inriktade på större repatrieringsinsatser och katastrofsituationer. Denna verksamhet uppgick 1990 till 300 miljoner dollar och finansierades i huvudsak med olika multibi-arrangemang. 10–15 miljoner dollar per år utgår till FNs hjälporgan för bistånd till flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA) och i multibi-form.

Inom ramen för Världsbankens tekniska bistånd fanns 1989 särarrangemang på 400 miljoner dollar av multibi-typ. Vidare har Världsbanken omfattande sam- och parallellfinansiering med andra biståndsgivare.

För många viktiga organisationer motsvarar multibi-finansieringen närmare 50 % av verksamheten. På det tekniska biståndsområdet uppgår multibi sammantaget till mellan 1,5 och 2 miljarder dollar årligen, vilket är drygt 30 % av det tekniska biståndet. Ungefär samma proportioner gäller också för Världsbanken.

Historiskt sett växte det svenska multibi-biståndet fram därför att fackorganen hade vad SIDA till en början saknade, nämligen en stor funge-

rande biståndskapacitet. Multibi gav möjlighet att verkställa bistånd utan att utsätta den svenska administrativa apparaten för alltför stora påfrestningar.

Andra skäl att utnyttja multilaterala organisationer för denna verksamhet har varit att dessa besuttit särskild kompetens inom ett område eller befunnits lämpligare att utnyttja av politiska skäl.

22.18.2 Det svenska multibi-biståndets inriktning och omfattning

SIDA finansierar insatser genom olika fackorgan på områden där SIDA självt inte har tillräcklig kapacitet, ämnesmässigt eller administrativt, samt inom länder där SIDA av olika skäl inte vill öka det bilaterala engagemanget. Vidare samarbetar man inom försöks- och metodutveckling för att utveckla nya biståndsformer. Slutligen har man ett stort antal samfinansieringsinsatser genom Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken. SIDAs multibi-samarbete framgår av nedanstående tabell.

Tabell 22:5. SIDAs multibi-samarbete fördelat på organisationer (1988/89, milj. kr.)

	Utbetalningar	Antal insatser
Världsbanken	201	16
UNICEF	116	18
FNs Afghanistankoordinator	80	2
WHO	62	9
UNHCR	60	10
AsDB	56	2
WFP	37	4
FAO	22	9
ITC	19	5
UNDP	16	2
ILO	15	7
IFAD	10	1
Övriga	69	30
Totalt	**763**	**115**

Källa: Sammanställning av statistik från SIDA.

Ovanstående avser i huvudsak det landinriktade biståndet. Därtill kommer andra insatser som motsvarar 10 % eller 15 % av detta. SIDAs totala multibi-samarbete uppgick alltså till ca 850 milj.kr. 1988/89.

Styrelsen för u-landsforskning (SAREC) har ett omfattande samarbete med multilaterala organisationer. Utbetalningarna för dessa ändamål uppgår till närmare en tredjedel av SARECs medelsförbrukning. SARECs verksamhet omfattar såväl stöd för projekt som långsiktigt programstöd. Bland de större mottagarna finns Konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning (CGIAR) och Världshälsoorganisationen (WHO). 1988/89 uppgick SARECs multibi-utbetalningar till 101 milj.kr.

Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) har ett omfattande samarbete med Världsbanken. Detta sker genom bidrag till olika konsultfonder som finansierar svenska experter i bankens projektrelaterade verksamhet. Vidare har BITS ett tvåårigt avtal med Afrikanska utvecklingsbanken av liknande typ. Även med FN-systemet har BITS

samarbetsavtal på det tekniska biståndsområdet. I u-kreditgivningen är samarbete med andra finansiärer viktigt, i synnerhet när det gäller större projekt. Samfiansieringar har i flera fall genomförts med bl. a. Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. I mitten 1990 uppgick de utestående samfinansieringskrediterna till över 2 miljarder kronor, vilket motsvarade 25 % av de vid samma tidpunkt sammanlagt beviljade u-krediterna.

Även Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) har vissa multibi-projekt på uppemot en miljon kronor. Därtill kom (1988/89) 14,5 milj.kr. som IMPOD administrerar för öronmärkta projekt utförda av ITC.

En sammanfattande uppskattning av det svenska multibi-biståndet under budgetåret 1988/89 leder till att detta bör ha uppgått till omkring 1,3 miljader kronor eller 32 % av det totala svenska multilaterala biståndet, som detta år totalt uppgick till 4,1 miljarder kronor.

22.18.3 Internationella konsekvenser av multibi-biståndet

En omfattande multibi-verksamhet kan ha betydande konsekvenser för det multilaterala systemet. Bland fördelarna kan nämnas att den stärker organisationernas övriga verksamhet. Har en organisation underutnyttjade resurser blir också multibi ett "billigt" bistånd. Erfarenheter och kunskaper från multibi-biståndet bör också bli universiellt tillgängliga. Genom multibi får man också tillgång till en global kunskapsbas.

Bland nackdelarna kan nämnas att procedurerna ofta är tungrodda och att information om multibi inte alltid kommer medlemsländerna i organisationerna till del. Risker finns också att organisationernas sekretariat för att kunna utvidga sin verksamhet söker nya projekt i en sådan omfattning att tyngpunkten ligger på volym snarare än på kvalitet. Därest de medel man därvid erhåller inte täcker samtliga administrativa kostnader, tvingas man också att utnyttja den reguljära budgeten för dessa ändamål.

Organisationernas styrande organ har begränsad insyn och minimalt inflytande över denna verksamhet. Inom vissa organisationer är multibi-projekten mer omfattande än den reguljära verksamheten. Därmed kan organisationernas multilaterala karaktär ifrågasättas. Av samma skäl finns tveksamhet vad gäller arbetsfördelningen i det multilaterala systemet. Organisationerna får möjlighet att på egen hand tänja sina mandat och bedriva verksamhet som kanske borde utföras av en annan organisation.

22.18.4 Överväganden, slutsatser

Multibi-biståndet är en relativt okänd del av det multilaterala samarbetet. Såväl internationellt som nationellt är det otillfredsställande kartlagt och redovisat.

Vårt försök till kartläggning tyder på att mer än 30 % av den multilaterala verksamheten, dvs. av bistånd förmedlat av eller anknutet till interna-

tionella organisationer, finansieras genom olika former av särarrangemang av multibi-karaktär.

Såväl internationellt som för svensk del är det önskvärt att multibi minskar till förmån för reguljära bidrag till de multilaterala organisationerna. Floran av villkor inom multibi-biståndet medför nämligen betydande olägenheter, speciellt för möjligheterna att styra och prioritera inom de multilaterala organisationernas arbete. Vi är medvetna om att det dock kan vara svårt att generalisera mellan olika multibi-arrangemang. Vissa av dem innehåller för det internationella samarbetet starkt begränsande villkor och regler. Andra åter finansierar insatser som möjliggör för organisationerna att utvecklas.

Nedanstående rekommendationer är avsedda att begränsa omfattningen av multibi-bistånd och olägenheterna med vissa typer av sådant bistånd.

Inom de multilaterala organisationerna bör Sverige verka för följande:

- De multilaterala organisationerna bör lämna en fullständig redovisning av sitt multibi- samarbete till såväl FN som sina styrande organ.
- I samband med respektive styrelses behandling av budget och verksamhet skall också ställning tas till de resurser och den personal som finansieras via administrativa avgifter från UNDP och från multibi.
- Vissa organisationer (bl. a. UNICEF) förelägger sin styrelse verksamheter finansierade inom den reguljära budgeten, samt därutöver projekt som man prioriterar men saknar finansiering till. De sistnämnda är tillgängliga för multibi-finansiering. Denna metod ger styrelsen möjlighet att överblicka verksamheten och bestämma innehållet i även dess multibi-finansierade del. Det bör undersökas i vad mån ett sådant arbetssätt kan tillämpas också i andra organisationer.
- Även om förutsättningarna varierar från organisation till organisation, bör varje styrande organ diskutera hur stor del av den samlade verksamheten som skall tillåtas finansieras via multibi. Sekretariatet bör inte tillåtas överskrida denna andel utan styrelsens godkännande.
- Också för enskilda länders agerande bör vissa principer etableras. Multibi-samarbetet får inte dominera över de generella bidragen. För fackorganen innebär detta att ett omfattande multibi till dessa bör matchas med substantiella bidrag till UNDP. Utnyttjande av multibi för att kräva bunden upphandling i det egna landet bör stävjas.
- Regler bör utformas som gör det möjligt att kontrollera att multibi-avtalen innehåller fullständig ersättning för samtliga kostnader inklusive administrationskostnader. Den övriga verksamheten skall inte subventionera multibi-projekt.
- Inom DAC, UNDP eller annat lämpligt forum bör en diskussion initieras om vilka villkor som bör tillåtas inom multibi-avtal. Bättre riktlinjer härvidlag skulle underlätta för bidragsgivare, organisationer och mottagare.

För det svenska multibi-biståndet bör följande eftersträvas:

- En klarare redovisning av multibi-samarbetet bör komma till stånd. SIDAs rutiner härvidlag bör förbättras. Därmed underlättas möjligheterna att samordna multibi-biståndet med övergripande principer för det multilaterala samarbetet.

- En viss återhållsamhet med multibi-bistånd är motiverad med hänsyn till den höga multibi-andelen av det svenska multilaterala biståndet liksom Sveriges höga andel av det totala multibi-biståndet. Därest en multilateral organisation ligger långt från de ambitioner som ovan skisserats, bör detta leda till en reduktion av multibi-biståndet via denna organisation; eventuellt bör alternativa samarbetspartners övervägas.
- Vissa typer av multibi förefaller vara mindre förknippade med de problem som ovan berörts: Små innovativa projekt på områden som klart ligger inom en organisations mandat torde inte föranleda problem men bör om de är framgångsrika så snart som möjligt inkorporeras i den reguljära budgeten. Vidare torde, generellt sett, samarbete med stora biståndsorgan vara mindre komplicerat än med små – och multibi-beroende – organisationer. Slutligen bör inte landramsfinanseriat samarbete, som bygger på att man utnyttjar en multilateral organisations närvaro i ett land eller utvidgar en pågående verksamhet av organisationen, behöva ifrågasättas
- Det finns en risk att berörda organisationssekretariat och andra bidragsgivare utnyttjar svensk villighet att lämna extra bidrag till för oss angelägna ändamål (miljö, kvinnor, sociala sektorer etc.). Sådana multibi-bidrag bör därför förknippas med villkoret att ämnesområdet prioriteras också inom den reguljära verksamheten.
- Små udda bidrag till multilaterala organisationers seminarier, konferenser, publikationer, etc. kan ofta te sig rimliga. Administrationskostnaderna innan ett beslut kommer till stånd kan dock bli alltför stora. Denna typ av beslut bör därför delegeras till relativt låg nivå i den svenska beslutshierarkin.

22.19 Det multilaterala biståndssystemet – några strukturproblem

Vi har tidigare konstaterat att det multilaterala biståndssystemet har en föra rationell struktur och att dess FN-baserade del är starkt fragmenterad. Antalet organisationer förefaller onödigt stort, deras uppgifter är delvis' överlappande och deras inbördes relationer ofta oklara. Dessa förhållanden bör ses mot bakgrund av att detta "system" aldrig skapats som ett sådant utan vuxit fram efterhand. Dessutom har det övervägande flertalet av de organisationer som medverkar i det multilaterala biståndet inte tillkommit primärt för detta ändamål.

Vi skall i detta avsnitt inte uppehålla oss vid de allmänna strukturproblemen utan koncentrera oss på två mer begränsade frågor. Den första gäller vissa aktuella problem inom "det egentliga FN-systemet", speciellt med avseende på UNDP. Den andra gäller förhållandet mellan detta system och utvecklingsbankerna, särskilt Världsbanken. Avslutningsvis redovisar kommittén några överväganden och förslag.

Resursmässigt är i dag biståndet den helt dominerande delen av FNs verksamhet. Detta betyder emellertid inte att de normativa uppgifterna – som inte är lika resurskrävande – inte är lika viktiga.

FNs fackorgans möjligheter att expandera har under ett antal år varit knutna till i vilken utsträckning man lyckats attrahera multibi-medel. För lågt satta administrationsavgifter för den multibi-finansierade verksamheten har dock medfört att man för denna måst ta i anspråk resurser avsedda för de normativa uppgifterna. Därmed har dessa kommit att försummas. Detta är en av förklaringarna till att vissa av fackorganen marginaliserats som fora för internationella överenskommelser.

Den grundläggande svårigheten för samordningen av FN-familjen ligger i FN-systemets brist på struktur. Ett antal samordningsinstrument har visserligen skapats. De fungerar emellertid inte som avsett. Undantag är vissa av samordningsfunktionerna på mottagarlandsnivå.

Under ett antal år har ett flertal organisationer inom det egentliga FN-systemet genomgått olika kriser på grund av akuta likviditetsproblem. Denna resursbrist är särskilt påtaglig om man jämför de mandat eller arbetsuppgifter som ålagts organisationerna. Exemplevis disponerar UNHCR för bistånd till drygt sju miljoner flyktingar inte stort mer än en krona per flykting och dag. Ett annat gemensamt drag som framgått av den tidigare beskrivningen är den stora andel av finansieringen som faller på de nordiska länderna.

Behovet av nya metoder för att finansiera FN-systemets biståndsorganisationer är därför stort. Det Nordiska FN-projektet presenterar en finansieringsmodell som bl. a. utnyttjar erfarenheterna från utvecklingsbankernas biståndsfonder. Modellen kombinerar tre olika bidragssystem:

- Obligatoriska bidrag skulle användas för att finansiera organisationernas administrativa budget. Därmed understryks det universella ansvaret för verksamheten.
- Huvuddelen av finansieringen skulle komma från framförhandlade bidragsåtaganden av utvecklingsfondtyp. I och med att bidragen förhandlas skulle en rimlig bördefördelning underlättas.
- Den tredje finansieringskällan skulle som tidigare utgöras av frivilliga bidrag.

UNDP konstruerades för att utgöra en sammanhållande ram för FNs tekniska bistånd. Fördelningen av resurserna skulle ske via femåriga landramar till de mottagande länderna. Biståndet skulle genomföras i en trepartssamverkan mellan det mottagande landet, genomförande organisation (i första hand FNs fackorgan) och UNDP.

Tanken var att huvuddelen av resurserna för tekniskt bistånd skulle gå via UNDP. Med pengar som instrument skulle sedan UNDP kunna genomföra denna samordning. Emellertid kom fackorganens reguljära budgetmedel och multibi-avtal att få en allt större betydelse för finansieringen av det tekniska biståndet. Därmed kunde fackorganen ställa sig utanför samordningen.

Olika former av resursproblem har inneburit att diskussionen av utveck-

lingspolitiska frågor trängts tillbaka, eftersom möjligheterna att gå från diskussion till praktisk handling varit begränsade.

Flera olika förslag till reformer av UNDPs arbetsformer har på senare tid förts fram. Mottagarländerna avses få ökad möjlighet att välja den mest kostnadseffektiva och professionella kanalen för genomförandet av projekt. Man skulle inte vara hänvisad bara till ett fackorgan för denna uppgift, utan också kunna vända sig till enskilda organisationer, andra u-länder eller privata företag.

Ett annat förslag är att FNs avdelning för tekniskt utvecklingssamarbete, som huvudsakligen finansieras av UNDP, skulle överflyttas till UNDP och förstärka organisationens kapacitet för institutionsuppbyggande.

Genom sin årsrapport om mänsklig utveckling (Human Development Report) har UNDP lämnat ett värdefullt bidrag till den utvecklings- och biståndspolitiska debatten och lagt grunden för en mer framskjuten position i denna.

Medlemsstaterna i en organisation påverkar denna på flera olika sätt. En indirekt form av styrning utövas av givarländerna via de anslag de ger till organisationer. Detta har medfört att u-länderna, trots att man har möjlighet att vid omröstning få majoritet för sina förslag, avstår från att utnyttja detta, eftersom givarländernas medverkan i besluten påverkar strkturen av deras bidragsökningar.

Det centrala FN har saknat kompetens och resurser för att åstadkomma samordning. Därmed har man inte lyckats få de olika organisationernas sekretariat att arbeta mot gemensamma mål. Generaldirektören för ekonomiskt samarbete och utveckling borde få en förstärkt roll härvidlag. För detta krävs ökade sekretariatsresurser

Inom Nordiska FN-projektet har framförts ett förslag för att hålla samman FNs operationella verksamhet, vilken innefattar – förutom UNDP – UNICEF, UNFPA, WFP och IFAD. Enligt detta förslag skulle ett gemensamt "International Development Council" ersätta dessa organisationers nuvarande styrande organ. För att ytterligare stärka styrningsmekanismerna skulle också exekutivstyrelser kunna inrättas för de fem nyssnämnda organisationerna. Till dessa skulle beslutsfattande i resursfrågor kunna delegeras. Exekutivstyrelserna skulle kontinuerligt stödja och vägleda respektive organisationer.

FNs arbete med katastrofbistånd och flyktingbistånd är sällan ifrågasatt. Närhelst en katastrof inträffar är det FNs roll att mobilisera externa resurser, samordna biståndet och ha samband med värdregering och FNs medlemsstater. Ett antal FN-organ är regelbundet deltagare i insatser inom katastrofområdet, t. ex. UNDRO, UNDP, WFP, UNHCR och UNICEF. Trots att man vid ett antal tillfällen på ett framgångsrikt sätt samordnat katastrofinsatser finns det svagheter i systemet. FNs katastrofhjälpsamordningsorgan (UNDRO) har ett för brett mandat och saknar auktoritet och resurser för att samordna katastrofbiståndsprogram. Inom FNs verksamhet på flyktingområdet är resurserna otillräckliga. Dessutom har organisationerna brist på reserver inför akuta situationer. Inom hela det humanitära biståndet gäller att det finns behov av en ökad integration mellan katastrofinsatser och det reguljära utvecklingsbiståndet.

Relationerna mellan UNDP/fackorganen och utvecklingsbankerna är i första hand en fråga om resurser och rollfördelning. Medan UNDP fått se sina resurser reducerade i reala termer under 1970- och 1980-talen, har utvecklingsbankerna och deras fonder inte drabbats av någon liknande åderlåtning. Samtidigt har utvecklingsbankerna med Världsbanken i spetsen väsentligt vidgat sin verksamhet på det tekniska biståndets område, där UNDP och fackorganen tidigare dominerade. Världsbanken är numera en avsevärt större finansiär av tekniskt bistånd än UNDP och har byggt upp en betydande egen kompetens på många fackorgans områden.

Vad som gör denna utveckling till ett problem är att den tenderar att marginalisera UNDP och därmed försvaga FN. Detta är desto allvarligare som ett av de starkaste argumenten för multilateralt bistånd är just den förstärkning av FN-systemet som det kan innebära.

FN-systemet är politiskt till sin natur och styrs enligt principen ett land en röst. Detta kan ses som uttryck för principen om staters suveränitet, en princip som kan vara rimlig i politiska organ. Ett antal medlemsländer har emellertid ansett att denna princip ger dem ett mindre inflytande över besluten än vad som motsvarar deras bidrag. Detta har i sin tur påverkat storleken av bidragen.

Världsbanken är ett rent ekonomiskt organ med utvecklingsfinansiering och tekniskt bistånd som enda uppgift. Den styrs enligt principen om vägda röster, där vikterna motsvarar andelarna i bankens grundkapital. Att givarländerna har ett avgörande inflytande över verksamheten förstärker uppenbarligen deras bidragsvilja.

Världsbanken styrs i huvudsak av dess exekutivstyrelse. Dennas relativt begränsade storlek och täta sammanträden är en fördel. Banken har inom sig också ett antal funktioner som i FN-familjen är spridda på olika organ. Banken svarar alltså inte bara för resursmobilisering, förvaltning och fördelning, liksom UNDP, utan disponerar också fackkompetens och biståndsadministrativ kapacitet.

Världsbankens samarbete med FN-familjen har visat sig fungera relativt väl. I början av 1980-talet tillsattes en gemensam arbetsgrupp mellan UNDP och Världsbanken, med uppgift att fastställa policy på områden av gemensamt intresse. När det gäller finansiering och genomförande av tekniskt bistånd förekommer en allt mer omfattande och mångskiftande samverkan. Världsbanken är sålunda en viktig verkställare av UNDP-finansierade projekt, liksom UNDP är en viktig verkställare av Världsbanks/IDA-finansierade projekt. Förutom UNDP fungerar också fackorganen, speciellt FAO, ILO och UNICEF, som verkställare av ett växande antal Världsbanks/IDA-finansierade tekniska biståndsprojekt.

Som redan noterats innebär förskjutningen av väsentliga delar av den tekniska biståndsgivningen från UNDP mot Världsbanken en försvagning av FN. I samma riktning verkar Världsbankens växande roll på det allmänt biståndskoordinerande och utvecklingspolitiska området. Nordiska FN-projektet hänvisar till att de multilaterala organisationer som varit vinnare i 1980-talets omläggning av biståndsflödena varit de som kunnat ge givar-

länderna större inflytande. Man tror inte på någon ökning av bidragen till FN-organen, innan de reviderat sina styrelseformer, förtydligat sina ansvarsförhållanden och förbättrat sina redovisningssystem. Och man pekar på paradoxen att FN-systemet å ena sidan inte tillförs tillräckliga finansiella resurser och å andra sidan inte kan utnyttja de resurser man får tillräckligt effektivt för att tillfredsställa bidragsgivarna.

Kvar står att det multilaterala biståndet antagligen skulle vara betjänt av en bättre balans mellan FN-systemet och Världsbanken. Det skulle förutsätta en förstärkning både av UNDP på det allmänna utvecklingspolitiska området och av många fackorgan på de områden där de borde besitta en obestridd expertkompetens.

Nordiska FN-projektet talar om den onda cirkeln "inga pengar – inga goda resultat – inga pengar". Men FN-projektet har också, som vi sett ovan, pekat på hur denna onda cirkel kan brytas. Först när så sker, föreligger förutsättningarna för en bättre balans och rollfördelning mellan FN-organen och Bretton Woods-institutionerna.

22.19.3 Överväganden, slutsatser

Såsom framgått ovan – och utförligare redovisats i tidigare kapitel – uppvisar det multilaterala biståndssystemet betydande strukturella brister. Framför allt gäller detta dess FN-baserade del, där bristerna delvis återspeglar problem i FN-systemet som sådant. Häri ligger en viktigt förklaring till den sedan länge pågående försvagningen av UNDP. Bidragen till UNDP, som var tänkt att fungera som FNs centrala och samordnande organisation på biståndsområdet, har minskat och dess uppgifter har delvis övertagits av andra organisationer. Samtidigt har många av fackorganen byggt ut sin biståndsverksamhet på bekostnad av sin egentliga uppgift att fungera som expertorgan och kompetenscentra på sina respektive områden.

Å andra sidan har utvecklingsbankerna förstärkt sin ställning som utvecklingsinstitutioner, inte bara finansiellt utan också på det tekniska biståndets område. Världsbanken/IDA har också kommit att spela en framträdande roll på det utvecklingsstrategiska och biståndspolitiska området och som samordnare av både multilateralt och bilateralt bistånd. Även Internationella valutafonden har, ofta i samarbete med Världsbanken, blivit en starkt u-landsinriktad institution.

Denna utveckling är från rollfördelningssynpunkt problematisk. Som på flera ställen betonas, ser kommittén det multilaterala biståndets FN-förstärkande potential som ett av dess viktigaste företräden. Enligt kommitténs uppfattning borde därför utvecklingen gå i motsatt riktning: *en större del av det multilaterala biståndet borde kanaliseras genom FN-organen och UNDP borde ges möjlighet att spela sin avsedda centrala roll och att bli en med Världsbanken/IDA mer jämbördig utvecklingsinstitution.*

För att så skall kunna ske krävs en reformering inte bara av UNDP utan av delar av FN-strukturen på biståndsområdet. Sådana reformer har – utan nämnvärt resultat – diskuterats sedan lång tid tillbaka. Förutsättningarna tycks emellertid nu vara gynnsammare. Nordiska FN-projektet har här gjort en viktig insats. Bland de förslag som man redovisar märks

följande:

- En ny finansieringsmodell för FNs biståndsverksamhet, som utnyttjar erfarenheterna från utvecklingsbankernas fonder.
- Ett gemensamt råd, "International Development Council", för övergripande policy-diskussion och ledning av UNDP, UNICEF, UNFPA, WFP och IFAD.
- Exekutivstyrelser för dessa organisationer med uppgift att fortlöpande leda verksamheten.
- En överföring av FNs avdelning för tekniskt utvecklingssamarbete (DTCD) till UNDP för att förse UNDP med genomförandekapacitet på ett centralt område.

Kommittén stöder Nordiska FN-projektets förslag syftande till en effektivisering och förstärkning av FNs biståndsverksamhet och utgår från att dessa förslag kommer att följas upp.

22.20 Det multilaterala biståndets beredningsresurser

Med beredningsresurser menar kommittén i detta sammanhang de organisatoriska enheter som har en verksamhet som är direkt relevant för det multilaterala biståndet. Sådana enheter återfinns både i vissa departement och på myndighetsnivå.

Inom de multilaterala organisationer som arbetar med bistånd handläggs en mängd uppgifter. Många av dessa är direkt relaterade till uppgiften att bereda och genomföra biståndsprojekt. Regeringarna har dock ett stort antal frågor att ta ställning till. Det kan t. ex. gälla förhandlingar för att nå fram till internationella överenskommelser om normativa ämnen, biståndsstrategier eller programdokument. En speciell form av beredning utgör fastställandet av anslag till olika organisationer i samband med att budgeten förbereds. Det krävs också ställningstaganden till övergripande frågeställningar av strukturell art.

22.20.1 Multilaterala beredningsresurser i departementen

Inom departementen (exklusive UD) har över 80 handläggande tjänstemän (häri inbegrips chefer) ansvar för multilaterala organisationer med biståndsverksamhet. I sju department finns särskilda internationella enheter och därutöver tre fackorganskommittéer.

Inom utrikesdepartementet finns multilaterala enheter vid politiska avdelningen och handelsavdelningen med 14 handläggare vardera. U-avdelningens multilaterala enhet har likaledes 14 handläggare. Utöver dessa enheter har mer än 15 handläggare multilaterala organisationer inom sitt arbetsområde. Vid svenska ambassader och delegationer har mellan 35 och 40 handläggare arbetsuppgifter på det multilaterala området.

Sammantaget är således något mindre än 200 handläggande tjänstemän inom regeringskansli och utrikesförvaltning verksamma på det multilaterala området. Därtill kommer också till departementen knutna statliga verk med omfattande kontakter med det multilaterala systemet. De på

detta sätt berörda tjänstemännen är många gånger fler än inom kanslihuset.

Föredragande inom regeringen för biståndsfrågor är biståndsministern. Biståndsministern är också chef för u-avdelningen, som har primärt beredningsansvar för biståndsfrågor. Arbetet inom u-avdelningen leds av en statssekreterare. Avdelningen är uppdelad på tre enheter. Den bilaterala enheten handlägger vissa frågor med multilateral anknytning, bl. a. avseende konsultativa grupper (organiserade av Världsbanken) när dessa gäller länder som tar emot svenskt bilateralt bistånd. Man har också delansvar för skuldfrågor. Budget- och planeringsenheten ansvarar för bl. a. arbetet i OECDs utvecklingskommitté DAC och för betalningsbalansstöd, som till största delen utgörs av samfinansieringsinsatser med Världsbanken.

Den multilaterala enheten består av en enhetschef (departementsråd), två ställföreträdande enhetschefer (kansliråd) och elva handläggare samt fem byråassistenter/assistenter. Till enheten är knuten en förhandlare på ministernivå.

Ett 40-tal internationella organisationer ingår i det multilaterala biståndssystemet. De 13 största organisationerna svarar för 95 % av det multilaterala biståndet. Den multilaterala enheten har huvudansvaret för 11 av dessa. Inom den multilaterala enheten handläggs också ett stort antal normativa frågor, liksom frågor av allmän biståndspolitisk natur, vilka behandlas inom organisationer som FNs generalförsamling, ECOSOC, UNDRO m. fl.

Den multilaterala enheten har således ett brett samråds- och beredningsansvar. Detta betyder inte att underlag för beslut tas fram uteslutande inom enheten. Ansvaret för att så sker vilar dock där, liksom bearbetningen av underlaget och ansvaret för eventuella förslag till beslut. Den multilaterala enheten har också huvudansvaret för att strukturfrågor på biståndsområdet bereds. Den har emellertid inte egen kapacitet att utföra egentligt utredningsarbete.

Inom utrikesdepartementets politiska avdelning finns en enhet för multilaterala frågor (Pol 7), som har arbetsuppgifter som ligger nära u-avdelningens multilaterala enhet. Enheten har ett övergripande ansvar för politiska frågor, valfrågor och normativa överläggningar, som rör flera delar av FN-systemet. FNs budget och internationella rekryteringsärenden handläggs också inom enheten.

Inom finansdepartementets internationella avdelning finns två enheter, en för ekonomiska frågor och en för monetära och finansiella frågor. I arbetsuppgifterna för den sistnämnda ingår, förutom Världsbanken och Internationella valutafonden, bl a skuldfrågor, inklusive ansvaret för Sveriges medverkan i Parisklubben, den nya europeiska utvecklingsbanken (EBRD) och allmänt finansiellt stöd till Öst- och Centraleuropa, Nordiska Investeringsbanken och annat nordiskt finansiellt samarbete samt statens valutaupplåning utomlands.

Fyra fackorgan har omfattande biståndsverksamhet, FAO, WHO, ILO och UNIDO. Två andra organisationer spelar också en väsentlig roll inom normativa ämnen, UNCTAD och UNESCO. Jordbruksdepartementet, socialdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet, industridepartemen-

tet, utbildningsdepartementet och utrikesdepartementets handelsavdelning har därmed kommit att få en viktig roll även på biståndsområdet. Inom många av fackdepartementen (häri inbegrips underlydande verk) finns betydande kunskaper om de multilaterala organisationernas arbetsformer, verksamhet och de sakfrågor som behandlas inom organisationerna.

22.20.2 Multilaterala beredningsresurser i biståndsorganen

Samtliga biståndsmyndigheter har via sin multibi-verksamhet direkta egna erfarenheter av de multilaterala organisationerna. Inom sina sakområden har de också biståndsverksamhet av direkt relevans vid bedömningen av de multilaterala organisationernas verksamhet.

SIDAs biståndserfarenheter har i stort sett samma bredd som de multilaterala organisationernas. Sektorbyråerna har erfarenhet från flertalet av de sakområden som diskuteras i det internationella biståndet. Detta gäller utbildning-, industri-, infrastruktur- och hälsoområdet. SIDAs landskunskap sträcker sig numera utöver huvudmottagarkretsen.

Genom sitt omfattande multibi-samarbete har SIDA också betydande organisationsspecifik kunskap.

Även de övriga biståndsorganen har på grund av sitt multibi-samarbete erfarenheter som kan utnyttjas också vid beredning av multilaterala ärenden.

Den nyligen överlämnade utredningen, Bra beslut, föreslår ett "sekretariat för utredningar om utvecklingssamarbete". Detta sekretariat bör kunna åta sig utvärdering av multilaterala organisationer samt utredningar av strukturella problem.

22.20.3 Möjliga förstärkningar av beredningsresurserna

De multilaterala organisationerna ger bistånd motsvarande 5 miljarder kronor per multilateral handläggare inom u-avdelningen. Enbart att ha överblick över denna verksamhet är en stor arbetsuppgift. Skulle Sverige – tillsammans med övriga Norden – kunna påverka 10 % av det multilaterala biståndet i riktning mot nordiska värderingar, har man påverkat nästan lika mycket bistånd som hela SIDAs anslag. Det är bl. a. mot denna bakgrund som en förstärkning av det multilaterala biståndets beredningsresurser bör diskuteras.

Ett sätt att bättre tillgodogöra sig befintliga resurser är att förbättra samråd och samverkan mellan berörda organisatoriska enheter. Behov av ett mer koordinerat svenskt uppträdande i vissa sammanhang har konstaterats. Inrättandet av en biståndspolitisk samrådsgrupp förtjänar att övervägas.

Huvudansvaret för världsbanksfrågorna överflyttades från utrikesdepartementet (u-avdelningen) till finansdepartementet (internationella avdelningen) 1988. På vilket av de båda departementen som detta huvudansvar än läggs måste en närmare ansvarsuppdelning ske. Behovet av en sådan sammanhänger med att världsbanksgruppens verksamhet har stor bredd.

En betydande del av verksamheten är nära kopplad till frågor som faller under finansdepartementets ansvar. Som exempel kan nämnas Världsbankens roll på skuldområdet, det nära samarbetet mellan Världsbanken och IMF, Världsbankens nyckelroll för strukturanpassningen i Öst- och Centraleuropa och dess stora betydelse som aktör på kapitalmarknaderna.

På liknande sätt är världsbanksfrågorna i ett flertal avseenden kopplade till biståndet och u-avdelningens ansvarsområde. Här bör särskilt nämnas att Världsbanken är den ledande internationella organisationen på det utvecklingspolitiska området, att IDAs verksamhet väger tungt i våra relationer till banken, att antalet fattiga länder med anpassningsprogram ökat markant. Detta har inneburit att svenskt bilateralt bistånd i större utsträckning anknyter till sådana program tillsammans med banken. Även på andra områden ökar SIDAs samarbete med Världsbanken. Vidare har Världsbanken nära anknytning till regionalbankerna i Afrika, Asien och Latinamerika.

En återföring av Världsbanksansvaret till u-avdelningen skulle troligen underlätta en sammanhängande Världsbanks- och multilateral biståndspolitik. Givetvis behövs under alla omständigheter väl fungerande samrådsmekanismer mellan utrikesdepartementet och finansdepartementet.

SIDA har – som framgått tidigare – avsevärd kunskap som skulle kunna utnyttjas vid beredningen av multilaterala biståndsfrågor. Samarbetet mellan u-avdelningen och SIDA skulle underlättas, om det i SIDAs instruktion klarare framgick att SIDA har en central roll vid beredningen av multilaterala frågor. Ett remissystem borde överenskommas som gör det möjligt att initiera beredning av sådana ärenden vid SIDA. Vissa multibi-insatser som beslutas inom utrikesdepartementet kan i större utsträckning överlämnas för handläggning av SIDA. Även på Världsbanksområdet är ett närmare samarbete mellan u-avdelningen och SIDA nödvändigt för att garantera en sammanhängande politik.

För att det arbete som här berörts inte ska inkräkta på SIDAs övriga verksamhet kan verket behöva tillföras viss ytterligare kapacitet.

En fördjupad beredning av multilaterala frågor skulle ställa ökade krav på u-avdelningens multilaterala enhet. Det krävs att enheten kan precisera och definiera det arbete som ska utföras av SIDA samt också initiera arbete med övergripande problem bl. a. med medverkan av det tilltänkta utredningssekretariatet.

Inte minst belastningen i samband med internationella förhandlingar gör att en förstärkning av enhetens kapacitet på chefsnivå synes påkallad. En möjlighet vore att dela upp den multilaterala enheten i två enheter. Därmed skulle u-avdelningen behöva tillföras en ny departementsrådstjänst. Alternativt skulle den multilaterala enheten kunna organiseras på tre sektioner och därmed tillföras en kanslirådstjänst.

Sammanfattningsvis skulle därmed u-avdelningens multilaterala kapacitet förstärkas på följande sätt:

- SIDA övertar handläggningen av vissa multibi-projekt.
- SIDA – och övriga biståndsorgan – utnyttjas i ökad omfattning för att ta fram underlag för svenskt multilateralt agerande.
- Den multilaterala enheten tillförs en rådstjänst.

– Det föreslagna "sekretariatet för utredningar om utvecklingssamarbete" utför utvärderingar av organisationer samt utredningar av strukturella problem.

22.20.4 Överväganden, slutsatser

De resurser som är disponibla för beredning av multilaterala biståndsärenden och multilateral biståndspolitik är hårt ansträngda. Redan i nuläget verkar en viss förstärkning motiverad. Behovet av en sådan förstärkning ökar i den mån man vill ytterligare höja ambitionsnivån när det gäller de svenska insatserna på detta område. Kommittén bedömer det för sin del möjligt att redan genom en begränsad ökning av dessa insatser bidra till att det multilaterala biståndet effektiviseras. Möjligen skulle detta bistånd också kunna påverkas ytterligare i riktning mot de svenska biståndsmålen.

En förstärkning av de multilaterala beredningsresurserna kan ske både genom ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser och genom en utökning av dem. Vissa åtgärder i detta syfte har diskuterats ovan.

En sådan åtgärd är att vissa uppgifter förs över från u-avdelningens multilaterala enhet till SIDA. En annan tanke är att en samrådsgrupp för det multilaterala biståndet skulle kunna bidra till ett bättre samordnat svenskt agerande i vissa multilaterala organ. Kommittén anser dessa förslag värda att övervägas.

Vad gäller frågan om det departementala huvudansvaret för ärenden som behandlas inom Världsbanken är kommittén medveten om att goda skäl kan anföras såväl för att detta ansvar ligger kvar i finansdepartementet som för att det förs tillbaka till utrikesdepartementets u-avdelning. Från biståndssynpunkt är den centrala roll som Världsbanken och IDA spelar inom det multilaterala utvecklingsbiståndet utslagsgivande. Många världsbanksärenden har emellertid nära anknytning till ärenden rörande Internationella valutafonden och andra ärenden för vilka ansvaret åvilar finansdepartementet. Detta understryker betydelsen av nära samråd och samarbete mellan utrikes- och finansdepartementen i de frågor avseende Bretton Woods-institutionerna som berör båda departementen.

En enligt kommitténs uppfattning erforderlig förstärkning av de personalresurser som u-avdelningen disponerar för ärenden rörande det multilaterala biståndet och därav berörda organisationer kan ges olika utformningar. Vi går här inte närmare in på denna fråga.

Kommittén vill slutligen framhålla angelägenheten av att det föreslagna utredningssekretariatet på biståndsområdet kommer till stånd. Det skulle kunna innebära ett värdefullt tillskott till nuvarande mycket begränsade utrednings-, utvärderings- och analyskapacitet, inte minst på det multilaterala området. Det skulle därmed förbättra underlaget för ett självständigt svenskt – nordiskt – agerande i de multilaterala biståndsorganisationerna.

EGs biståndssamarbete är till en del formaliserat och till en del informellt och frivilligt. Drivande för att utveckla båda delarna av samarbetet är EG-kommissionen, som etablerat sig – särskilt på det multilaterala området – som en trettonde biståndsgivare vid sidan av medlemsländerna.

Det totala EG-biståndet har successivt ökat och uppgick 1989 till 2,7 miljarder dollar.

EG-medlemmarna kanaliserar ungefär samma andel av sin nationalinkomst via EG (omkring 0,07 %). För Sverige skulle detta för budgetåret 1990/91 ha motsvarat ett belopp av storleksordningen 900 milj.kr. (av ett totalt bistånd på 13 miljarder kr.). Av det genom EG kanaliserade biståndet är hälften obligatoriska bidrag till EGs biståndsbudget och hälften framförhandlade bidrag till Europeiska utvecklingsfonden (EDF).

Biståndssamarbetet synes inte vara en kontroversiell del av EGs verksamhet; det antas att det kommer att succesivt fördjupas.

En genomgång av danska erfarenheter av EG på detta område ger vid handen att EG-biståndets utformning ligger nära danska biståndspolitiska värderingar. Dansk påverkan av EG-biståndet underlättas av att man samarbetar med ett antal länder med likartad syn på biståndspolitiken. Ett klagomål är dock att det kan vara svårt att få insyn i kommissionens handläggning av biståndsfrågor.

Sverige har i dag ett gott multilateralt samarbete med flera EG-länder på biståndsområdet, främst Danmark och Nederländerna. Även EG-kommissionen utgör en viktig samarbetspartner, inte minst tack vare sin vana att arbeta för kompromisslösningar.

Kommittén konstaterar att EG-samarbetet på biståndsområdet inte synes nämnvärt avvika från det samarbete som Sverige redan bedriver inom den nordiska kretsen och inom de organisationer där EG-länderna och Sverige är medlemmar.

22.22 CENTRALA FRÅGESTÄLLNINGAR; ÖVERVÄGANDEN, SLUTSATSER

I vad mån bidrar det multilaterala biståndet till att uppfylla de svenska biståndspolitiska målen? Detta är en central fråga i kommittédirektiven. Frågorna om det multilaterala biståndet från effektivitets- och inflytandesynpunkt framhålls också. Dessa tre frågor har behandlats med avseende på var och en av de viktigaste organisationerna i avsnitten 22.7-13 ovan. Nedan skall vi diskutera dem en efter en (22.22.1-3). Därefter relaterar vi några slutsatser av den föregående framställningen till den svenska beredningskapaciteten på det multilaterala biståndets område (22.22.4). Slutligen diskuteras det multilaterla biståndets storlek och fördelning (22.22.5 och 6).

Inledningsvis finns det anledning att påminna om svårigheterna att mäta måluppfyllelse, effektivitet och inflytande. Dessa svårigheter återspeglas i de föga precisa uttalanden som vi fått nöja oss med i avsnitten om de olika organisationerna ovan. De har också belysts i avsnitten om de biståndspo-

litiska målen och om effektivitets- och utvärderingsfrågorna. Vår slutsats är att det inte är möjligt att besvara direktivens frågor på dessa tre punkter i kvantitativa, absoluta termer. Framställningen nedan måste därför bli av övervägande "kvalitativ" natur.

22.22.1 Måluppfyllelse

Det enklaste svaret på frågan om det multilaterala biståndets måluppfyllelse är: Ja, det multilaterala biståndet bidrar till att uppfylla de svenska biståndspolitiska målen och gör det i ungefär samma mån som det bilaterala biståndet. Ingenting i kommitténs genomgång av det multilaterala biståndet tyder nämligen på att det i detta avseende – och så länge man nöjer sig med en mycket allmän jämförelse – skulle vara någon avgörande skillnad mellan multilateralt och bilateralt bistånd. Men detta är ett mycket generellt svar. Vill man få det mer preciserat, måste själva frågeställningen preciseras.

Man skulle t. ex. kunna fråga om något av de fem biståndsmålen (tillväxt, utjämning, självständighet, demokrati, miljö) ligger utom räckhåll för det multilaterala biståndet. Svaret är att vart och ett av målen, om inte formellt så dock i realiteten, faller inom ramen för en eller flera multilaterala biståndsorganisationers verksamhet. De båda största förmedlarna av svenskt multilateralt bistånd, Världsbanken/IDA och UNDP, täcker t. o. m. i sina respektive verksamheter, direkt eller indirekt, alla de fem målen. Var det enbart fråga om att söka nå de biståndspolitiska målen, skulle vi alltså kunna begränsa oss till att lämna multilateralt bistånd!

Man kan också vända på frågan: Finns det någon multilateral biståndsorganisation vars verksamhet inte har någon anknytning till något av de fem biståndsmålen – eller t. o. m. står i direkt strid med något av dem? Svaret är nej, åtminstone vad gäller de organisationer som kommittén närmare studerat. Det betyder emellertid inte att varje enskild aspekt av dessa organisationers verksamhet kan betraktas som överensstämmande med svenska biståndspolitiska målsättningar.

Slutligen kan man uppfatta direktivens syfte som betydligt mer ambitiöst. Frågan skulle då vara om den nuvarande fördelningen av de svenska multilaterala bidragen är i någon mening optimal från måluppfyllelsesynpunkt. Svaret på en sålunda formulerad fråga beror bl. a. på de vid tillfället gällande prioriteringarna. Underlaget för dessa redovisar regeringen årligen i budgetpropositionen; den därpå grundande bidragsfördelningen fastställs av riksdagen. Det är emellertid inte möjligt att härur dra några bestämda slutsatser rörande den relativa prioriteringen av olika mål och hur denna påverkar fördelningen mellan olika organisationer. Prioriteringarna skiftar dessutom från tid till annan. En något utförligare redovisning av de överväganden från målsynpunkt som ligger bakom regeringens anslagsförslag, eventuellt inkluderande tänkbara alternativ, skulle kunna underlätta en diskussion av denna fråga.

Det resonemang som förts ovan har utgått från de fem biståndspolitiska delmålen. De konkreta slutsatser som kan dras är begränsade. Som påpekats tidigare bör emellertid dessa mål ses i ljuset av det överordnade målet

(att höja de fattigas folkens levnadsnivå). När det gäller det multilaterala biståndet bör målen dessutom ses i relation till den allmänna utvecklingsstrategi som de stora multilaterala biståndsgivarna följer. Vi har tidigare konstaterat att denna strategi stämmer överens med både det överordnade målet och de värderingar som ligger bakom de fem delmålen. *Den allmänna slutsatsen blir att det multilaterala biståndet står sig väl från måluppfyllelsesynpunkt.*

Denna slutsats är inte så definitiv att den inte kan diskuteras. Önskar man fördjupa måldiskussionen, krävs emellertid ett bättre underlag än det som i dag finns tillgängligt. Det är inte uteslutet att man genom en sådan fördjupning skulle kunna komma längre än vad kommittén funnit möjligt när det gäller att "operationalisera" våra biståndspolitiska mål i relation till de största förmedlarna av svenskt multilateralt bistånd. Kanske skulle man då också kunna ytterligare artikulera vår policy i förhållande till dessa organisationer och därmed underlätta vår bedömning av deras bidrag till biståndspolitisk måluppfyllelse.

Jämfört med det multilaterala biståndet har vårt bilaterala bistånd två i sammanhanget väsentliga fördelar: Vi har lättare att kontrollera och påverka dess effektivitet; det kan styras mer exakt mot specifika mål, eftersom vi inte behöver dela inflytandet över det med andra givarländer. Hur ter sig då det multilaterala biståndet från effektivitets- och inflytandesynpunkt?

22.22.2 Effektivitet

Vi har i tidigare avsnitt behandlat effektivitetsfrågan organisation för organisation. Här diskuteras den mer allmänt.

Det är inte svårt att finna fall där multilaterala biståndsinsatser – precis som bilaterala – varit så ineffektiva att de förtjänat beteckningen misslyckade. Det är inte heller svårt att finna exempel på internationella organisationer med en stor och tungt arbetande byråkrati och organisationer där uppenbara missförhållanden förekommit. Vi har också konstaterat att det multilaterala biståndssystemet i allmänhet och FN-familjen i synnerhet lider av betydande struktur- och ledningsproblem.

Frågan är om man av sådana omständigheter kan dra slutsatsen att det multilaterala biståndet är ineffektivitet. Vissa länder har hävdat detta och tagit det som anledning att hålla tillbaka sina bidrag till vissa organisationer eller till multilateralt bistånd överhuvud taget. Kommitténs studium av effektivitetsfrågan ger inte underlag för en sådan slutsats.

Den mycket omfattande litteraturen om utvecklingsbiståndet och dess effektivitet är knappast entydig i sina slutsatser. Den kanske grundligaste och mest balanserade skriften på området, Robert Cassen's "Does Aid Work?", konkluderar att huvuddelen av biståndet är effektivt så till vida att det uppnår sina syften.

Vid en jämförelse mellan bilateralt och multilateralt bistånd poängterar Cassen det senares företräden. Någon väsentlig och genomgående skillnad mellan multilateralt och bilateralt bistånd i effektivitetsavseende redovisas

emellertid varken här eller, såvitt kommittén har sig bekant, i något jämförbart verk.

Det är främst genom utvärdering som man kan bilda sig en uppfattning om biståndets effektivitet och få ett underlag för att påverka denna. Kommittén har därför studerat de multilaterala utvärderingssystemen. Resultatet har sammanfattats tidigare i detta kapitel. Inom de multilaterala biståndsorganisationerna har utvärderingsfunktionerna förstärkts under det senaste årtiondet. Åtminstone vad gäller den största förmedlaren av multilateralt bistånd, Världsbanken/IDA, är utvärderingen i dag förtroendegivande. Allmänt sett anser emellertid kommittén att det finns utrymme för ytterligare förstärkning av den multilaterala utvärderingskapaciteten och för en närmare samordning och samverkan på utvärderingsområdet. Detta gäller både mellan berörda organisationer och mellan närmast intresserade stater. Det gäller inte minst för svenskt vidkommande.

Med tanke på de stora summor svenska biståndsmedel som går via multilaterala organisationer bör det vara ett starkt svenskt intresse att nära följa utvärderingsverksamheten avseende dessa organisationer, såväl den interna som den utifrån initierade. Vi bör aktivt medverka till att oberoende utvärderingar regelbundet kommer till stånd och vara beredda att själva svara för vissa av dessa. Det kan också finnas anledning att med inte alltför långa intervall dra samman folk med ingående kunskap om och erfarenhet av en viss organisation – från fältet, från huvudkontoret och från u-avdelningen – för en kritisk genomgång och systematisk bedömning av organisationen i fråga. En sådan granskning bör bygga på ett i förväg sammanställt underlag.

Kommittén vill också erinra om att *det mottagande landets egen politik har en avgörande betydelse för utvecklingsbiståndets effektivitet.* Det handlar då inte bara om landets ekonomiska politik utan också om dess allmänna utvecklingspolitik (inkl. politiken med avseende på fördelnings-, demokrati- och mänskliga rättighetsfrågor). Vi har tidigare konstaterat att en multilateral s.k. policy-dialog är att föredra framför en bilateral, där risken är större att ovidkommande intressen spelar in. Så till vida kan det multilaterala biståndet anses ha ett visst företräde från effektivitetssynpunkt. Det bilaterala biståndet är å andra sidan effektivare i en situation där en multilateral mellanhand skulle innebära en onödig omgång. Mot det bör man ställa de mycket större anspråk på ett mottagarlands knappa administrativa kapacitet som det innebär att en given biståndsvolym går i ett antal bilaterala kanaler jämfört med att den förmedlas av en multilateral organisation.

Kommitténs allmänna slutsats är att det multilaterala biståndet inte är underlägset det bilaterala från effektivitetssynpunkt. Detta gäller bilateralt bistånd i allmänhet. Något försök att från effektivitetssynpunkt jämföra multilateralt bistånd med *svenskt* bilateralt bistånd har kommittén inte gjort.

Också inflytandefrågan – möjligheterna att påverka de multilaterala biståndsgivarna – har behandlats i relation till de olika organisationerna ovan. Det verkar som om dessa möjligheter vore relativt goda. Att precisera detta intryck är svårt. Vi får nöja oss med några allmänna reflexioner.

Frågan om det nordiska inflytandet i FN och hur det uppfattas av väl placerade iakttagare har studerats inom ramen för Nordiska FN-projektet. En uppfattning tycks vara att det nordiska inflytandet visserligen inte är oväsentligt men borde kunna vara större. En förklaring till detta förhållande skulle vara att de nordiska "intellektuella" bidragen inte är fullt i nivå med de stora finansiella bidragen. Hur därmed än må förhålla sig, förordas tämligen enstämmigt en förstärkt nordisk aktivitet i FN. Även ökade och mer systematiska kontakter med u-landskretsen rekommenderas.

Det nordiska engagemanget i FN är starkt. Inte minst gäller detta den u-landsinriktade verksamheten. Det nordiska FN-projektet är ett betydelsefullt uttryck för detta. Kommittén delar emellertid uppfattningen att *det kan finnas utrymme för ett längre gående utnyttjande av Nordens inflytandemöjligheter i FN-organen – och i det multilaterala systemet överhuvud taget.* Att våra Syd-kontakter här kan vara av betydelse är uppenbart. Den nordiska brobyggarrollen är en viktig faktor när det gäller möjligheterna att öva inflytande.

Man kan möjligen invända att det svenska inflytandet – även det nordiska – aldrig kan bli annat än marginellt i stora multilaterala organisationer som röstmässigt eller i praktiken domineras av ett fåtal tunga givarländer med USA i spetsen. Detta må vara riktigt, men även marginella förändringar kan vara av stor betydelse i organisationer med en så omfattande biståndsgivning som t. ex. Världsbanken/IDA och UNDP. Just denna potentiella "multiplikatoreffekt" är ett viktigt argument för en förstärkt nordisk aktivitet i de multilaterala organisationerna. Det är visserligen inte möjligt att fastställa i vilken utsträckning nordiska insatser bidragit till den utveckling som t. ex. Världsbanken genomgått när det gäller verksamhetens fattigdoms-, miljö- och kvinnoinriktning. Det väsentliga är emellertid att en påverkan skett och att denna har mer vittgående effekter än dem vi kan uppnå med vårt bilaterala bistånd.

En sådan förstärkt aktivitet kräver ökad kapacitet när det gäller att bereda, formulera och driva svensk multilateral biståndspolitik.

22.22.4 Kapacitetsfrågan

En fördel med det multilaterala biståndet är att det ställer mindre anspråk på givarlandets biståndsadministrativa kapacitet än det bilaterala biståndet. Givetvis minskar inte i och för sig anspråken på biståndsadministration genom att de tillgodoses av en multilateral organisation. Men om den bilaterala biståndsadministrationens resurser är hårt ansträngda och inte kan ökas, kan valet stå mellan en ökning av det multilaterala biståndet och en sänkning av det bilaterala biståndets kvalitet (eller – vilket i viss mån är samma sak – en minskning av den personalkrävande delen av det).

Också det multilaterala biståndet ställer emellertid krav på administrativ kapacitet i givarlandet och även denna kapacitet kan vara hårt belastad. Detta gäller uppenbarligen det svenska multilaterala biståndet. Kommitténs bedömning är att *kapacitetsproblemet är av avgörande betydelse vid en diskussion av många av de frågor som direktiven ställer.* Särskilt gäller detta frågor rörande måluppfyllelse, effektivitet och inflytande. Kommittén har därför ägnat detta problem särskild uppmärksamhet. Resultatet härav har redovisats i ett tidigare avsnitt.

En särskild aspekt av kapacitetsproblemet omnämns i direktiven. Det gäller omfattningen och värdet av det utredningsmaterial som produceras inom det multilaterala biståndssystemet. I det sammanhanget ställs också frågan om förutsättningarna för en självständig svensk bedömning av de multilaterala organisationernas policy och verksamhet.

Kommittén har fått ett klart intryck av att den för det svenska multilaterala biståndet relevanta dokumentationen verkligen är mycket omfattande. Även under iakttagande av stor selektivitet är det ett tidskrävande företag att tillgodogöra sig denna dokumentation och att transformera den till beslutsunderlag. Kommittén vill också understryka angelägenheten av ett självständigt svenskt agerande i förhållande till de multilaterala organisationerna. Ett sådant agerande kan inte bygga bara på av dessa organisationer tillhandahållet material. Det måste också finnas kapacitet att kritiskt analysera detta material och att producera underlag för en sådan analys.

Kommitténs allmänna intryck är att *de resurser som i departement och biståndsorgan disponeras för frågor rörande multilateralt bistånd och multilaterala biståndsorganisationer är små i förhållande till det svenska multilaterala biståndets omfattning.* Detta gäller redan i dagens läge och med de krav som för närvarande ställs på svenska insatser på det multilaterala biståndets område. Det gäller givetvis i än högre grad om vår ambitionsnivå på detta område skulle höjas såsom kommittén föreslår. De slutsatser och förslag som Nordiska FN-projektet kommit fram till pekar i samma riktning. Det gör också tendensen mot ökad internationell interdependens och växande behov av multilaterala åtgärder för att bemästra globala problem.

En kapacitetsförstärkning på det multilaterala området framstår alltså som önskvärd. Den torde vara en förutsättning för att det svenska multilaterala biståndets "policy-potential", inte minst när det gäller att förstärka FN-systemet, skall kunna utnyttjas till fullo. Tänkbara former för en sådan förstärkning diskuterades i nyssnämnda tidigare avsnitt av detta kapitel. Där noterades särskilt den betydelse som det föreslagna utredningssekretariatet på biståndsområdet bör få för det multilaterala biståndet. Vissa organisatoriska frågor och behov av personalförstärkning berördes även. Kompetens och kontinuitet är också viktiga inslag i kapacitetsbilden.

22.22.5 Det multilaterala biståndets storlek

Såsom flera gånger framhållits i detta betänkande är det inte enbart – eller ens främst – genom utvecklingsbistånd som världsfattigdomen kan bekämpas. Minst lika viktiga faktorer är de fattiga ländernas egen politik och

de förutsättningar för deras utrikeshandel som den internationella ekonomiska utvecklingen skapar. Detta måste hållas i minnet när man talar om biståndets volym.

Det har också framgått att kommittén, även med beaktande av biståndets endast supplementära roll, anser att de resurser som i-länderna i dag avsätter till utvecklingsbistånd är klart otillräckliga. Det är därför beklagligt att det internationella biståndet sedan många år tillbaka är stagnerande och nu t.o.m. sjunkande i relation till givarländernas nationalinkomst.

Kommittén har noterat de svenska strävandena att på olika sätt verka för att denna trend bryts och utgår från att dessa strävanden kommer att fortsätta. De senaste årens genomgripande förändringar på den internationella scenen – främst det kalla krigets upphörande med åtföljande minskning av de militära utgifterna och den tilltagande insikten om behovet av multilaterala insatser för att lösa globala problem – bör ha förbättrat förutsättningarna för en ökning av det internationella utvecklingsbiståndet. Samtidigt har nya bistånds- och samarbetsbehov uppstått i Central- och Östeuropa. Det är viktigt att dessa behov inte tillgodoses på bekostnad av biståndet till låginkomstländerna.

Vad gäller det svenska utvecklingsbiståndet intar det sedan länge en av tätplatserna vid en internationell jämförelse. Detta kan i första hand tillskrivas 1-procentmålet och dess upprätthållande. Som både regeringen och riksdagen vid flera tillfällen fastslagit är emellertid detta mål endast att betrakta som ett etappmål. Kommittén vill för sin del understryka detta. Den är, liksom andra kommittéer, förhindrad att framlägga förslag som innebär en ofinansierad ökning av de offentliga utgifterna (Dir. 1984:5). Den har emellertid diskuterat en modell för hur ett första steg på en ny etapp skulle kunna tas.

1-procentmålet skulle kvarstå oförändrat. Det beräknas på grundval av bruttonationalinkomstens (BNIs) storlek ett visst år. Den diskuterade modellen innebär att man till det sålunda beräknade beloppet lägger ett belopp motsvarande en viss del, säg 10 %, av bruttonationalinkomstens *ökning* närmast föregående år. Tanken är att ett överskridande av 1-procentmålet bör vara lättare att motivera och vinna accept för i den mån som en inkomstökning faktiskt ägt rum. Med ett sådant tillägg och vid en BNI-ökning av 1 – 2 % per år skulle inte bara biståndsanslagen utan också det utbetalade biståndet, vilket enligt DAC-statistiken i regel ligger på 0,85 – 0,95 % av BNI, komma att uppnå 1-procentnivån. (Diskrepansen mellan anslag och utbetalningar har olika beräknings- och redovisningsmässiga förklaringar, vilka emellertid här är av mindre intresse, eftersom 1-procentmålet *är* ett anslagsmål.)

Kommittén har inte gjort någon jämförelse mellan denna modell och den i andra sammanhang föreslagna att helt enkelt höja 1-procentmålet. De utesluter inte varandra. En invändning mot den förra modellen skulle kunna vara att den medför fluktuationer i biståndsvolymen i den mån som tillväxten fluktuerar. Detta kan emellertid knappast betraktas som något problem. Många multilaterala biståndsorganisationer har goda möjligheter att tillgodogöra sig svenska extrabidrag av varierande storlek.

När det gäller det multilaterala biståndets andel av det svenska utveck-

lingsbiståndet har vi tidigare konstaterat att den vid en internationell jämförelse ligger relativt högt, dock inte lika högt som det *totala* svenska biståndet vid motsvarande jämförelse. Sex länder har högre multilaterala biståndsandelar än Sverige. Till dem hör Norge, Danmark och Finland (omkring 40 % mot Sveriges dryga 30 %). Värt att notera är också att den svenska multilaterala biståndsandelen under 1970- och 1980-talen sjunkit från omkring 50 % till nuvarande nivå.

Mot denna bakgrund har kommittén ställt sig frågan om det inte finns anledning att öka det multilaterala biståndets andel av det totala svenska biståndet. Ett antal skäl kan anföras för detta. Till dessa hör vissa av de slutsatser som ovan dragits beträffande det multilaterala biståndet från måluppfyllelse-, effektivitets- och inflytandesynpunkt. Det viktigaste skälet ligger emellertid i vad kommittén på många ställen återkommit till, nämligen de ökade krav som ställs på det multilaterala biståndet i en krympande och alltmer interdependent värld. *Kommittén anser att de växande anspråken på det multilaterala biståndet bör återspeglas i den takt vari det svenska multilaterala biståndet fortsättningsvis ökar.*

Kommittén har noterat att det multilaterala biståndets andel av det totala biståndet ligger omkring 40 % i våra nordiska grannländer. Frågan om detta skulle vara en lämplig riktpunkt för det svenska multilaterala biståndets utveckling kräver överväganden som ligger utanför kommitténs uppdrag. Avvägningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd måste dessutom bli beroende av utvecklingen av biståndsbehoven och av olika biståndsformers och organisationers lämplighet och förmåga när det gäller att möta dessa behov.

22.22.6 Det multilaterala biståndets fördelning

Kommittén har inte heller uppdraget att föreslå hur det svenska multilaterala biståndet bör fördelas mellan olika internationella organisationer. Vissa kriterier för en sådan fördelning och vissa därmed förenade problem kan emellertid härledas ur detta betänkande.

De tre viktigaste kriterierna – måluppfyllelse, effektivitet och inflytande – har diskuterats ovan. Alla bör beaktas. När de inte pekar åt samma håll måste de vägas mot varandra. För en sådan sammanvägning kan inga regler fastställas. Det kan därför ligga nära till hands att göra förenklade antaganden, t. ex. att de organisationer som man vill jämföra är likvärdiga från effektivitetssynpunkt och att man därmed kan koncentrera sig på måluppfyllelse och inflytandemöjligheter. Gäller det organisationer som uppfyller samma mål lika effektivt, kan man i stället inrikta sig på att jämföra dem från inflytandesynpunkt. Flera kombinationer av förenklade antaganden kan givetvis tänkas.

I praktiken fördelas de multilaterala anslagen mellan olika organisationer inte på grundval av så schablonartade antaganden och överväganden utan mer "på känn". Därvid beaktas också andra faktorer än de här nämnda kriterierna. Tungt väger den historiska faktorn, d.v.s. vilken fördelning som varit rådande de senaste åren. Mer markanta förändringar i storleken av bidragen till en viss organisation från ett år till ett annat kan

försvåra organisationens verksamhetsplanering. Kontinuitet är i sig värdefull.

Verkligheten är alltså komplex. *Teoretiskt* skulle man kunna dock tänka sig en situation, där man hade att välja mellan ett antal organisationer som förmedlare av en given del av det multilaterala biståndet och där dessa organisationer var i alla relevanta avseenden så likvärdiga att det enda man behövde ta hänsyn till var de biståndspolitiska mål som deras verksamhet motsvarade. Antag att man i en sådan situation vill prioritera ett visst mål högre än tidigare, t. ex. en demokratisk samhällsutveckling. Man har då att gå igenom de olika organisationerna från denna utgångspunkt.

IDAs starka inriktning på fattiga länder och på samverkan med enskilda organisationer, liksom de villkor på mottagarlandets utvecklingspolitik som ställs i de IDA-stödda ekonomiska programmen, talar för att detta är en organisation vars verksamhet står i överensstämmelse med demokratimålet. Detsamma kan sägas om UNDP så till vida att dess verksamhet till stor del sker via experter genom vilka i sammanhanget positiva impulser kan överföras. Både IDA och UNDP finansierar dessutom insatser på undervisningens område, vilka är av fundamental betydelse för en demokratisk samhällsutveckling. UNICEF, vår tredje största multilaterala biståndsförmedlare, bör också anses kvalificerad från demokratisynpunkt genom sin betydande samverkan med enskilda organisationer. Av Afrikanska utvecklingsfonden och UNHCR, som kommer därnäst i storleksordning, är antagligen den förra av mindre betydelse från demokratisynpunkt, medan UNHCRs verksamhet till skydd för flyktingars mänskliga rättigheter kan anses ha en demokratiaspekt.

Är det i stället ekonomisk och social utjämning man vill satsa mer på, bör de tre förstnämnda organisationerna (IDA, UNDP och UNICEF) kunna komma i fråga tack vare sin markanta fattigdomsinriktning. Det samma gäller UNHCR. Rör det sig om resurstillväxt, kan detta sägas vara IDAs huvudmål. Också delar av UNDPs tekniska bistånd verkar i samma riktning. Och tillväxt främjar i sin tur ekonomisk och politisk självständighet. Vad slutligen miljömålet beträffar har detta givits hög prioritet i IDA.

I en faktisk beslutssituation behöver givetvis ovan skisserade mycket summariska genomgång kompletteras och fler organisationer beaktas. Av intresse när det gäller utjämningsmålet är t. ex. den på utsatta grupper inriktade verksamhet som FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern (UNRWA) och Världslivsmedelsprogrammet (WFP) bedriver, medan miljömålet definitionsmässigt främjas av FNs miljöprogram (UNEP).

Underlag för en fullständigare genomgång har redovisats i tidigare kapitel och sammanfattats i detta kapitel. Här nöjer vi oss med att konstatera att viss vägledning i frågor om det multilaterala biståndets fördelning mellan olika organisationer kan hämtas ur den sorts resonemang som förts ovan. Det bör emellertid erinras om att detta utgått från det föga realistiska antagandet att de ifrågavarande organisationerna är likvärdiga utom från just målsynpunkt. Härtill kommer ytterligare ett par komplikationer.

Som vi sett bidrar IDAs verksamhet, direkt eller indirekt, till uppfyllandet av alla de fem biståndspolitiska målen. Dessutom är den svenska bidragsandelen lägre när det gäller IDA än när det gäller praktiskt taget alla

andra större förmedlare av svenskt multilateralt bistånd; IDA kommer här först på fjortonde plats (tabell 22:3). Här finns alltså två skäl att satsa relativt mer på IDA. Samtidigt går emellertid redan i dag mer svenskt multilateralt bistånd genom IDA än genom någon annan internationell organisation. Dessutom är Världsbanken/IDAs ställning mer dominerande än många anser önskvärt. Det är inte givet hur dessa olika faktorer bör vägas mot varandra.

Också UNDP ligger förhållandevis väl till från måluppfyllelsesynpunkt. Härtill kommer att ökade bidrag till UNDP skulle ligga väl i linje med kommitténs önskan att stödja FN. Som bl. a. Nordiska FN-projektet visat fungerar emellertid UNDP på ett sätt som gör en reformering av organisationen till en förutsättning för väsentligt ökade bidrag till den. Dessutom är den svenska – och nordiska – bidragsandelen redan i dag oproportionerligt hög. Sistnämnda omständighet vill kommittén dock inte tillmäta avgörande betydelse. (När det gäller UNDP är det i första hand effektivitetskriteriet som i dag verkar återhållande; på sikt – sedan de erforderliga reformerna genomförts – bör UNDPs ställning som prioriterad kanal för svenskt multilateralt bistånd kunna förstärkas.)

Helt kan man emellertid inte bortse från vad som kan betraktas som en rimlig bördefördelning. Blir ett givarland alltför dominerande i en organisation, finns det risk att andra länders intresse avtar, vilket inte gagnar organisationen. Sådana överväganden talar till förmån för exempelvis UNFPA, UNHCR och IDA (med svenska bidragsandelar under 10 %) snarare än t. ex. UNICEF (med en svensk bidragsandel på 14 %). När det gäller UNHCR tillkommer dessutom starka humanitära skäl och sannolikheten av att dess resursers otillräcklighet kommer att ytterligare accentueras. Slutsatserna härav påverkas inte nämnvärt av att den svenska andelen av UNHCR-bidragen ökat 1990.

Såsom framgått av tidigare avsnitt finns det också flera andra multilaterala organisationer som är väl kvalificerade för ökade svenska bidrag. Det är emellertid inte kommitténs uppgift att här ställa några specifika förslag. Vi nöjer oss med att erinra om de snabbt växande behoven av multilaterala insatser på allt fler områden.

Vissa av dessa områden har sedan länge varit föremål för multilateralt bistånd. Det gäller t. ex. befolknings- och flyktingproblemen. Dessa kan befaras bli allt allvarligare och kan komma att ge upphov till fattigdomsdrivna folkvandringar av växande omfattning. Andra problemområden har tillkommit och föranlett multilaterala biståndsinsatser i nya former. Den globala miljöfaciliteten är ett exempel. Nya frågor som bäst behandlas i multilateral samverkan anmäler sig efterhand. Hit hör t. ex. frågan om vilka krav som kan och bör ställas på respekten för mänskliga rättigheter och på relationen mellan militära och sociala utgifter i ett biståndsmottagande land. Och det multilaterala biståndets freds- och säkerhetspolitiska dimension är på väg att förstärkas. Samtidigt tillkommer biståndsbehov i länder utanför u-landskretsen – med de problem detta reser.

Den här antydda utvecklingen sker i en värld där förståelsen för behovet av internationell samverkan tilltar och där samarbetsklimatet efter det kalla krigets upphörande förbättrats. Ett rimligt antagande är att detta

leder till en ökning av det multilaterala biståndet inte bara från några få länder utan också mer allmänt. Därmed skulle också den fortsatta ökningen av det svenska multilaterala biståndet underlättas.

Utvecklingen kan också väntas påskynda den reformering av FN-systemet som redan initierats. Ett effektiviserat och förstärkt FN – möjligen med vidgade uppgifter – kommer i sin tur att både öka behoven av multilateralt bistånd och förbättra förutsättningarna att kanalisera detta bistånd genom FN-organen.

Ovanstående allmänna resonemang leder inte till några bestämda slutsatser beträffande det multilaterala biståndets fördelning. Det har emellertid visat vilka typer av överväganden som måste ske och vilka faktorer som bör beaktas.

Förhoppningsvis har det också styrkt *kommitténs konklusion att det i kretsen av multilaterala organisationer finns tillräckligt många och goda biståndsförmedlare för att det multilaterala biståndet skall kunna ökas väsentligt. Att en sådan ökning är motiverad är enligt kommitténs uppfattning uppenbart.* Det internationella samfundet står inför utmaningar som inte kan mötas utan växande multilaterala insatser.

Kommittédirektiv

Översyn av svenskt multilateralt utvecklingssamarbete

Dir. 1989:39

Beslut vid regeringssammanträde 1989-07-13.
Statsrådet Hjelm-Wallén anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att göra en översyn av det svenska multilaterala biståndet och göra en bedömning av på vilka sätt det bidrar till att uppfylla Sveriges biståndspolitiska mål.

Bakgrund

De svenska – och nordiska – anslagen till multilateralt utvecklingssamarbete och till FN-systemet är stora. Detta speglar en positiv syn på multilateralt samarbete i allmänhet och FN i synnerhet. Sverige har en aktiv strävan att stärka FN. FNs globala närvaro och anseende är intimt förknippade med dess biståndsverksamhet.

Multilaterala insatser har särskilt stora fördelar i situationer när politisk opartiskhet är av vikt. Exempel på sådana är stöd till flyktingar eller i katastrof- och konfliktsituationer. Multilateralt genomförande av bistånd är särskilt värdefullt när det gäller insatser för att lösa globala problem. Detta kan gälla insatser på miljö- eller befolkningsområdena, utvecklingen av nya energikällor, hälsovårdskampanjer och u-landsforskning. Det multilaterala utvecklingssamarbetet har också samordnings- och stordriftsfördelar.

För det svenska biståndet finns bl. a. följande fördelar med multilateralt samarbete:

1. Om man lyckas få gehör för svenska målsättningar och prioriteringar inom en organisation, uppnår man en multiplikatoreffekt, eftersom detta påverkar alla organisationens resurser.
2. Genom samarbete med en multilateral institution kan man få tillgång till en bredare kunskapsbas, som kan utnyttjas i det bilaterala biståndet.
3. Dialogen med mottagare och med andra givare förs ofta inom multilaterala organ.

Det offentliga biståndet från i-länderna inom OECD uppgick 1979 till 28,6 miljarder dollar och hade 1984 stigit till 35,6 miljarder dollar. Därefter har OECD-ländernas bistånd stagnerat och utgjorde 1987 36,3 miljarder dollar (alla uppgifter i fasta priser och växelkurser). Den andel av OECD-ländernas totala bistånd som går till multilateral verksamhet har under den senaste 10-års perioden visat en svagt sjunkande tendens och är nu omkring 28 %.

Norge, Danmark, Sverige, Finland och Nederländerna ger alla 0,2 % eller mer av BNI till multilateral verksamhet. Övriga OECD-länder har avsevärt lägre och i flera fall sjunkande BNI-andelar.

Det svenska biståndet steg kraftigt under 1970-talet sedan riksdagen fastställt 1 %-målet. Andelen multilateralt bistånd var omkring 40 % under några år varefter den – med stigande administrativ kapacitet och bistånd på det bilaterala området – sjönk till strax över 30 % under slutet av 1970-talet. Den har därefter legat på denna nivå under hela 1980-talet.

Målen för Sveriges utvecklingssamarbete har vuxit fram under bred politisk enighet. I prop. 1962:100 angavs att "målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå". Efter den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13) antog riksdagen i bred enighet en liknande formulering. Målen preciserades också närmare som:

a) resurstillväxt,
b) ekonomisk och social utjämning,
c) ekonomisk och politisk självständighet samt
d) demokratisk samhällsutveckling.

Efter en översyn av biståndsmålen (SOU 1987:28) beslöt riksdagen införa ett särskilt miljömål: e) framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön i mottagarländer.

Arbetet med att förverkliga de biståndspolitiska målen också på det multilaterala området pågår kontinuerligt inom ramen för FN-systemets normativa verksamhet. Strävan är att resolutioner, deklarationer och andra beslut så långt möjligt skall spegla svenska biståndspolitiska värderingar.

En mer omedelbar betydelse för det multilaterala biståndets inriktning har beslut

13 11-0631

som fattas i biståndsorganisationernas mellanstatliga styrelser och andra beslutande eller rådgivande organ. Ett exempel på en sådan fråga är arbetet att få en stor andel av FNs utvecklingsprograms (UNDP) resurser att gå till de fattigaste u-länderna. Ett annat exempel är det nordiska samarbetet för att ge de sociala sektorerna större vikt inom Världsbankens strukturanpassningsprogram.

Effektivitetsfrågorna inom det multilaterala området har på senare år kommit att ges ökad uppmärksamhet. Arbetet med att bevaka effektivitetsfrågor och att förbättra utvärderingsverksamheten pågår i dag aktivt i flertalet organisationer. Att mäta effektiviteten inom det multilaterala området är emellertid mera komplicerat än beträffande bilateralt bistånd där en mer specifik effektivitetsbedömning kan göras. Ansvaret för verksamhetens inriktning ligger ytterst på organisationens många medlemmar (regeringarna). Till bilden hör också att det mellanstatliga samarbetet har ett värde i sig och utgör ett led i långsiktiga strävanden att lösa globala problem.

Uppdraget

Kommittén skall studera sådana internationella organisationer och program som får bidrag från den svenska biståndsbudgeten eller fungerar som verkställande organ för verksamheter finansierade via UNDP och andra internationella finansieringskällor. Därvid bör organisationernas verksamhet – inklusive mandat, inriktning och målgrupper – analyseras.

Kommittén skall göra en bedömning av resursutnyttjandet med hänsyn till de biståndspolitiska målen. Härvid skall kommittén analysera i vad mån det multilaterala biståndet bidrar till att uppfylla de biståndspolitiska målen. Större organisationer har vida mandat som täcker flera av biståndsmålen. Andra har en mer begränsad inriktning. En samlad bedömning av hur hela det multilaterala biståndet uppfyller biståndsmålen bör göras. Särskild uppmärksamhet bör ägnas de organisationer som får stora svenska bidrag.

Olika metoder att främja svenska biståndsmål på det multilaterala området, förutom via det finansiella stödet, bör analyseras. Det nordiska samarbetets roll bör belysas. De faktorer som begränsar möjligheterna till påverkan skall diskuteras.

Det multilaterala systemet producerar en stor mängd utredningar inte minst i samordnings- och effektivitetsfrågor. Möjligheterna att bättre utnyttja detta kunskapsmaterial för svenskt agerande inom organisationerna samt som underlag för statsmakternas beslut i Sverige om biståndspolitiska frågor, t.ex. resursavvägningar inom det multilaterala biståndet och mellan bilateralt och multilateralt bistånd, bör diskuteras. Kommittén skall också ta upp förutsättningarna för en självständig svensk bedömning av organisationernas policy och verksamhet. Effektivitetsfrågornas särskilda innebörd på det multilaterala området (se ovan) bör analyseras.

För att de multilaterala organisationerna skall bibehålla sin genuint multilaterala karaktär är det önskvärt att flera bidragsgivare tar sitt ansvar för finansieringen. Bidrag som lämnas till de multilaterala organisationerna är idag ofta förknippade med speciella villkor. Möjligheter och begränsningar som dessa förhållanden leder till bör belysas. I detta sammanhang kan för- och nackdelar med det s.k. multibibiståndet behandlas.

I utredningsarbetet bör en nära kontakt hållas med det nordiska projektet "FN i utvecklingsarbetet". Ett ömsesidigt samarbete bör ge möjlighet för utredningarna att komplettera varandra.

Kommittén bör beakta vad som sägs i direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) samt angående beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43).

Uppdraget bör redovisas före den 1 februari 1991.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt utvecklingssamarbete

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst fem ledamöter med uppdrag att göra en översyn av svenskt multeralt utvecklingssamarbete,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag C3. Andra biståndsprogram, anslagsposten 9. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes framställan.

(Utrikesdepartementet)

Nettotransfereringar till utvecklingsländerna under 1980-talet

Schablonbilden av 1980-talet säger att det var skuldkrisens decennium, då internationella finansiella transfereringar började gå i "fel" riktning; från utvecklingsländerna – som så väl behöver kapitalet för att bygga upp sina ekonomier – till industriländerna. Detta är emellertid en sanning med modifikation. Som så ofta är fallet döljer dessa aggregerade siffror en mångfasetterad verklighet.

Syftet med denna promemoria är att visa att de finansiella transfereringarnas utveckling under 1980-talet präglades av betydande skillnader mellan olika mottagarländer och olika sorters transfereringar. Det är framför allt viktigt att skilja dels mellan olika kategorier av utvecklingsländer med avseende på inkomstnivån, dels mellan skuldrelaterade och icke skuldrelaterade flöden. Först krävs dock en genomgång av den använda terminologin.

Terminologi

Nettot av finansiella *transfereringar* till ett visst land är definitionsmässigt lika med det extrautrymme för konsumtion och investeringar – utöver egen produktion av varor och tjänster – som landet förfogar över. Beståndsdelarna är låneutbetalningar till landet minus landets amorteringar och räntebetalningar plus bistånd till och utländska direktinvesteringar i landet minus vinsthemtagningar (Bilaga A). Nettot av finansiella *flöden* skiljer sig från ovanstående mått genom att inte inkludera räntebetalningar och vinsthemtagningar.

Skuldrelaterade transfereringar omfattar följaktligen såväl låneutbetalningar som amorteringar och räntebetalningar, medan begreppet *skuldrelaterade flöden* exkluderar räntebetalningar.

I denna promemoria används uteslutande OECD- statistik. Världsbankens siffror brukar också ofta förekomma i dessa sammanhang och indikerar vanligen något högre negativa nettotransfereringar. Skillnaden förklaras bl. a. av att OECDs siffror täcker ett större antal länder och att vissa länder i Östeuropa hittills behandlats som givare av OECD och som mottagare av Världsbanken. Överhuvudtaget bör betonas att den internationella statistiken över finansiella flöden och transfereringar är bristfällig, även om betydande ansträngningar gjorts under senare år för att åstadkomma förbättringar och ökad jämförbarhet.

Nettotransfereringstabeller

Tabell 1 visar att nettotransfereringarna till utvecklingsländerna minskade kraftigt från början av 1980-talet. De var t. o. m. negativa under 1984 och 1985. Tolkningen av dessa aggregerade siffror försvåras emellertid av att de hänför sig till olika kategorier av länder som befinner sig på mycket skiftande utvecklingsnivåer och som dessutom har drabbats i olika hög grad av nettotransfereringarnas fall.

Tabell 1: Nettotransfereringar till utvecklingsländerna totalt (1981-1989, miljarder dollar, löpande priser)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Offentl. flöden	46	44	42	48	48	56	62	66	67
Exportkrediter	18	14	5	6	4	–1	–3	0	1
Privata flöden	74	58	48	32	31	28	34	39	41
Nettoflöden tot.	**137**	**116**	**95**	**86**	**84**	**84**	**93**	**104**	**109**
Varav: skuldrel.	95	57	41	24	26	13	7	11	16
icke skuldrel.	43	59	54	62	58	71	86	94	93
Räntebet + vinst	**–86**	**–95**	**–84**	**–94**	**–96**	**–83**	**–79**	**–98**	**–108**
Nettotransferer.	**51**	**21**	**11**	**–9**	**–11**	**0**	**14**	**6**	**1**

Källa: Financing and External Debt of Developing Countries, OECD, 1989 Survey, Table III.1

Av posterna skuldrelaterade respektive icke skuldrelaterade flöden framgår tydligt att de senare – offentliga flöden, privata direktinvesteringar och privata gåvor – knappast minskade i omfattning under 1980-talet. Samtidigt bör man dock hålla i minnet att den uppdelning som här görs inte är glasklar, då offentliga flöden – även exklusive exportkrediter – innehåller vissa skuldrelaterade element.

Därmed är inte sagt att den ökning som skett av icke skuldrelaterade flöden varit tillräcklig ur utvecklingsländernas synvinkel; avsikten här är endast att konstatera att dessa flöden faktiskt ökat under 1980-talet. Den stora förändringen är i stället den drastiska nedgången i de skuldrelaterade flödena efter 1982-1983. Denna förändring är i och för sig oomtvistlig. Samtidigt har på senare tid en statistisk jämförelse kommit att försvåras av att såväl privata som offentliga långivare i växande grad börjat godta ren skuldavskrivning. Detta är ju ytterligare ett sätt att möta utvecklingsländernas finansiella problem.

När man söker bedöma dessa siffror bör också beakas att det inte generellt kan sägas att det är bättre för ett lands ekonomi ju större nettotransfereringar landet i fråga erhåller. Detta gäller naturligtvis särskilt för skuldkomponenten. Grundförutsättningen för en positiv utveckling är självallet att inkommande skuldrelaterade flöden genererar en ekonomisk tillväxt som mer än kompenserar för skuldackumulationen och därmed förenade kostnader. För en ekonomi som initialt befinner sig på ett tidigt utvecklingsstadium, men som uppfyller detta villkor och kan bygga upp internationellt konkurrenskraftiga exportnäringar, är det fullt naturligt att nettotransfereringarna så småningom blir negativa.

Tabell 2: Nettotransfereringar till låginkomstländer [1] (1981-1989, miljarder dollar, löpande priser), (BNP per capita 1987 mindre än 700 dollar)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Offentl. flöden	23	23	23	25	27	31	36	43	43
Exportkrediter	6	5	2	3	3	2	2	1	1
Privata flöden	10	10	9	7	11	12	13	14	10
Nettoflöden tot.	**39**	**38**	**34**	**35**	**40**	**45**	**51**	**58**	**54**
Varav: skuldrel.	11	11	8	6	10	10	10	9	
icke skuldrel.	28	27	26	29	30	35	40	49	
Räntebet + vinst	**–12**	**–18**	**–18**	**–18**	**–20**	**–18**	**–20**	**–25**	**–29**
Nettotransferer.	**26**	**20**	**16**	**17**	**20**	**26**	**31**	**33**	**24**

[1] BNP per capita 1987 mindre än 700 dollar.

Källa: Financing and External Debt of Developing Countries, OECD, 1989 Survey, Table III.2

Som konstaterades inledningsvis är i tabell 1 redovisade totalsiffror för utvecklingsländerna av mindre intresse, eftersom de döljer mycket betydande skillnader mellan olika mottagarländer. Utvecklingen för låginkomstländerna, redovisas i Tabell 2. För låginkomstländerna, som är stora biståndsmottagare, har de skuldrelaterade flödena under hela 1980-talet legat på en låg och i stort sett oförändrad nivå i löpande siffror. Samtidigt har de icke skuldrelaterade flödena ökat något. Det är naturligt och önskvärt att flödena till dessa länder i huvudsak sker i andra former än lån. En annan viktig slutsats av siffrorna är att nettotransfereringarna till låginkomstländerna inte under något år under 1980-talet varit negativa. Därmed är det återigen inte sagt att den uppnådda transfereringsnivån är tillfredsställande.

Tabell 3: Nettotransfereringar till Latinamerika och Karibiska övärlden (1981-1989, miljarder dollar, löpande priser)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Offentl. flöden	7	8	7	10	11	11	13	12	12
Exportkrediter	5	3	2	1	1	1	1	1	1
Privata flöden	52	39	18	19	10	7	9	10	12
Nettoflöden tot.	**64**	**49**	**28**	**30**	**22**	**19**	**22**	**22**	**25**
Varav: skuldrel.	49	35	17	14	6	3	2	2	
icke skuldrel.	16	14	11	16	15	16	20	20	
Räntebet + vinst	**−31**	**−41**	**−33**	**−40**	**−42**	**−34**	**−28**	**−38**	**−40**
Nettotransferer.	**33**	**9**	**−5**	**−11**	**−20**	**−15**	**−6**	**−16**	**−15**

Källa: Financing and External Debt of Developing Countries, OECD, 1989 Survey, Table III.14

Däremot har det sedan 1983-1984 skett icke obetydliga negativa nettotransfereringar gentemot medelinkomstländerna. När man i den allmänna debatten oprecist hänvisar till "de stora finansiella överföringarna från utvecklingsländerna" är det alltså medelinkomstländerna som avses. Här bör man emellertid göra en distinktion mellan å ena sidan de latinamerikanska stagnationsekonomierna (Tabell 3) och å andra sidan de asiatiska tillväxtekonomierna (Tabell 4).

Tabell 4: Nettotransfereringar till asiatiska utvecklingsländer exklusive låginkomstländer (1981-1989, miljarder dollar, löpande priser)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Offentl. flöden	2	3	2	2	2	2	2	0	0
Exportkrediter	3	3	2	0	0	−1	−3	0	0
Privata flöden	7	5	11	5	4	2	2	5	10
Nettoflöden tot.	**12**	**10**	**15**	**8**	**6**	**3**	**0**	**6**	**11**
Varav: skuldrel.	7	7	11	3	3	−1	−8	−2	
icke skuldrel.	5	4	4	5	2	4	8	8	
Räntebet + vinst	**−7**	**−9**	**−10**	**−12**	**−12**	**−10**	**−10**	**−11**	**−11**
Nettotransferer.	**5**	**1**	**5**	**−4**	**−6**	**−7**	**−10**	**−5**	**−1**

Källa: Financing and External Debt of Developing Countries, OECD, 1989 Survey, Table III.12

För Latinamerikas del har som synes de skuldrelaterade flödena i stort sett upphört. De obetydliga belopp som erhållits sedan 1985 har i huvudsak "tvingats fram" från bankerna inom ramen för skuldomförhandlingsavtal. De negativa nettotransfereringarna har i stort legat på ca 15-20 miljarder dollar sedan 1980-talets mitt. Detta är i och för sig relativt höga belopp, men de ligger avsevärt lägre än de dramatiska uppgifterna om "årliga nettoöverföringar från Latinamerika om 30-40 miljarder dollar" som förekommer i den allmänna debatten. Förklaringen till sistnämnda siffror är normalt att man därvid endast tar med skuldrelaterade nettotransfereringar, d.v.s. låneutbetalningar minus amorteringar och ränteutbetalningar. Förutom att detta ger en ofullständig bild blir denna partiella redovisning alltmer missvisande i takt med en ökade användningen av renodlad skuldminskning.

Vad gäller de asiatiska medelinkomstländerna har de negativa nettotransfereringarna varit relativt obetydliga.

Utvecklingen i fråga om nettotransfereringar till de latinamerikanska och asiatiska medelinkomstländerna "reflekteras" i stora handelsbalansöverskott, dock med helt olika bakgrund. I flertalet latinamerikanska ekonomier är överskotten baserade på de internationella bankernas ovilja att ställa upp med mer kapital, vilket har framtvingat en kraftigt minskad import. I flertalet asiatiska medelinkomstländer är de negativa nettotransfereringarna däremot en naturlig följd av de stora exportframgångarna.

Aggregerade finansiella nettoflöden och nettotransfereringar till utvecklingsländer

LÅNEUTBETALNINGAR – (minus) LÅNEAMORTERINGAR =				
NETTO SKULD-REL. FLÖDEN – (minus) RÄNTEBETALNINGAR	+	BISTÅND OCH DIREKTINV.	=	AGGREGERADE NETTOFLÖDEN – (minus) RÄNTEBETALN. OCH VINSTHEMTAGNINGAR =
=				AGGREGERADENETTOTRANSFER.
NETTO SKULDREL. TRANSFERERINGAR				

Källa: Från World Debt Tables 1990-91, Vol 1

Utdrag ur ''Sveriges internationella miljösamarbete. Nya mål och nya möjligheter''. Slutbetänkande av utredningen om Sveriges internationella miljösamarbete (SOU 1990:88), sid. 150-151.

– – – – – – –

Under 1980-talet har utvecklingsbankerna fått allt större betydelse i det internationella utvecklingssamarbetet, detta till följd av den kraftigt ökade utlåningen i kombination med rådgivning. De stora industriländerna har också visat FN-systemet allt mindre intresse. Bankerna har vidare förstärkt sin roll som utvecklingsorgan i förhållande till den mera allmänna rollen som finansieringsorgan. Den sociala utvecklingen har härmed getts ökad prioritet liksom stödet till administrativ förstärkning och kunskapsuppbyggnad. Eftersom Världsbanken i huvudsak styrs av i-länderna har dessa länders miljöopinioner sannolikt haft större möjligheter att göra sig gällande här än i många FN-organ, där också öst- och u-länderna är starkt representerade. Till detta kommer att många ideella miljöorganisationer är väl representerade i Washington.

Världsbankens miljöprofil förstärktes mycket tydligt 1987 som en följd av att riktlinjerna i policyskriften Environment, Growth och Development antogs. I rapporten togs sambanden mellan ekonomisk tillväxt, fattigdom och miljöförstöring upp. Den snabba befolkningsökningen ägnades särskild uppmärksamhet. I rapporten underströks behovet av att beakta miljön i ett integrerat och vitt utvecklingsperspektiv och inte bedöma miljökonsekvenser projekt för projekt. Miljöhänsyn skall därmed integreras såväl vid projekt- och strukturlån som i policydialogen mellan Världsbanken och de berörda länderna. Policydokumentet följdes av personella förstärkningar och efter bankens omorganisation finns nu dels en central miljöavdelning, med cirka 30 anställda, dels särskilda miljöenheter på de regionala kontoren. Totalt torde över 100 personer arbeta med miljöfrågor inom Världsbanken. Världsbankens miljöarbete kan sägas ha tre dimensioner:

– Utarbetande av miljöbedömningar för enskilda länder eller regioner
– Forskning och policyutveckling
– Låneverksamhet med åtföljande miljökonsekvensanalyser av investeringarna.

I miljöbedömningarna identifieras de allvarligaste miljöproblemen och deras orsaker. Denna typ av bedömningar görs för alla länder. Miljöbedömningarna kan fördjupas genom att åtgärdsförslag tas fram och investeringsbehov bedöms liksom möjligheter till olika former av resursöverföringar. Vid utarbetandet av dessa miljöplaner samarbetar Världsbanken givetvis med det berörda landet/länderna men också med andra mellanstatliga organisationer, exempelvis FNs fackorgan och UNEP, samt med frivilliga organisationer. Miljöplanerna, som hittills främst gjorts för vissa mindre länder, kan vara en del av en större ekonomisk genomgång av ett land eller ske i samband med att nya lån skall tas eller äldre omförhandlas. De kan också göras helt fristående. En särskild miljöplan har utarbetats för Medelhavet.

Den biologiska mångfalden ges hög prioritet inom forskningen och policyutvecklingen. Världsbanken har bl. a., i samarbete med frivilliga organisationer, nyligen publicerat en bok kring bevarandet av den biologiska mångfalden. Andra aktuella frågor är våtmarker, ökenspridning, färskvatten och miljöproblemen i u-ländernas storstäder. Världsbanken har även engagerat sig i forskning kring integration av miljöfrågor i den ekonomiska teoribildningen.

Ett centralt krav för låneverksamheten är att miljökonsekvensanalyser skall göras över alla investeringsobjekt med tänkbara miljökonsekvenser. Detta torde ha stor betydelse dels för att öka låntagarnas miljömedvetenhet, dels för att undanröja negativa miljöeffekter. Av bankens låneverksamhet beräknades cirka hälften av lånen ha miljökomponenter under det gångna budgetåret vilket skall jämföras med cirka en tredjedel ett år tidigare. Inom jordbrukssektorn hade exempelvis samtliga skogsprojekt en tydlig miljöinriktning. Under året beviljades också åtta rena miljölån varav flerparten till Afrika. Lånen har i huvudsak använts för att bevara vissa naturliga bostättningar och tropiska skogar.

– – – – – – –

Stand-By-, EFF-, SAF- och ESAF-arrangemang[1] per den 31 december 1990 (miljoner SDR[2])

	Period	Avtalat belopp	Outnyttjat belopp
Stand-By		2 791	1.331
Argentina	1989-1991	736	230
Kongo	1990-1992	28	24
Elfenbenskusten	1989-1991	147	29
Ecuador	1989-1991	110	71
El Salvador	1990-1991	36	36
Gabon	1989-1991	43	33
Guyana	1990-1991	50	10
Honduras	1990-1991	31	9
Ungern	1990-1991	159	32
Jamaica	1990-1991	82	41
Jordanien	1989-1991	60	33
Marocko	1990-1991	100	52
Papua Nya Guinea	1990-1991	26	26
Polen	1990-1991	545	188
Trinidad och Tobago	1990-1991	85	38
Uruguay	1990-1992	95	86
Jugoslavien	1990-1991	460	394
EFF		7 919	3.811
Mexico	1989-1992	3 263	1.166
Filippinerna	1989-1992	661	425
Tunisien	1988-1991	138	138
Venezuela	1989-1992	3 857	2.083
SAF		643	161
Benin	1989-1992	22	16
Ekvatorialguinea	1988-1991	13	9
Laos	1989-1992	21	15
Lesotho	1988-1991	11	–
Mali	1988-1991	36	10
Pakistan	1988-1991	382	109
Sao Tomé och Principe	1989-1992	3	2
Sri Lanka	1988-1991	156	–
ESAF		1 796	785
Bangladesh	1990-1993	259	216
Bolivia	1988-1991	136	45
Gambia	1988-1991	21	3
Ghana	1988-1991	368	96
Guyana	1990-1993	82	44
Kenya	1989-1992	241	60
Madagaskar	1989-1992	77	38
Malawi	1988-1991	56	9
Mauretanien	1989-1992	51	34
Mocambique	1990-1993	85	76
Niger	1988-1991	51	27
Senegal	1988-1991	145	43
Togo	1989-1992	46	15
Uganda	1989-1992	179	77
Summa		13 149	6 088

[1] EFF – Extended Fund Facility; SAF – Structural Adjustment Facility; ESAF – Enhanced Structural Adjustment Facility.
[2] 1 SDR = USD 1,42

Källa: IMF Survey, February 1991

Några organisationer inom FN- systemet

I kapitel 7 – 13 har flertalet av de större biståndsorganisationerna behandlats. Tre ytterligare organisationer med relativt omfattande verksamhet på biståndsområdet beskrivs kortfattat nedan.

FN-sekreteriatets tekniska biståndsprogram, DTCD

Denna del av det centrala FN-sekretariatet är en av de mest okända stora biståndsorganisationerna. FN-sereteriatets tekniska biståndsprogram (Department of Technical Co-operation of Development, DTCD) hade 1989 en egen budget på under 10 milj. dollar men erhöll multibi-finansiering på 14 miljoner dollar, UNFPA-finansiering på 27 miljoner dollar samt UNDP-finansiering på 101 miljoner dollar. Sammanlagt svarade DTCD för projekt till en sammanlagd kostnad av 156 miljoner dollar 1989.

DTCD, som bildades 1978, är verksamt inom institutionsuppbyggande och utbildning. Man hjälper till att bygga upp planeringsprogram inom områden som energi, mineral och vattenresurser, befolkningsprogram, statistik, social utveckling, m. fl. verksamheter inom framför allt offentlig förvaltning.

DTCDs verksamhet (via den egna budgeten) diskuteras inom FNs kommitté för program och samordning (CPC). Denna diskussion omfattar dock endast 6,4 % av DTCDs verksamhet. Övriga 93 % styrs via de organisationer som lämnat bidragen.

DTCDs verksamhet finansieras alltså till två tredjedelar av UNDP. Det är emellertid inte en självständig organisation. Det har föreslagits att avdelningen borde integreras inom UNDP varvid man fick en enhetlig besluts- och beredningsprocess. En önskvärd bieffekt vore att man därmed också stärkte UNDP.

Internationella arbetsorganisationen, ILO

Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO) bildades 1919 och är därmed det äldsta fackorganet. Högkvarteret ligger i Genève och organisationen har 30 fältkontor ute i världen. Totalt har ILO 3 500 personer anställda. Av dessa finansieras 14 % via externa biståndsanslag.

ILO har 150 medlemsländer. I en unik trepartsstruktur representeras länderna av såväl regeringar som arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.

ILOs allmänna syfte är att förbättra levnadsförhållanden och hjälpa till att skapa produktiv sysselsättning. Organisationen har kraftigt engagerat sig i normativt arbete. På olika områden inom arbetsrätten har man utarbetat minimistandards och konventioner. Dessa ratificeras sedan av medlemsländerna, varefter de blir legalt bindande för medlemsregeringarna. ILO följer och rapporterar medlemsländernas uppfyllelse av ratificerade konventioner.

Liksom andra fackorgan arbetar ILO med en tvåårsbudget, som för åren 1990-1991 uppgår till 330 miljoner dollar. Av detta är mindre än 10 % avsatt för tekniskt samarbete. Riktlinjerna för användningen av dessa medel utformas av ILOs konferens.

Huvuddelen av ILOs biståndsverksamhet finansieras emellertid med extrabudgetära resurser. För 1989 uppgick dessa till 124 miljoner dollar 55 % av dessa kom från UNDP, 37 % var extrabidrag från medlemsregeringar (multibi) och UNFPA bidrog med drygt 8 %.

Under tidigare år var ILOs bistånd inriktat på administration och lagstiftning på arbetsområdet liksom yrkesutbildning och socialförsäkringar. 1969 påbörjades världssysselsättningsprogrammet (World Employment Program, WEP). Detta var till en början inriktat på forskning men fick sedermera teknisk biståndskaraktär. 1975 började man arbeta mera med arbetsförhållanden och arbetsmiljö inklusive regler och normer.

ILO har som regel försökt att använda sitt tekniska bistånd för att stödja tillämpningen av olika konventioner.

Samtliga ILOs tekniska biståndsverksamheter rapporteras regelbundet till ILOs styrande organ. Diskussionerna har resulterat i såväl krav på en högre grad av koncentration på nyckelområden som krav av motsatt slag, innebärande önskemål om nya aktiviteter.

1988 stod de nordiska länderna för 46 % av de bilaterala extrabidragen till ILO (multibi), varav från Sverige drygt 8 %.

FNs organisation för industriell utveckling, UNIDO

FNs organisation för industriell utveckling (United Nation Industrial Development Organization, UNIDO) upprättades 1966 som en oberoende organisation inom FN-sekretariatet. 20 år senare omvandlades organisationen till fackorgan. Den har sitt säte i Wien.

UNIDO har som övergripande målsättning att främja utvecklingsländernas industrialisering bl. a. genom att

- uppmuntra, expandera, modernisera industrin i utvecklingsländerna
- hjälpa utvecklingsländerna vid industrietableringar och industriverksamhet genom att utnyttja lokala naturresurser och mänskliga resurser och bidrag till ökad självtillit
- fånga ett forum och verktyg för utvecklingsländerna och de industrialiserade länderna i deras kontakter, konsultationer och förhandlingar
- utveckla former för kontakter mellan utvecklingsländer och mellan utvecklade och utvecklingsländer
- samordna all industriell utvecklingsverksamhet inom FN-systemet.

Inom UNIDO förekommer olika former av normativ verksamhet på industriområdet. Den mest kända manifestationen var det industrialiseringsmål som UNIDOs andra generalkonferens 1975 satte upp. Man angav då som mål att u-länderna år 2000 om möjligt skulle svara för 25 % av världens samlade industriproduktion.

Av UNIDOs totala biståndsverksamhet på 122 miljoner dollar 1989 kom 116 miljoner dollar från extrabudgetära resurser. Av dessa svarade UNDP för mer än 70 %; återstoden var multibi-bidrag från medlemsländer. Biståndsverksamheten omfattar ett stort antal projekt (1989 1 896 stycken) som sträcker sig över alla industriområden. Organisationen har haft svårt att finna en väldefinierad roll på biståndsområdet, inte minst på grund av att resurserna är blygsamma i förhållande till det område man har att verka inom.

1 Definitionsfrågor

Tillkomsten av 1951 års flyktingkonvention hade sitt ursprung i den situation som rådde i efterkrigstiden i Europa. Den situationen har inte många likheter med dagens.

Konventionen tog sikte på individer som flyr förföljelse. Under åren som följt har flyktingproblemen ökat, främst i tredje världen, och mera karakteriserats av massflykt än av individuell flykt. Skälen till flykt har blivit alltmer mångfasetterade och stämmer ibland dåligt med "förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp och politisk uppfattning", som konventionen säger. Flyktingproblemen är i dag mycket mera omfattande och komplexa än för fyrtio år sedan. Vid sidan av dem som flyr förföljelse finns i dag miljontals människor som lämnar sina hem på grund av väpnade konflikter, inbördeskrig, miljökatastrofer eller ekonomiska och sociala problem.

I Afrika och Latinamerika har man enats om en vidgad flyktingdefinition som täcker även massiva flyktingströmmar som är i behov av skydd. I Fjärran Östern, Sydostasien, liksom Europa, Nordamerika och Oceanien, begränsar man sig dock till 1951 års flyktingdefinition som alltså inte täcker många människor i genuint behov av skydd.

Nationell lagstiftning har i vissa fall öppnat alternativ för de i behov av skydd som faller utanför konventionens flyktingdefinition. USA, Australien och Kanada är exempel på detta. De medger uppehållstillstånd under en begränsad tid, varefter det prövas ånyo.

2 Vem är flykting?

2.1 Flyktingkonventionen

Det grundläggande dokumentet om flyktingar är 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning (Geneve-konventionen). Denna definition begränsades ursprungligen till Europa. New York-protokollet om flyktingars rättsliga ställning, mera känt som 1967 års protokoll, upphävde denna geografiska begränsning. Över 100 länder har anslutit sig till konventionen och protokollet (i några få fall har endast ett av dessa undertecknats). Ett antal länder som ej skrivit på flyktingkonventionen, har dock i praktiken efterlevt konventionen eller eftersträvat att göra det. Mexiko och Thailand är exempel på detta. Därmed har dessa internationella instrument kommit att få en i det närmaste universell tillämpning.

1951 års konvention innehåller bl. a. en definition om vem som skall anses vara flykting, förbud mot avvisning eller utvisning av flykting till land där han riskerar förföljelse (eller till land där han riskerar att sändas vidare till land där han riskerar förföljelse) samt bestämmelser om att flykting skall jämställas med medborgare i det egna landet när det gäller sociala förmåner, m. m. Anvisningar för utfärdande av resedokument till flyktingar anges i en bilaga till konventionen.

I konventionen och protokollet definieras en flykting som en person som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning" befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan åtnjuta hemlandets skydd.

2.2 Flyktingdefinitionen i praxis

Afrika

I Afrika kom redan mot slutet av 1960-talet 1951 års flyktingdefinition att uppfattas som otillräcklig. Stora befolkningsgrupper på flykt och i behov av skydd visade sig inte vara flyktingar enligt denna definition.

1951 års konvention kräver att den enskilda personen utsätts för förföljelse, eller att han har en välgrundad fruktan för det. Men de ökande flyktingströmmarna täckte inte personer som flydde på grund av väpnade konflikter eller allmänt omfattande våld. Därför antog, i nära samarbete med UNHCR, de afrikanska staterna 1969 års OAU-konvention som vidgade flyktingbegreppet till att gälla personer som "på grund av yttre aggression, ockupation, utländsk dominans eller händelser som allvarligt stör den allmänna ordningen i del av eller hela det land i vilket han har sitt

ursprung eller är medborgare, tvingas lämna sin vanliga bostad för att söka tillflykt på annan plats utanför sagda land".

Denna definition har senare godkänts av FNs generalförsamling som gällande för Afrika. Därmed har UNHCRs mandat utvidgats och UNHCR förväntas bistå även dessa flyktinggrupper.

Centralamerika

I början av 1980-talet tvingades stora grupper av människor att fly till angränsande länder i Centralamerika. Dittills hade flyktingar i Latinamerika generellt varit utsatta för förföljelse riktade mot enskilda personer och de föll därmed inom ramen för 1951 års flyktingdefinition. Men stora delar av de nya strömmarna av flyktingar i Centralamerika befanns falla utanför denna definition.

Vid ett möte i Cartagena 1984 antogs en deklaration som var starkt inspirerad av OAU-definitionen och rekommenderade "för bruk i regionen en flyktingdefinition eller ett flyktingbegrepp som – utöver de element som ingår i 1951 års konvention och 1967 års protokoll – inkluderar bland flyktingar personer som har flytt från sitt land därför att deras liv, säkerhet eller frihet hotats av allmänt våld, utländsk aggression, intern konflikt, massiva kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller andra omständigheter som allvarligt stört den allmänna ordningen".

Denna utvidgade flyktingdefinition blev en viktig grund att stå på för UNHCR. Även inom ramen för det internationella humanitära biståndet till våldets offer i Centralamerika, gjordes ansträngningarna att förmå asylländerna i regionen att acceptera dessa stora flyktinggrupper. Vid den internationella konferensen om centralamerikanska flyktingar, CIREFCA, som hölls i Guatemala i maj 1989, godkändes denna flyktingdefinition som gällande för regionen.

Asien

Länderna i sydostasien och fjärran östern har länge varit restriktiva vad gäller asyl och flyktingmottagande. Det är först på senare år som resolutioner antagits vid UNHCRs styrelse, exekutivkommittén, om att alla asylsökande, temporärt, skall tas emot av första asylländerna och att tvångsrepatriering (refoulement) inte skall ske. Längre än så har länderna i regionen inte velat gå (Filippinerna är dock generösare och dessutom enda landet i området som undertecknat 1951 års konvention och 1967 års protokoll). Denna temporära asyl har i praxis kopplats till att länder utanför regionen fortsätter sin uttagning av flyktingar från första asylländerna.

OECD-länderna

OECD-länderna har inte accepterat en vidare flyktingdefintion i sina länder än den i 1951 års konvention. De har godkänt de bredare flyktingdefinitionerna som angetts ovan för Afrika och Centralamerika, som gällande endast i dessa regioner.

Nationell lagstiftning har i vissa fall öppnat alternativ för de i behov av skydd som faller utanför konventionens flyktingdefinition. USA, Australien och Kanada är exempel på detta. De medger uppehållstillstånd under en begränsad tid, varefter det prövas ånyo.

För denna särskilda kategori görs i Kananda enskild prövning, liksom för konventionsflyktingar. I Australien görs bedömningen på gruppbasis. I USA sker denna på landbasis (t. ex. alla som söker tillfälligt uppehållstillstånd av humanitära skäl från El Salvador, anses kvalificerade för denna kategori).

3 Orsaker till flykt: en teoretisk översikt över massiva flyktingströmmar

3.1 Huvuddrag vid stora flyktingströmmar

Stora flyktingströmmar delar vissa grunddrag:

– Tusentals människor flyr inom loppet av några dagar, ibland timmar, efter att de berörts av flyktorsaken. Vågorna av flyktingar följer konfliktens utbredning och pågår därför ibland över flera månader (Liberia-flyktingarna och kurdflyktingarna

är de senaste fallen);
- De flyr till angränsande länder, dvs stannar i hög grad inom regionen (afghaner, mocambikier, eritreaner, sudaneser, guatemalaner, liberianer, osv.)
- Samma situation som skapade flyktingströmmen till angränsande länder, skapar också stora, ibland större antal internflyktingar. Skillnaden i belägenhet för internflyktingar och flyktingar är endast teknisk och legal. Deras behov av skydd, bistånd och lösningar är lika stort;
- Särskilt i Afrika har angränsande länder flyktingar från varandra. Somalier i Etiopien och etiopier i Sudan, Angola och Zaire likaså.
- Efter huvudströmmen, följer senare nya mindre strömmar av flyktingar. Det är ofta de som inte orkade/kunde fly men som överlevt. Det kan vara äldre, kvinnor med många barn, osv. Det kan också vara anhöriga/familjemedlemmar som varit i annan ort och vill ansluta sig till sina närmaste.
- De som stannar kvar i ursprungsområdena har mycket dåliga förutsättningar att klara sin självförsörjning.
- Sekundära flyktingströmmar vidare från asyllandet till andra länder är vanligtvis förhållandevis små. Det rör sig om personer som har utbildning och söker en socialt, ekonomiskt och kulturellt bättre situation än vad det första asyllandet kan erbjuda. Detta gör dem inte till ekonomiska migranter eftersom orsakerna till flykt fortfarande är giltiga.

Två andra aspekter till flyktingströmmar bör noteras här. Internflyktingar pga av våld eller naturkatastrofer – ofta i förening – utgör potentiella flyktingar. De kanske flyttar över den nationella gränsen så snart de kan eller gör det om situationen ytterligare försämras.

Vidare, internflyktingsituationen som sådan utgör ett hinder för flyktingar att frivilligt återvända till sitt hemland. Ett land som brottas med internflyktingproblem kommer att ha svårt att ta emot återvändande flyktingar.

Detta belyser sambandet mellan internflyktingskap och den mest eftersträvade lösningen – frivillig återkomst och rehabilitering av flyktingar. Initiativ för att lösa flyktingproblem måste även omfatta internflyktingar.

3.2 Orsaker till flykt

Orsaken till flykt är oftast mänskligt agerande, främst av politisk art. De brukar kallas "man-made disasters". Dessa orsaker kan delas upp i följande varav de fyra första berör det största antalet individer:

1) Utländskt förtryck, destabiliseringspolitik, rasism, stammotsättningar

Självständighetssträvandena i Afrika efter andra världskriget liksom apartheid i Sydafrika är exempel under denna rubrik. Sydafrikas destabiliseringspolitik särskilt i Mocambique och Angolas fall har bidragit till stora flyktingströmmar. USAs ekonomiska blockad av Nicaragua och finansieringen av contras är ett annat klart exempel på destabiliseringspolitik som bidrog till stora flyktingströmmar.

Motsättningar mellan etniska grupper har i många fall varit orsak till flykt. Exempel finns i delar av Afrika, Asien och Centralamerika.

Militära ockupationer leder också ofta till flyktingströmmar. Sovjets ockupation av Afghanistan, Vietnams ockupation av Kampuchea kan tjäna som exempel. Tanzanias aktion mot Idi Amin i Uganda ledde till flykt av hans anhängare. Men många fler flydde den efterföljande tiden pga av det okontrollerade våldet och laglösheten som följde i de norra delarna av landet.

2) Militär- eller diktatorstyre och maktmissbruk

Idi Amin i Uganda, Jean Bokassa i Centralafrikanska republiken, Mathias Nguema i Ekvatorial Guinea, Pinochet i Chile, diverse junta-ledare i Argentina, El Salvador och andra platser har alla orsaka flyktingströmmar.

Utveckling mot demokrati och inrättande av demokratiskt styrelseskick bidrar till lösningar. Men ibland räcker inte det, särskilt när de institutioner för förtryck som använts tidigare kvarstår (militärer, dödsskvadroner, m. m.).

3) Inbördeskrig, politiska strider, allmänt våld

Dessa orsaker är nära kopplade till de föregående. Liberia-situationen är ett färskt exempel. Maktmissbruk och social ojämlikhet föregår politiska strider och våld.

De som hamnar mellan stridande parter tvingas till flykt. Deras liv och säkerhet är i lika stor fara som de som flyr förföljelse. I spåren av dessa strider utvecklar sig ofta ett allmänt våldstillstånd och laglöshet som tvingar än fler till flykt.

4) Naturkatastrofer, torka och hungersnöd

Hemlöshet och flyktingskap särskilt i Afrika orsakas också av torka och hungersnöd. Det har bidragit till stora flyktingströmmar.

Men orsak och verkan är här nära förknippade med de tidigare nämnda flyktorsakerna. Torka och hungersnöd har ofta ägt rum i situationer där omfattande internt våld har förstört eller omöjliggjort normala sociala och ekonomiska aktiviteter.

Denna blandning av flyktorsaker ger därmed upphov till en blandning av flyktingströmmar. Det blir ingen klar skiljelinje mellan orsakerna torka, hungersnöd och konflikter.

5) Arbetsmigration

I vissa delar av tredje världen pågår en omfattande arbetsmigration till andra länder. nicaraguaner i Costa Rica, haitier i Santo Domingo, centralamerikaner i Mexiko, mexikanare i USA, gästarbetare i Gulfstaterna (där bl. a. många palestinier funnits fram till augusti 1990), är några exempel. Men det kanske främsta exemplet är den omfattande migrationen från Lesotho, Swaziland, Botswana och Mocambique till Sydafrika för att arbeta inom dess gruvdrift.

Det finns här en koppling till flyktingproblematiken som konflikten i Persiska gulfen aktualiserat. Palestinier som varit gästarbetare och försörjt sina familjer som var kvar i exempelvis Västbanken, blir nu åter beroende av internationellt bistånd.

För många mocambikaner var det allmänna våldet huvudskälet till att de for till Sydafrika medan arbetsmöjligheten var av sekundär betydelse. De kan inte återvända till sina ursprungsorter så länge osäkerheten kvartstår. Om Sydafrika säger upp deras arbetstillstånd, skulle de bli de-facto flyktingar.

6) Migration

I andra fall är migrationen enbart socio-ekonomiskt betingad. Den är ofta olaglig. Myndigheterna i många länder har sett mellan fingrarna på denna migration och ofta tjänat på den. Ekonomisk nedgång eller andra utlösande faktorer har i vissa tillfällen gjort att tiotusentals migranter kastats ut på kort varsel och tvingats tillbaka till sitt hemland.

Även om de inte är flyktingar i juridisk bemärkelse, så kan de vara i behov av humanitärt bistånd under en övergångsfas. De kan ha varit borta i många år från sitt hemland. Deras återkomst kan orsaka stora omställningssvårigheter för hemlandet. Exempel senaste åren är Senegal och Mauritanien (ömsesidigt fördrivande) och utdrivningen ur Nigeria av migranter från Togo, Ghana, m. m

Migrationen syd-nord har historiskt handlat om individer som kom för utbildning eller andra specifika skäl. De, liksom de som flydde av politiska skäl återvände när studierna var klara eller orsakerna till flykt upphört.

Samtidigt som detta har fortsatt, har nya grupper sökt sig till nord med sikte på förbättrade ekonomiska möjligheter. I brist på möjligheter till invandring, har dessa i ökande grad utnyttjat asylmekanismen för att söka uppnå sin målsättning.

Genom denna form av utvandring av vanligtvis utbildade personer förlorar ursprungslandet kvalificerad arbetskraft, skapar problem i mottagarlandet, men främst, det får negativa konsekvenser för asylinstitutet och flyktingars genuina behov av skydd. Här behövs ett gemensamt arbete och strävan på kort och lång sikt mellan syd och nord. Den grundläggande utgångspunkten bör vara att asylinstitutet för bonafide flyktingar skall bevaras i dess fulla dimension av skydd, bistånd och lösningar.

7) Nomadstammar

I Nordafrika och mellan Somalia och Etiopien har nomadstammar vandrat över stora områden, ofta över gränsområden. Dessa rörelser är vanligtvis säsongsbetonade på jakt efter bete för djuren.

Det är först vid konflikter där nomaderna *tvingas* över gränsen som problem uppstår. Minskade områden för bete och ökat tryck på land minskar möjligheterna till självförsörjning och gör dem beroende av bistånd.

De orsaker till hemlöshet och flykt som angivits under (5), (6) och (7) ovan berör färre människor än de första fyra orsakerna.

4 Flyktingarna i världen

4.1 Geografisk fördelning

Det finns idag 17,6 miljoner flyktingar, dubbelt så många som vid början av 1980-talet. Antalet flyktingar inom sitt lands gränser, internflyktingar, har också ökat och beräknas till omkring 14 miljoner.

Flyktingarna under UNHCRs mandat beräkans till 15 miljoner, palestinierna under UNRWAs mandat till 2,3 miljoner och 0,3 miljoner kambodjanska flyktingar i Thailand under UNBROs (WFP/UNDP) ansvarsområde.

Asien har mer än hälften av världens flyktingar; 9,6 miljoner, Afrika nära en tredjedel; 5,2 miljoner, medan resten finns i Europa; 1,5 miljoner, Latinamerika och Karibien; 1,2 miljoner samt Oceanien; 0,1 miljoner.

Närmare 80 % av världens flyktingar utgörs av sju flyktinggrupper eller flyktingområden i världen. De är (i miljoner):

– Afghan-flyktingarna i Pakistan och Iran	5,6
– Palestinska flyktingar (UNRWA)	2,3
– Indokinesiska flyktingar	0,8
– Afrikas Horn	2,1
– Södra Afrika (främst Mocambikiska-flykt)	1,2
– Västafrika (Liberia-flyktingar)	0,7
– Centralamerikanska flyktingar	*1,2*
Totalt	13,9

4.2 Flyktingsituationen i olika regioner

Asien (inklusive Mellan Östern; avsnittet skrevs före Golfkriget)

Det största antalet flyktingar finns fortfarande i Asien, närmare 9,6 miljoner. Den största enskilda flyktinggruppen i världen i dag, utgör de över 5,5 miljoner afghanerna i Pakistan och Iran.

En viss återvandring sker emellertid nu. Ca 100-200 familjer beräknas återvända dagligen, men med tanke på det stora antalet flyktingar är detta ett mycket blygsamt antal. Någon återvandring i större skala kan knappast förväntas så länge en politisk lösning inte uppnåtts och så länge stridigheter i landet pågår.

Det andra stora problemet i Asien är flyktingarna och migranterna från Indokina. Det finns ca 160 000 flyktingar från Vietnam, Laos och Kambodja i olika länder i Sydostasien under UNHCRs mandat. Majoriteten av flyktingarna finns i läger i Thailand och Hongkong, medan de övriga återfinns i Filippinerna, Indonesien, Malaysia och Singapore. Närmare 20 % av flyktingarna har vistats i läger i över tio år och av de övriga utgörs majoriteten av barn födda i lägren. De lever under mycket svåra förhållanden.

Vid en internationell konferens om Indokinaflyktingproblemet antogs en aktionsplan, Comprehensive Plan of Action (CPA), som strävar efter bred lösning mellan alla inblandade parter. Den har dock inte kunnat genomföras i någon större utsträckning pga. meningsskiljaktigheter mellan å ena sidan USA och i viss mån Vietnam, och å andra sidan övriga berörda länder, angående återsändandet till Vietnam av icke-flyktingar. Det finns förhoppningar om förändringar som kan leda till att planen skall kunna fungera under 1991.

Utöver flyktingarna under UNHCRs mandat finns fortfarande nära 300 000 kambodjanska flyktingar i gränsområdet mellan Kambodja och Thailand. Möjligheterna till en återvandring är knuten till fredsförhandlingarna mellan parterna i konflikten. Oroande är dock de tendenser som finns till en tvångsmässig repatriering, organi-

serad av de olika fraktionerna i Kambodja, i syfte att skapa väljarunderlag inför de planerade valen.

I Sydostasien finns även ett antal mindre flyktinggrupper från Burma, olika delar av Indonesien, Kina (särskilt efter massakern på Himmelska Fridens torg), med flera länder. En del av dessa flyktingar anses falla under UNHCRs mandat, andra inte. Exempel i det senare fallet är Karen-flyktingarna från Burma i Thailand, där asyllandet inte tillåter FN eller andra internationella organ att bistå dem. Endast enskilda organisationer har haft den möjligheten.

Av de närmare 200 000 tamiler som flytt från Sri Lanka, huvudsakligen till Tamil Nadu i Indien, har närmare 50 000 återvänt sedan december 1987. Under senare tid har dock mycket få repatrierats. För närvarande beräknar Indien att ca 90 000 tamiler önskar återvända till Sri Lanka om det fanns möjlighet till detta. UNHCRs närvaro på ön Mannar i norra Sri Lanka, har haft betydelse för att minska flyktingflödet till Indien.

Det palestinska flyktingproblemet är det äldsta fortfarande olösta flyktingproblemet i världen. Fortfarande flyr eller förvisas palestinier från de av Israel ockuperade territorierna, samtidigt som, bland de som är kvar i lägren, nu växer upp en fjärde generation av flyktingar.

Palestinierna är den största enskilda flyktinggruppen i Mellersta Östern med 2,3 milj. människor. Det totala antalet palestinska flyktingar är emellertid ännu större.

Situationen i Libanon har tvingat många människor till flykt. En del är libaneser, medan andra är palestinier eller människor som tillhör andra befolkningsminoriteter, vilka tidigare sökt och fått skydd i Libanon.

Strömmen av flyktingar från Iran har minskat, men fortfarande lämnar människor landet och söker politisk asyl. Däremot har situationen i Irak lett till en ökning av antalet flyktingar, framför allt på grund av irakiska regimens agerande gentemot kurdiska befolkningen. Det finns ett stort antal irakiska kurdiska flyktingar i Iran och i Turkiet. I det senare, finns närmare 30 000 i tre läger. Förhållandena för dessa flyktingar har varit mycket svår och asyllandet har under långa perioder vägrat UNHCR-personal tillträde till lägren, liksom möjligheten till insatser för dem. Turkiet önskar att alla i denna grupp skall ombosättas i tredje land. Ett mindre antal kvoter har nu ställts till förfogande av några västländer, i förhoppning att villkoren för de övriga förbättras.

Totalt sett räknar man med att det finns ett par hundra tusen iranska och irakiska flyktingar i området.

Afrika

Antalet flyktingar i Afrika beräknas till närmare 5,5 miljoner. En dryg tredjedel, 2,1 miljoner befinner sig på Afrikas Horn, medan mocambikiska flyktingar utgör omkring 1,2 miljoner. Det tredje stora flyktingområdet i Afrika finns i Västafrika, där det senaste tillskottet är en följd av de interna konflikterna i Liberia.

De afrikanska länderna har fortsatt att föra en uttalat generös flyktingpolitik, trots att en stor del av kontinentens flyktingar finns i några av världens fattigaste länder. Samtidigt med generositeten gäller dock att få ansträngningar gjorts för att komma tillrätta med orsakerna till flykt. Detta började dock uppmärksammas under 1990 av OAU. Khartoum-deklarationen från september 1990, uppmanar till nya ansträngningar att söka lösningar på orsakerna till flykt och uppmanar ursprungsländerna att ta sitt ansvar i det avseendet.

En positiv utveckling är att de flesta namibiska flyktingarna nu återvänt. Utvecklingen i Sydafrika förväntas kunna leda till att många av de ca 35 000 sydafrikanska flyktingarna återvänder från landsflykt.

I övrigt är dock bilden dyster. Sudan, Etiopien och Somalia har alla orsakat flyktingflöden och tagit emot flyktingar från varandra, uppskattningsvis 2,1 miljoner Dessa flöden har alla utvecklats till långvariga flyktingproblem.

Konflikter är också en starkt bidragande orsak till regelbundet återkommande svältkatastrofer. Dessa har bidragit till flyktingströmmar, främst inom respektive land. Internflyktingarnas antal uppskattas till över 4 miljoner, mer än dubbelt så många som flyktingarna. Stora livsmedelsunderskott befaras från juni-juli 1991 på Afrikas Horn. Än fler kommer att tvingas till flykt, främst inom sitt lands gränser.

I Mocambique uppskattas antalet internflyktingar också till flera miljoner. Dessutom har över en miljon flytt till Zimbabwe, Zambia och Malawi. Särskilt i det senare landet, har närmare 900 000 flyktingar fått asyl. De flesta har bosatt sig i landets sydspets, med svåra konsekvenser för bland annat miljön. I flera distrikt utgör

flyktingar mer än hälften av befolkningen. Bristen på odlingsbar jord begränsar i hög grad möjligheterna till självförsörjning.

Trots att långt färre mocambikiska flyktingar sökt tillflykt i Zimbabwe, omkring 75 000, har förhållanden där varit betydligt svårare för flyktingarna. De som bosatt sig bland lokalbefolkningen har eftersökts av myndigheterna och satts i läger. I Zambia har bosättningsmöjligheter givits och flyktingarna har tillgång till land och odlingsmöjligheter.

Sedan december 1989, har de interna konflikterna i Liberia tvingat drygt 700 000 människor på flykt, främst till Guinea, Elfenbenskusten och Sierra Leone. Trots de stora antalen, har man hittills lyckats undvika att samla flyktingarna i läger eller bosättningar. De har i första hand fått bosätta sig bland lokalbefolkningen. Biståndsinsatser i Liberia, särskilt i de områden flyktingarna kommer från, kommer att vara avgörande för att underlätta flyktingarnas återvandring och därmed undvika att denna flyktingsituation utvecklas till en långvarig sådan.

En annan stor grupp är de uppskattningsvis 165 000 Sahrawi-flyktingarna i Algeriet som flytt Västra Sahara och kriget mellan POLISARIO (den av OAU erkända befrielserörelsen i Västra Sahara) och Marocko.

Många gamla flyktingproblem förblir olösta och flyktinggrupper från olika länder finns i bl.a. Angola, Botswana, Burundi, Kamerun, Kenya, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zaire, utöver de som nämnts tidigare. Mer än hälften av den afrikanska kontinentens stater är mottagare av flyktingar i någon omfattning; dussintalet orsakar flyktingströmmar.

Latinamerika

De stora flyktingproblemen i Latinamerika är koncentrerade till Centralamerika. Antalet centralamerikanska flyktingar beräknas till över 1 miljon. De flesta utgörs av fattiga människor från sina länders fattigaste områden. Större delen av dem har inte begärt asyl, utan sökt sig till områden med möjligheter till säsongsarbete inom huvudsakligen jordbrukssektorn. Ca 120 000 av dessa är formellt registrerade flyktingar.

De tre länderna från vilka människor flytt har varit El Salvador, Guatemala och Nicaragua; de tre stora mottagarna av flyktingar har varit Costa Rica, Honduras och Mexiko.

De senaste två åren har antalet som repatrierats ökat markant både i Central- och Sydamerika. I Centralamerika fick repatriering en skjuts framåt i samband med den internationella konferensen om centralamerikanska flyktingar, CIREFCA, som hölls i Guatemala i maj 1989. En lång förhandlingsprocess föregick konferensen, som i hög grad kom att koncentrera sig kring skydd för flyktingar, bättre möjligheter till arbete i asyllandet, deras rätt till återvandring och enskilda organisationers roll i biståndet till flyktingar. Internflyktingarnas situation togs också upp.

De flesta flyktingarna i läger i Honduras har nu återvänt till El Salvador och Nicaragua. I Mexiko räknar myndigheterna med att större delen av flyktingarna kommer att stanna och planerar därför långtgående åtgärder för att låta dem gradvis integreras i södra Mexiko. I Costa Rica har också politiken sedan CIREFCA inriktat sig på att förbättra flyktingarnas möjligheter till arbete, men med sikte på yrken som förbereder dem för deras eventuella återvandring till Nicaragua.

Antalet formella flyktingar i Sydamerika är endast några få tusen. Återvandring har skett i första hand till Chile. Från Colombia har däremot ett ökande antal av fattig landsbygdsbefolkning och andra påverkade av de konflikter som råder kring narkotikahanteringen, tagit sig över till Ecuador. En tredjedel av dessa beräknas ha starka flyktingskäl, och de uppgår nu till flera tiotusental.

Europa, Nordamerika och Oceanien: flyktingar och asylsökande

Antalet flyktingar i Europa och Nordamerika beräknas till 1,5 miljoner och i Oceanien till något under 100 000, främst i Australien.

Antalet asylsökande i Europa och Nordamerika har ökat succesivt under 1980-talet; från ca 100 000 år 1983 till ca 470 000 år 1989, vilket är den högsta siffran sedan andra världskriget. Siffran för 1990 beräknas ligga på omkring 550 000 personer. Räknat per capita, hör Sverige till de länder som tar emot flest asylsökande.

En stor del av flyktingarna till i-länderna utgörs av de som uttagits, främst från läger i Sydostasien, genom flyktingkvoter eller direkt från Vietnam inom ramen för den s.k. Orderly Departure Programme (ODP), utvandringsprogrammet från Vietnam som initierades för tio år sedan för att minska antalet båtflyktingar.

Som angetts ovan, har dock allt fler grupper sökt sig till europeiska och till nordamerikanska länder och sökt asyl. Den trenden åtföljs av att färre och färre asylsökande bedöms vara flyktingar enligt flyktingdefinitionen i 1951 års konvention. Men ett stort antal anses ändå ha starkt vägande skäl till varför de inte kan sändas tillbaka till sitt ursprungsland. De har inte varit offer för en personligt riktad förföljelse, men haft välgrundad fruktan för sitt liv på grund av massiva brott mot mänskliga rättigheter och/eller flytt interna konflikter, och därför flytt.

En del av dem som söker asyl, är dock klara fall av migration. Utnyttjandet av asylinstitutet av personer utan flyktingskäl har ökat. Åtgärder som vidtagits av europeiska länder som följd av detta tenderar dock att urholka asylrätten. Balansgången är svår och är ämne i de informella konsultationer som pågår mellan OECD-länderna och UNHCR.

I Sverige fick tidigare ca 80 % av de asylsökande uppehållstillstånd. Under 1990 har den andelen minskat till omkring 50 % eller lägre, en följd av regeringens beslut om ändrad asylpraxis. I resten av Europa utanför Norden får en ännu högre andel slutgiltigt avslag – 65-70 %.

Anmärkningsvärt är dock att de flesta av dessa länder inte aktivt verkställer negativa beslut; endast ca 5-10 % av de som inte är flyktingar sänds tillbaka. De flesta blir därmed kvar, vanligtvis inom samhällets informella sektor, utanför lagens råmärken och utan sociala förmåner. Sverige försöker dock att aktivt verkställa alla negativa beslut.

Genomgående för europeiska länderna och i Canada är de höga kostnaderna förenade med asylsökande och flyktingmottagande. Enbart asylprövningskostnaderna beräknas i dessa länder till omkring 30 miljarder kronor. Som jämförelse var UNHCRs totala inkomster/utgifter 1990 ca 3 miljarder kronor.

Östeuropa

Möjligheten av strömmar från Central- och Östeuropa kan dels gälla vanlig migration, dels vara föranledd av interna konflikter. Det är den senare möjligheten som kräver uppmärksamhet ur flyktingbevakningssynpunkt. I den mån situationer uppstår som kan ge skäl för människor i Central- och Östeuropa att fly, så krävs beredskap för att ta emot dessa.

FN-systemets oberoende, externa granskningsorgan

1. FNs Inspektionsenhet (Joint Inspection Unit – JIU)

FNs inspektionsenhet (Joint Inspection Unit, JIU) inrättades 1968 och permanentades 1978. Dess arbete avser FN och tolv av FN-organen. Utanför systemet står bl. a. Bretton Woods-institutionerna. De elva inspektörer, som ensamma eller i mindre grupper och med vida fullmakter skall genomföra studier av FN-systemets effektivitet, utses i personlig kapacitet av generalförsamlingen på fem år med möjlighet till en förlängning. En rimlig geografisk fördelning eftersträvas vid utnämningen av inspektorer. Hittills har emellertid inget nordiskt land varit representerat i gruppen.

Inspektörerna får stöd av ett sekretariat med f.n. sju tjänstemän och 11 assistenter. Tvåårsbudgeten för 1988-1989 uppgick till drygt USD 5,5 miljoner, varav ca 60 % avsattes för inspektion (studier av administration, budget och ledningsfrågor) och ca 40 % för utvärdering – såväl rådgivning i utvärderingsfrågor som egna utvärderingar. Under perioden räknade man med att 25 rapporter skulle publiceras.

JIU publicerar tre typer av rapporter, nämligen formella rapporter till de styrande organen, informella meddelanden till olika organisationers ledning och konfidentiella brev (vanligen rörande någon eller några personer). Varje år överlämnas till generalförsamlingen en rapport om föregående års verksamhet, som innehåller korta summeringar av de undersökningar som gjorts under året. Dessa kan indelas i fem grupper, som berör konferenser och dokumentation, program och budget, personalfrågor, omstrukturering av FN-systemet (inkl decentralisering) samt organisation och genomförande av FN-systemets biståndsverksamhet.

Utvärderingsverksamheten inom FN-organen studeras regelbundet av JIU. År 1985 publicerades en genomgång av denna i 24 olika organ tillsammans med komparativ analys och kvalitativ värdering av verksamheten. JIU fann att tre fjärdedelar av de undersökta organen hade etablerat procedurer för både djupgående projektutvärdering och mer övergripande utvärdering av det tekniska samarbetet. Nästan lika många tillämpade i projektverksamheten olika system för i planeringsprocessen inbyggd utvärdering. För verksamheten i de olika organisationernas högkvarter höll man på att införa liknande system.

En viktig slutsats av genomgången blev att utvärderingsverksamheten i FN-organen generellt inte förfogade över tillräckliga personalresurser eller finansiella resurser. Utvärderingsverksamheten borde därför förstärkas och ytterligare systematiseras. Dessutom borde de olika organisationerna lämna stöd till medlemsstaternas regeringar för att bygga upp egen utvärderingsverksamhet.

Medlemsstaternas syn på JIU har sammanfattats i den s. k. Vraalsenkommitténs rekommendationer. Dessa siktar till att säkra att JIUs undersökningar får genomslag på medlemsstatsnivån, att JIU lägger större vikt vid utvärdering och att de enskilda inspektörerna har rätt kvalifikationer.

Som enda medlemsstat har USA publicerat en egen utvärdering av JIUs arbete och potential genom en rapport från "General Accounting Office", GAO. Denna anger att rapporternas kvalitet är mycket ojämn. En viktig orsak till att många rapporter är undermåliga anses vara inspektörernas varierande bakgrund och skicklighet i kombination med bristande rutiner för intern kritik och diskussion inom inspektörsgruppen. Vidare anser GAO att de ämnen som JIU behandlar inte svarar mot FN-systemets prioriteringar, bl. a. därför att de flesta undersökningar (74 % år 1984) initieras av enskilda inspektörer, inte av de olika organisationerna eller deras styrande organ. Slutligen kritiseras JIUs inriktning på att stödja uppbyggnaden av interna utvärderingssystem i de olika organisationerna på bekostnad av egna resultatorienterade utvärderingar. Den viktigaste orsaken anges vara att endast ett fåtal av inspektörerna intresserar sig för utvärdering.

FNs sekretariat och organ har ofta kritiserat JIU för att behandla omfattande och komplex materia på ett ytligt sätt, som minskar tilltron till hållbarheten och genomförbarheten i slutsatser och rekommendationer. I FN-sekretariatet anses en av JIUs största svagheter vara att de olika inspektörerna agerar mer på egen hand än som en enhet.

De norska utvärderarnas egen bedömning av JIU utgår från en positiv grundsyn. Man anser att JIU utfört ett banbrytande arbete för att bygga upp och få acceptans för interna utvärderingssystem i FN-organisationerna. Dock har JIU själv utfört färre utvärderingar än väntat. De flesta av dess produkter är inspektionsrapporter, inte utvärderingsrapporter. Rapporterna har i hög grad avsett centrala funktioner inom FN-systemet och endast i ringa grad berört biståndsverksamhetens effekter och ändamålsenlighet. Rapporterna är mycket ojämna till struktur och kvalitet. JIUs arbetsprogram utformas i första hand på grundval av de olika inspektörernas önskemål och intressen. Medlemsstaternas påverkansmöjligheter är begränsade men situationen kan komma att förbättras genom att nya procedurer införs. JIU-

rapporterna om FN-systemets interna utvärderingsfunktioner är inriktade på organisation och institutionella frågor snarare än substans.

Vid sin 43:e session utfärdade FNs generalförsamling riktlinjer för JIUs fortsatta arbete, som återspeglar en del av den kritik som riktats mot institutionen. Av JIUs senaste årsrapport (General Assembly, Official Records: Forty-Fourth Session, Supplement No. 34 – A/44/34) framgår att man nu är i färd med att strama upp verksamheten i enlighet med dessa riktlinjer. Sålunda läggs större vikt vid uppföljning av rekommendationerna i JIUs olika rapporter, vid att tydliggöra dessa rekommendationer på bekostnad av mer beskrivande avsnitt i rapporterna och vid en koncentration av verksamheten till aktuella problem. Ett kvarstående hinder utgör dock mottagande kommittéers kapacitet att smälta och bearbeta de rapporter som produceras.

Ökad vikt läggs också, enligt JIUs egen rapport, vid en kontinuerlig dialog med de deltagande organisationerna om utformningen av deras utvärderingsarbete. I framtiden skall, också i enlighet med generalförsamlingens rekommendationer, ännu större betydelse tillmätas den del av verksamheten som avser inspektion av administrativa och budgetära system.

Därutöver redogörs i årsrapporten för en ny studie av FN-organisationernas utvärderingssystem för tekniska samarbetsprojekt. Denna ger vid handen att det regelverk som omger utvärderingsverksamheten nu är tillfredsställande. Detta är ett resultat av en mångårig dialog med bl. a. JIU. Kvarstående problem är av främst institutionell eller operativ art: Utvärderingsenheterna är underbemannade, underfinansierade och ibland alltför lågt placerade i organisationen. Utvärderingarnas kvalitet varierar alltför mycket med de personer som genomför dem; ofta är dessa alltför nära lierade med projektverksamheten. Abstraktionsnivån är sådan att otillräcklig hänsyn tas till projektens miljö i mottagarlandet behöver förstärkas och en avvägning göras mellan denna och utvärderingsverksamheten.

2. FNs revisionsråd (External Audit)

FNs revisionsråd ("Board of Auditors") inrättades av generalförsamlingen under dess första session 1946. Den fick tre medlemmar, valda för en treårsperiod med möjlighet till omval. Canada, Sverige och Ukraina tillhandahöll de första medlemmarna. Varje revisor arbetar i sitt hemland med en stab från den nationella administrationen, vilket begränsar urvalet av kandidater till medlemsstater med förhållandevis väl fungerande revisionssystem. Sedan 1976 har rådet till sin hjälp en "Audit Operations Committee" med tre direktörer.

Rådsmedlemmarna sammanträffar regelbundet med fackorganens externa revisorer, vilka utses av dessa organs styrelser, för att samordna FN-systemets revisionsverksamhet. Rådsrapporterna diskuteras i FNs rådgivande kommitté för administrativaoch budgetära frågor (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ) som vidarebefordrar sina synpunkter till generalförsamlingens femte kommitté. Revisionerna täcker såväl den reguljära budgeten som extraordinära bidrag till exempelvis multibi-projekt. Från att till en början ha koncentrerat sig på traditionell revision och kontroll av finansiella transaktioner har rådet under senare år ägnat mer kraft åt en systematisk granskning och utvärdering av de olika systemen för finansiell kontroll (s. k. "value-for-money"-revision). Vid revision av projekt i fält bedöms också om projektets mål har uppnåtts.

De kritiska punkterna i revisionsrådets verksamhet gäller återigen förankringen i FN-systemet i stort. Rådet bör vara klarare då det gäller vilka korrigerande åtgärder, som skall vidtas av de olika organen, och följa upp vad som tidigare gjorts i denna väg. Organens styrelser bör ägna mer uppmärksamhet åt revisionsrapporterna och regeringsrepresentanterna vinnlägga sig om ett samlat uppträdande i dessa frågor i de olika FN-fora där de diskuteras.

En svensk skuldstrategi för de fattigaste och svårast skuldsatta länderna

Sammanfattning

Skuldkrisen i utvecklingsländerna har förvärrats under 1980-talet. Den totala skuldsättningen har ökat och oförmågan att betala amorteringar och ränta, den s. k. skuldtjänsten, har blivit allt större. Detta gäller speciellt i de allra fattigaste och mest skuldsatta länderna. De skuldnedskrivningar och omförhandingar som ägt rum inom ramen för Toronto-överenskommelsen har varit och är fortfarande otillräckliga för att lösa krisen i dessa länder. I det följande ges en kort översikt över skuldsituationen i de fattigaste länderna, dess effekter samt åtgärder som vidtagits hittills.

Enligt SIDA:s uppfattningen utgör skuldproblemet och de nuvarande formerna för omförhandlingar av skulderna ett i det närmaste oöverstigligt hinder för en konstruktiv utveckling i de fattigaste länderna. Det ökade biståndsflödet kan visserligen mildra följderna, men leder å andra sidan till att dessa länder blir alltmer biståndsberoende. Svårigheterna att klara skuldtjänsten och de tids- och personalkrävande omförhandlingarna tar i anspråk en stor del av den begränsade kapacitet som finns inom berörda länders finansministerier och centralbanker. Ett effektivt bistånd förutsätter radikala insatser för att mildra skuldproblemen. SIDA föreslår sådana initiativ i denna skrivelse, med inriktning på en mer långtgående svensk skuldstrategi för de fattigaste och mest utsatta länderna.

1. Skuldkrisens orsaker

Bakgrunden till u-ländernas skuldkris är de kraftiga oljeprisökningarna 1973/74 och 1979/80, vilka medförde betydande betalningsbalansöverskott i OPEC-länderna. Följden blev ett överskott av s. k. petrodollar i det internationella finansiella systemet. Dessa lånades ut till mycket förmånliga villkor och utan tillräcklig kreditgranskning. I de finasiella institutionerna, bl. a. Världsbanken, uppmuntrades u-ländernas låntagning. Som resultat av den amerikanska finanspolitiken höjdes de reala räntorna till 7-10 procent i början av 1980-talet. Samtidigt steg dollarkursen. Skuldtjänsten ökade radikalt.

Den internationella lågkonjunkturen 1981-82 bidrog till minskad efterfrågan på många u-länders exportprodukter. Priserna på de råvaror som är avgörande för flertalet u-landsekonomier har sedan dess stagnerat eller fallit på världsmarknaderna. När skuldkrisen blivit ett faktum förvärrades läget av att privata banker ströp tillförseln av nya krediter, sålunda har det privata kapitalflödet till Afrika söder om Sahara i dag nästan helt upphört.

Bland interna orsaker märks framför allt en oförsiktig ekonomisk politik. Anpassning till de externa chockerna skedde alltför långsamt, flera länder fortsatte att låna för att täcka stora underskott i betalningsbalansen. Övervärderad växelkurs och förväntningar om drastiska korrigeringar ledde, framför allt i Latinamerika, till en mycket omfattande kapitalflykt. Den förda politiken medförde även att avkastningen på det upplånade kapitalet blev mycket låg. Mycket av detta kapital gick till konsumtion och inte till investeringar.

2. Omfattning av skulderna

Skulderna i utvecklingsländerna fortsatte att öka snabbt under 1980-talet fram till 1987. Sedan dess har skulden legat på ca 1,3 miljarder dollar, vilket 1980 utgjorde 44 % av BNI i dessa länder. En allt större del utgörs av officiella skulder som uppgick till 43 % 1989 jämfört med 30 % 1982. Privatbankernas andel av skulderna har minskat i motsvarande grad.

Det officiella biståndet (ODA) till u-länderna uppgick enligt DAC-statistik 1988 till 51,3 miljarder dollar. Det sammanlagda nettoflödet av bistånd från i-länder till u-länder, om man även inräknar exportkrediter och privata transfereringar, uppgick samma år till 101,6 miljarder dollar. Samtidigt skedde ett nettoåterflöde till Internationella valutafonden, IMF, med 4,3 miljarder dollar, medan betalningar av räntor och utdelningar från u-länderna uppgick till 86 miljarder dollar. Det totala nettoflödet av

kapitalresurser från rika till den fattiga världen uppgick således 1988 till drygt 11 miljarder dollar, eller omkring en femtedel av vad som definieras som bistånd.

I Världsbankens senaste rapport över skulderna, World Debt Tables 1989-1990, presenterades en ny typologi över skuldsituationen i olika länder. Av totalt 111 utvecklingsländer som återfinns i Världsbankens statistik är situationen värst i 46 djupt skuldsatta länder. Dessa karaktäriseras av följande:

- skuldens andel av BNI överstiger 50 %
- skuldens andel av exporten överstiger 275 %
- skuldtjänsten utgör mer än 30 % av exporten
- räntebetalningarna utgör mer än 20 % av exporten.

Av de mest skuldsatta länderna betecknas 27 som låginkomstländer (Serverely indebted low-income countries, SILIC). Av dessa finns 24 i Afrika, två i Asien och ett i Latinamerika. Bland dessa länder återfinns de svenska programländerna Guinea-Bissau, Kenya, Mocambique, Tanzania, Vietnam och Zambia. bland de 19 mest skuldtyngda medelinkomstländerna i Världsbankens klassificering (Severely indebted middle-income countries, SIMIC) ingår Nicaragua.

Utlandsskulden för SILIC-länderna steg till 107 miljarder dollar under 1989, varav 85 % är till officiella långivare. Den faktiskt betalade skuldtjänsten som andel av exportintäkterna har gradvis ökat. Samtidigt ökar den obetalda andelen av förfallna fordringar. Detta innebär att skillnaden ökar mellan den teoretiska skuldtjänsten – den som borde betalas – och den som faktiskt betalas. Utan nedskrivningar kommer många länder att aldrig kunna betala sina skulder.

Skulderna i de fattigaste länderna är endast en relativt liten del av de totala skulderna i utvecklingsländerna, exempelvis är den totala skulden för 34 afrikanska låginkomstländer mindre än Mexicos skuld. Samtidigt är ofta skuldbördan betydligt svårare att bära i det enskilda fattiga och svårt skuldsatta lander än i ett medelinkomstland.

Tio av de mest skuldsatta fattiga afrikanska länderna har skulder som är tio gånger så stora som exporten och en skuldtjänst som uppgår till 80 % av exporten. Det hjälper inte vilka åtgärder som länderna vidtar inom ramen för åtstramnings- och reformprogram. Det går inte att exportera sig ur krisen av egen kraft, vilket var det ursprungliga målet för kortsiktigt stabiliserande biståndsinsatser. Obalanserna är alltför djupgående för att kunna klaras med kortsiktiga stabiliseringsprogram.

En komplikation är att en stor del av skulden är till multilaterala institutioner (Världsbanken, IMF, och andra organ) som enligt sina regler varken kan efterskänka eller omförhandla sina fordringar. All refinansiering som sker inom dessa organ innebär att den sammanlagda skulden inte minskar. Dessa skulder uppgår till ca 40 % i de fattiga svenska programländerna i Afrika. I vissa enskilda länder är skulderna till multilaterala organ betydligt högre: I Lesotho 85 %, i Uganda 56 %.

För låginkomstländerna i Afrika som helhet motsvarar skuldbördan i stort sett ländernas sammanlagda BNI. För några svenska programländer är situationen värre. För Mocambique var relationen mellan skuld och BNI 1988 4,4 dvs. skulden är över fyra gånger så stor som BNI. För Guinea-Bissau och Zambia är siffrorna likartade, i Guinea-Bissau var den teoretiska skuldtjänsten 1988 över 100 procent av exporten. Det är lätt att inse att under sådana förhållanden kan inte ens en massiv ökning av exportinkomsterna någonsin leda till skuldavskrivning och minskat biståndsberoende.

3. Effekter av skuldkrisen

En förutsättning för att få ökat bistånd och för att få sina skulder omförhandlade i Parisklubben är att landet har antagit ett av IMF och Världsbanken godkänt stukturanpassningsprogram (SAP). Dessa program är en förutsättning för att få länderna i bättre makro-ekonomisk balans. Enligt Världsbanken har SAP lett till att flera länder har fått en positiv ekonomisk tillväxt och ökad kortsiktig stabilitet. Länder som har påbörjat omfattande och nödvändiga förändringar av den ekonomiska politiken har emellertid ännu inte ens närmat sig balans i de externa betalningarna (annat än i undantagsfall).

Lyckade ekonomiska reformer stärker ett skuldlands betalningsförmåga. Därigenom åtnjuter landet mindre lättnader vid nästa skuldomförhandling. Vinsten av att minska konsumtionen och öka produktionen kommer till en inte obetydlig del fordringsägarna till godo.

IMFs förhandlignsstyrka gentemot gäldenärerna stärks allteftersom dessa blir beroende av Parisklubben och dess krav på godkännande av IMF av reformprogrammen. Oavsett om IMFs reformkrav är motiverade eller ej, går det ej att komma ifrån att organisationen i hög grad tjänar till att främja fordringsägarnas kortsiktiga intressen i Parisklubben.

Strukturanpassningsprogrammen är nödvändiga men otillräckliga för att vända

utvecklingen i de fattigaste länderna. För att åstadkomma en långsiktig och bärkraftig ekonomisk utvecking krävs också ett ökat resursflöde, skuldavskrivning, gynnsammare handel, politisk stabilitet i de mottagande länderna, samt en politisk vilja hos givarländerna att åstadkomma varaktiga lösningar. För SIDAs ytterligare synpunkter på strukturanpassning hänvisas till anslagsframställan för 1990/91.

4. Åtgärder för att minska skuldbördan

Ett antal åtgärder har redan vidtagits internationellt och av enskilda givarländer för att minska skuldbördan och dess konsekvenser för de fattigaste länderna. Sverige har varit ett föregångsland och varit drivande i flera av de åtgärder som redan har antagits internationellt.

Som framgår ovan är dock situationen så alarmerande i de värst utsatta länderna att mycket mer långtgående åtgärder behövs. De olika åtgärder som vidtagits kan illustreras av komponenterna i det särskilda programmet för de fattiga och mest skuldsatta länderna i Afrika. Finansieringen av de externa resursgapen för 22 länder som ingick i programmet i oktober 1989 sker enligt följande:

1. IDA-finansiering
2. IMF-finansiering (SAF/ESAF)
3. Samfinansiering
4. Skuldomförhandlingar
5. Bidrag till återbetalning av räntor på Världsbanksskulder (femte dimensionen)
6. Återköp av kommersiella skulder (sjätte dimensionen).

Finansieringen består till hälften av skuldnedskrivningar eller omförhandlingar (vilket innebär att man flyttar inbetalningarna framåt i tiden), dels av nyfinansiering. De största framgångarna har hittills nåtts inom ramen för olika samfinansieringsåtgärder, där additionella medel genom import- och betalningsbalansstöd från bilaterala givare blivit tillgängliga.

Bidragen från skuldomförhandlingar har beräknats av Världsbanken för perioden utifrån ett maximalt utnyttjande av givare och låntagare i varje enskilt land. Det är sannolikt att bidragen kommer att bli betydligt lägre än planerat eftersom omförhandlingar alltid tenderar att försenas.

Ett stort ökat bistånd från medlemsstaterna i samband med den nionde IDA-påfyllnaden skulle ha kunnat leda till nya initiativ beträffande refinansiering och skuldlättnader. Trots långa och segdragna förhandlingar blev slutresultatet emellertid klent.

IMF-faciliteterna SAF och ESAF har inrättats genom guldförsäljning resp. speciella extrabidrag från väststaterna utanför fondens egna medel. ESAF inrättades i första hand för att skapa refinansiering för redan förfallna IMF-faciliteter som började bli ett stort problem för både IMF och mottagarna. Det finns dock fortfarande ett nettoflöde av resurser från Afrika och till IMF. ESAF har inte lyckats överbrygga detta problem. Flera länder har haft svårigheter att kunna acceptera ESAF-faciliteterna med deras höga krav på konditionalitet. Utnyttjandet har därför blivit lägre än planerat.

Inom ramen för den femte dimensionen används dels återbetalningar på tidigare IDA-lån samt bidrag från några givarländer, Sverige och Norge, för att subventionera räntekostnader vid återbetalning av Världsbankslån med kommersiella räntor.

Slutligen accepterade några givare vid det senaste SPA-mötet i Paris i oktober 1989, att en sjätte finansieringsform infördes, dvs. återköp av kommersiella skulder. Världsbanken har avsatt 100 miljoner dollar för detta ändamål. Sverige kommer också att ge bidrag för skuldåterköp om andra givare deltar och kostnaden för återköpen är låga. Sådanan aktioner diskuteras för närvarande i flera länder. Denna stödform kommer dock att få begränsat värde generellt eftersom de kommersiella skulderna i Afrika endast utgör ca 15 % av den totala skulden.

5. Brister i det nuvarande systemet

Den största bristen är att det saknas finansiering för ökade biståndsinsatser och mer långtgående skuldlättnader. Det saknas politisk vilja och förståelse i de största givarländerna för att ge ökade specifika bidrag för de fattigaste och mest utsatta länderna.

I många västländer finns en klar motsättning mellan olika ministerier och intressegrupper som hanterar skuldfrågorna. Finansdepartement och riksbanker har den viktigaste rollen i dessa förhandlingar. Deras perspektiv är ofta ensidigt finansiella, och liten hänsyn tas till den erfarenhet och kunskap som finns om de fattiga länderna inom utrikesdepartementet och biståndsorganisationer. De åtgärder som

vidtas är inte i första hand utformade efter de enskilda ländernas utvecklingsproblem och behov.

En annan stor brist är de nuvarande procedurerna för omförhandlingar. Proceduren är mycket arbetskrävande och binder stora resurser hos mottagarländerna för långa förhandlingsomgångar både i Paris och i de egna huvudstäderna, samtidigt som resultatet av dessa ansträngningar är ytterst magert.

Parisklubben var ämnad att normalisera förhållandet mellan en gäldenär och dess fordringsägare vid akuta betalningsproblem. Makroekonomisk stabilitet skulle möjliggöras under en period om 12-18 månader efter förhandlingen. Tvärtemot detta har oblanserna visat sig vara bestående och omförhandlingarna som skulle ha varit engångsföreteelser har upprepats gång på gång.

Mellan september 1982 och juni 1989 skedde 118 omförhandlingar i Parisklubben mellan fordringsägare i OECD och 53 skuldsatta u-länder. Resultatet av omförhandlingarna är att skulderna skjuts framåt i tiden och kapitaliseras, med följd att de ökar i omfattning. En beräkning visar att omförhandlingar av afrikanska länders skulder resulterat i att de *ökat* med omkring 10 miljarder dollar.

De mildare omförhandlingsvillkor som följde av Toronto-överenskommelsen har medfört små förbättringar för de skuldtyngda länderna. Världsbanken har beräknat att tillämpning av Toronto-villkoren på skuldtjänsten 1988-1990 skulle medföra mindre än 5 % lättnad jämfört med nuvarande villkor. Toronto-överenskommelsen, som var ett blygsamt framsteg, har skapat en illusorisk förhoppning om att problemen närmat sig en lösning.

Hittills har mycket litet gjorts för att omförhandla de multilaterala skulderna, som i princip inte är omförhandlingsbara. Åtgärderna inom den s. k. femte dimensionen är ännu mycket begränsade och inrymmer inte nedskrivningar av kapital.

6. Lösningar

Skuldbördan ligger i dag som ett oöverstigligt utvecklingshinder för ett stort antal av de fattigaste u-länderna, däribland flera svenska programländer. Nuvarande åtgärder för att minska dessa länders skuldbörda har visat sig otillräckliga. Ökat bistånd och omförhandlingar av skulderna minskar det akuta problemet för berörda länder men löser inte deras strukturella problem. Det är nödvändigt att utarbeta radikalare lösningar som en nödvändig (men otillräcklig) förutsättning för bärkraftig utveckling i dessa länder. Detta är också en förutsättning för att biståndet skall bli mer meningsfullt.

Målet måste vara en samlad, internationell ansats för att kraftigt skriva ned den totala skuldbördan för de hårdast drabbade länderna, de som Världsbanken inkluderar under benämningen SILIC. Utgångspunkten måste därvid vara att nedskrivningarna i största möjliga utsträckning skall ske med resurser som är additionella till biståndet. Detta innebär att exportkreditinstitut och ytterst, vid fall av självrisk liksom i Sverige, även de exporterande företagen själva måste bära en del av kostnaden för en nedskrivning. I praktiken torde företagen redan ha skrivit ned sina fordringar på de berörda länderna, varför en officiell nedskrivning knappast skulle innebära någon smärtsam förlust för företagen.

Även om det visar sig möjligt att tillföra additionella resurser för skuldnedskrivning torde det vara orealistiskt att uppnå en omfattande minskning av skuldbördan utan att biståndsmedel utnyttjas. Enligt SIDAs uppfattning är det emellertid att föredraga att en kraftfull insats också sker med ett visst utnyttjande av biståndsmedel för att en gång för alla skriva ned de fattigaste u-ländernas skulder framför alternativet att nuvarande tillstånd fortsätter. Om skuldernas omfång kunde minskas kraftigt, skulle de berörda ländernas förutsättningar för utveckling av egen kraft väsentligen förbättras. Utnyttjande av biståndsmedel för detta ändamål skulle därför sannolikt visa sig mycket gynnsam för berörda u-länder. En radikal skuldreduktion skulle åstadkomma att länderna ånyo blev kreditvärdiga och därmed skulle få möjligheter att agera som jämbördiga parter på världsmarknaden. Deras biståndsberoende skulle minska på sikt. Det klimat av pessimism som i dag kännetecknar diskussionen kring de fattigaste länderna, inte minst i Afrika, skulle brytas.

Självfallet bör inte svårigheten förringas vad gäller möjligheterna till lösning av dessa komplicerade problem. Det är SIDAs uppfattning att arbetet med att skapa breda, internationellt förankrade lösningar måste bedrivas med stor energi och, framför allt, inte särskiljas från u-ländernas övriga utvecklingsproblem. Ett ökat och effektivare bistånd måste ses i samma sammanhang som skuldnedskrivning och inte, som hittills ofta varit fallet, som olika angelägenheter för skilda myndigheter i givarländerna.

SIDA menar att det är av stor vikt att Sverige i sin egen politik och internationellt med all kraft fortsätter att verka för ytterligare skuldlättnadsåtgärder för de fattigaste

u-länderna. En beredning bör påbörjas för att utforma ett lämpligt paket av åtgärder. För att ge ökad tyngd åt dessa bör en nordisk gemensam uppfattning eftersträvas. Bland de förslag som bör prövas kan följande nämnas:

- Ökade bilaterala skuldlättnader, såsom avskrivningar av förmånliga krediter samt nedskrivningar och bättre villkor för bilaterala lån och exportkrediter. En väg vore att skriva ned alla de fattigaste ländernas skulder till exempelvis IDA-villkor (de flesta av dessa länder kommer ändå aldrig att kunna betala mer än så). Kravet på IMFs godkännande av u-ländernas anpassningsprogram som villkor för skuldnedskrivning bör fortfalla.
- Den administrativa mekansimen för skuldomförhandling bör förändras radikalt. En minimilösning vore att förändra Parisklubbens syfte och arbetsformer genom att erkänna att skuldomförhandlingar inte kan ses som engångslösningar utan som återkommande inslag i en ekonomisk anpassningsprocess. Därmed blir det sannolikt rimligt att inlemma skuldfrågorna i det system av konsultativa givarmöten som byggts upp av Världsbanken för att underlätta de skuldtyngda ländernas ekonomiska strukturanpassning, framför allt i Afrika.
- IMFs roll bör omprövas. En möjlighet vore att fonden upphörde med långivning till låginkomstländer, och att Världsbanken köpte ut fondens fordringar på IDA-villkor med användning av för dessa länder inom fonden tillgängliga resurser (SAF och ESAF) samt med utnyttjande av IDA-återflöden. På lite längre sikt finnes goda skäl att som engångsföreteelse söka skriva av alla utestående IMF-krediter till låginkomstländerna. Fonden skulle fortfarande kunna arbeta med tekniskt bistånd till dessa länder genom IDA.
- Kraftfullare åtgärder än hittills måste vidtagas för att skriva ned skulder till Världsbanken på kommersiella villkor i låginkomstländerna. Avskrivning av dessa skulder skulle kunna ske genom ett extra bidrag till påfyllnaden av IDA-9 till en storlek av omkring 3 miljarder dollar.
- Även andra multilaterala kreditinstitut, exempelvis Afrikanska utvecklingsbanken, måste refinansiera lån som tidigare givits på kommersiella villkor. Detta beror i hög grad på bidrag från delägare i i-länderna. Sådana additionella bidrag torde i sin tur vara beroende av kvalitativa förbättringar i bankens ledarskap och verksamhet. Möjligheter att åstadkomma sådana förbättringar bör prövas.
- Särskild vikt bör inom det reguljära biståndet ägnas åt stöd till de skuldtyngda ländernas administrativa förmåga att effektivt hantera sina skulder.

Mot denna bakgrund föreslår SIDA

att regeringen utvecklar den svenska skuldstrategin för de fattigaste och mest skuldsatta länderna,

att målsättningen för en sådan strategi skall vara att uppnå väsentligt gynnsammare villkor än de som gäller enligt Tornonto-överenskommelsen,med prövning av de förslag som ovan angivits,

att utgångspunkten för strategin skall vara att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling på längre sikt och inte endast inriktas på kortsiktig stabilitet i berörda länder,

att detta arbete i största möjliga utsträckning skall bedrivas i samråd med övriga nordiska länder.

Beslut om denna skrivelse har fattats av undertecknad generaldirektör efter samråd med SIDAs styrelse den 16 februari 1990 på föredragning av avdelningsdirektören Bo Westman i närvaro av avdelningschefen Johan Holmberg.

Carl Tham

Bo Westman

Citat ur intervjuundersökningen om enskilda organisationer och multilateralt bistånd

Följande citat ur intervjuundersökningen ger en god uppfattning av den bild som både intervjuerna och seminariediskussionen förmedlar.

"Multilateralt bistånd är bra, principen om övernationellt samarbete viktig att bevara men när det kommer till frågan om eventuellt samarbete ökar tveksamheten. Mellanstatliga organ ska ägna sig åt samordning, policy-frågor, infrastrukturella insatser. Enskilda organisationer (EO), däremot, bör vara försiktiga med att ge sig in på annat arbete än det som bedrivs på gräsrotsnivå, annars riskerar man att förlora sin särart, hävdar de flesta. Förhållandet liknar myrans och elefantens.

Samtidigt hävdar andra att nya tider och nya utmaningar borde innebära nya arbetsformer och nya relationer också för enskilda organisationer. Ett par organisationer öppnar dörren mer än på glänt för samarbete med multilateralt bistånd. Men även hos dessa finns en viss försiktighet. Man får inte skynda så snabbt att arbetet på fältet kommer i kläm.

En genomgående önskan hos EO är också att i större utsträckning kunna påverka mellanstatliga biståndsorgan. Inte minst är Världsbanksgruppen föremål för synpunkter. Men lika genomgående är dessa EOs tvekan inför att ge sig in i ett arbete med att påverka. Den nödvändiga kompetensen för detta saknas, hävdar man. Möjligen kan man tänka sig att genom samverkan med andra EO försöka bygga upp en sådan kompetens.

Hos de flesta EO verkar det finnas ett ganska stort förtroende för regeringens handläggning av multilateralt bistånd. EO och regeringen förefaller ha likartade mål för biståndet. Därför är det för svenska EO förmodligen inte heller lika angeläget att vara med och påverka de mellanstatliga organisationerna som det är för många andra länders NGOs."

"Svenska enskilda organisationer har en relativt vag bild av såväl de mellanstatliga organisationerna som av deras utvecklingsarbete. Några få känner emellertid till det väl.

Sammanfattningsvis kan man säga att intresset bland svenska enskilda organisationer för det multilaterala biståndet är ganska lågt. Bland ett litet fåtal EO är kontakterna med multilateralt bistånd många, men relativt lågprioriterade.

Framför allt de EO som saknar egna internationella paraplyorganisationer och de som arbetar med frågor inom någon speciell samhällssektor är emellertid öppna för samarbete på olika sätt. Samverkan kan ske dels genom direkt samarbete på fältet med mellanstatliga organisationer. Det kan dels också ske genom att flera EO sluter sig samman för att påverka de mellanstatliga organen."

Sammanfattning

1. Sveriges främsta internationella uppgift är att arbeta för en ny rättfärdig ekonomisk världsordning.

Vi bör stärka de internationella grupper som arbetar för u-ländernas rätt till en självständig utveckling, t. ex. UNCTAD, Sydkommissionen etc.

2. Utrikesdepartementet bör få ansvaret för Sveriges agerande rörande Världsbanksgruppen och IMFs u-landspolicy, i stället för Finansdepartementet.

3. Sverige bör ta initiativet till en FN-konferens i syfte att ändra IMFs stadga.

U-ländernas möjlighet att utveckla sig själva och deras oberoende hotas, så länge de sitter i skuldfällan. Världsbanken uppmuntrade en illa genomtänkt låntagning, när det var svårt att placera överskottet av "petrodollars".

4. Sverige bör arbeta för att Världsbanken ska ta konsekvenserna av sin lättsinniga utlåning och skriva av fordringar på de fattiga länderna.

Bistånd genom Världsbankens biståndsorgan IDA tycks gå trögt. Sverige har nära 3 miljarder kronor reserverade i Riksbanken för IDA. Det motsvarar anslag för sju år.

5. Sverige bör inte delta i nya påfyllningar i IDA utan i stället satsa mer på det egentliga FN, t. ex. UNDP (särskilt kvinnobistånd), flyktingbistånd, katastrofbistånd och UNICEF.

6. Sverige bör inte ge en större andel av biståndet via de multilaterala organen. I stället bör vi omfördela till FN-organen från Världsbanken, inklusive IDA, och IMF.

De strukturanpassningsprogram som Världsbanken och IMF kräver av skuldsatta u-länder, är inte förenliga med Sveriges biståndspolitiska mål.

Synsätt och metoder är kontraproduktiva även om man numera talar vackert om fattigdomsbekämpning och miljö.

7. Vi bör alltså avlänka vår biståndspolicy från beroendet av Världsbanken och IMF.

Det är olyckligt att Världsbanken och Internationella valutafonden tagit över ledningen av biståndet i världen.

8. Sverige bör verka för att FN-organen återfår sin ledande roll när det gäller bistånds-policy.

9. ITC ska inte behöva samordna sig med Världsbanken.

10. Resurser hos UD för policyarbete.

Därtill särskilt utsedda personer i UD bör få ansvaret att noga följa utvecklingen och rapportera till regeringen från de multilaterala organ där Sverige är bland de största bidragsgivarna. Dessa personer bör få arbeta med samma organ en längre tid och ha tillräckligt mycket resurser för att kunna påverka policy-arbetet. De alarmerande förändringarna i WHO måste föranleda svenska åtgärder.

"Varför visar den svenska regeringen så stor undfallenhet mot IMF och Världsbanken och accepterar okritiskt den beska medicin u-länderna nu måste svälja för att få nya lån ? Skulle du inte byta läkare om du bara blev sjukare trots medicineringen ?" Citat i SIDA RAPPORT 5/89

Självfallet går det att uppfinna en metod att befria de fattigaste länderna från deras skulder! 1987 förlorade den internationella aktiemarknaden flera gånger mer *på en dag* än hela Afrikas skuld.

"Utveckling är en rörelse som uppstår i det land som utvecklas."

Sydkommissionens rapport "Challenge to the South"

Utvecklingssamarbetet för en ny ekonomisk världsordning

Kommittén kallar sig multi*bistånd*skommittén, men det är Sveriges utvecklings*samarbete* vi har i uppgift att se över.

Samarbetspolitiken har inte lyckats förrän biståndet kan avskaffas, vilket kan ske när alla länder har grepp om sin försörjning.

Multibiståndskommittén är enig om denna målsättning men skiljer sig i bedömningen av hur Sverige bäst ska medverka till förverkligandet.

Jag kommer härefter att skriva MBK när jag menar multibiståndskommitténs majoritet.

Det viktigaste Sverige kan göra i internationella sammanhang är, enligt min mening, att arbeta för skuldavskrivning för fattiga länder och en ny, rättfärdig ekonomisk världsordning. Därmed tar vi ställning för majoriteten av världens befolkning.

Vi får inte acceptera orättfärdiga spelregler, även om de hävdas av till synes övermäktiga intressen.

Det är tragiskt att Sverige numera bundit sin policy i relationerna till u-länderna till Världsbanken (VB) och internationella valutafonden (IMF). VB och IMF domineras av i-länder som tänker mest på egna intressen och som inte ens sköter sina åtaganden i FN.

Det är fråga om ren och skär maktpolitik.

MBK framhåller att det är viktigt att i-länderna ökar sin tillväxt för att u-länderna ska få sälja mer (avsnitt 2.1). Det är något djupt osympatiskt i en ekonomisk världsordning som hävdar att den fete måste bli fetare för att det ska falla mer smulor till den fattige.

Sverige har av tradition betonat små staters rätt till självbestämmande och frihet att utvecklas enligt egna värderingar. Vi stödde u-ländernas kamp för en ny ekonomisk världsordning för att u-länderna skulle kunna frigöra sig från den koloniala näringslivsstrukturen, få rättvist betalt för sina råvaror och tillgång till världsmarknaden för sina industriprodukter. Vi chockerades av Världsbankens och Internationella valutafondens överförmynderi.

Många inspirerades av tanken att små stater och u-länder skulle kunna sluta sig samman och bygga ett alternativ till USAs och Sovjets maktsfärer. I stället för en värld av några få supercentra som dominerar och utnyttjar periferin skulle vi bygga en värld av många centra som samarbetar till ömsesidig glädje och nytta, utan över- och underordning. I stället för att

göra de rika rikare och räkna med att rikedomen skulle sippra ned till de fattiga, ville man stödja en utveckling "nerifrån och upp".

1984 kunde UD inte tänka sig att biståndskoordinering skulle kunna innebära att svenskt bistånd direkt villkoras till genomförande av makroekonomiska reformer t. ex. ingående av stabiliseringspolitiska stand-by avtal med IMF.

När OPEC var som starkast och i-världen insåg att u-länderna skulle kunna följa exemplet och sluta sig samman för att få bättre pris på sina råvaror, gick man i FN med på långtgående utfästelser om en ny ekonomisk världsordning. UNCTAD, det handelsorgan som står på u-ländernas sida, spelade en framträdande roll och Sverige var pådrivande i arbetet för u-ländernas rätt.

Sedan OPECs inflytande minskat, har i-världen tappat intresset för att ge u-länderna rättvisare villkor. I-länderna utnyttjar sitt övertag och betalar allt sämre för råvaror, höjer räntan och ökar protektionismen. U-länder som sedan kolonialtiden är ensidigt beroende av att exportera några få råvaror, har drabbats mycket hårt.

På slutet av 1980-talet förändrades också Sveriges inställning. De förhållanden vi kritiserat och bekämpat hos VB och IMF ansågs plötsligt nödvändiga, låt vara beklagliga. MBK tror inte att det är realistiskt att räkna med en ny ekonomisk världsordning. I stället för att tala för att Sverige ska söka ändra spelregelerna, sträcker sig ambitionen endast till att söka lindra konsekvenserna för de fattigaste av det onda spelet. MBK har inget att invända mot att Sverige blivit alltmer bundet till VBs och IMFs bedömningar. Där är det inte självbestämmande, som gäller, utan "integrering i världsmarknaden" på de rikas villkor och krav på regeringarna att ställa om landets ekonomi så att man kan sköta räntebetalningar på lån till de internationella finansinstituten. Resursflödet går numera, som betänkandet redovisar i kapitel 2, *från* u-länderna *till* i-länderna, inte tvärtom. Det börjar likna ny-kolonialism.

Jag anser att den viktigaste insatsen vi kan göra i vårt utvecklingssamarbete är att arbeta för en ny, rättfärdig ekonomisk världsordning.

1988 överfördes ansvaret för Sveriges relationer med Världsbanken från utrikes- till finansdepartementet. Samtidigt ändrades vår bistånds-policy, så att vi numera låter den största delen av vårt multilaterala bistånd gå via Världsbankens biståndsorgan IDA. Vi nödgar också u-länderna att göra upp med IMF.

SIDA säger i ett brev till regeringen den 28 februari 1990 med förslag till en svensk skuldstrategi för de fattigaste och svårast skuldsatta länderna :

"Enligt SIDAs uppfattning utgör skuldproblemet och de nuvarande formerna för omförhandlingar av skulderna ett i de närmaste oöverstigligt hinder för en konstruktiv utveckling i de fattigaste länderna. Det ökade biståndsflödet kan visserligen mildra följderna, men leder å andra sidan till att dessa länder blir alltmer biståndsberoende. Svårigheterna att klara skuldtjänsten och de tids- och personalkrävande omförhandlingarna tar i anspråk en stor del av den begränsade kapacitet som finns inom berörda länders finansministerier och centralbanker. Ett effektivt bistånd förutsätter radikala insatser för att mildra skuldproblemen. SIDA föreslår sådana

initiativ i denna skrivelse, med inriktning på en mer långtgående svensk skuldstrategi för de fattigaste och mest utsatta länderna." Bland SIDAs förslag märks en omprövning av IMFs roll. Omförhandlingarna, säger SIDA alltså, kräver mycket resurser av u-länderna och leder till ytterst magra resultat. Skulderna skjuts på framtiden och kapitaliseras med följd att de ökar i omfattning. "En beräkning visar att omförhandlingar av afrikanska länders skulder resultera i att de *ökat* med omkring 10 miljarder dollar."

Som kommittén anför i kap 7:1 bildades IMF 1944 för att "se till att medlemsländerna inte genom sin växelkurspolitik och olika slags betalningsrestriktioner hämmar eller snedvrider världshandeln."

Det kunde aldrig varit meningen att IMF skulle diktera u-ländernas hela ekonomiska utvecklingspolitik, när dessa blivit misshandlade av den ekonomiska världsordning som ensidigt gynnar de rika länderna. IMF är hård mot fattiga länder i betalningsbalanssvårigheter men artig mot USA, som har världens största underskott.

SIDA föreslår i sitt ovan citerade brev till regeringen att IMFs roll ska omprövas.

Jag anser

1. Sveriges främsta internationella uppgift är att arbeta för en ny rättfärdig ekonomisk världsordning.

2. Ansvaret för Sveriges agerande i hela Världsbanksgruppen samt för IMFs program för u-länderna bör överföras från finansdepartementet till utrikesdepartementet.

3. Sverige bör ta initiativet till en FN-konferens för att ompröva IMFs roll.

Skuldkrisens orsaker: lika mycket bankernas behov av penningplacering som u-ländernas krav på lån.

SIDA är klar i sin bedömning av vem som orsakat skuldkrisen. I sitt ovan citerade brev till regeringen skriver man :

"Bakgrunden till u-ländernas skuldkris är de kraftiga oljeprisökningarna 1973/74 och 1979/80, vilka medförde betydande betalningsbalansöverskott i OPEC-länderna. Följden blev ett överskott av så kallade petrodollar i det internationella finansiella systemet. Dessa lånades ut till mycket förmånliga villkor och utan tillräcklig kreditgranskning. I de finansiella institutionerna, bl a Världsbanken, uppmuntrades u-ländernas låntagning. Som resultat av den amerikanska finanspolitiken höjdes de reala räntorna till 7 – 10 % i början av 1980-talet. Samtidigt steg dollarkursen. Skuldtjänsten ökade radikalt.

Den internationella lågkonjunkturen 1981-82 bidrog till minskad efterfrågan på många u-länders exportprodukter. Priserna på de råvaror som är avgörande för flertalet u-landsekonomier har sedan dess stagnerat eller fallit på världsmarknaden. – – –

Bland interna orsaker märks framför allt en oförsiktig ekonomisk politik. Anpassning till de externa chockerna skedde alltför långsamt, flera

länder fortsatte att låna för att täcka stora underskott i betalningsbalansen. – – –"

Det är något osunt med en bank som aldrig behöver göra några allvarliga prövningar av projekt, därför att de inte tar några risker.

Jag anser att Världsbanken måste ta konsekvenserna av sitt lättsinniga utlånande och avskriva fordringarna på icke räntabla lån. Det är inte rimligt att fattiga ska behöva dra åt svångremmen för att betala lånen till rika!

Argumentet mot detta skulle vara att bankens möjligheter att få tillgång till billiga lån på världsmarknaden därmed skulle minska. Det kanske de skuldtyngda länderna tycker är en mindre olycka i sammanhanget.

De statliga garantier som lämnats kommer att kosta de rika länderna en del och kanske göra det naturligare att ge bistånd genom andra kanaler i fortsättningen. Stadgan bör ändras så att fattiga medlemsländer inte drabbas.

Jag anser

4. Sverige bör arbeta i Världsbanken för att man ändrar stadgan så att banken får ta konsekvenserna av sin utlåning till icke räntabla projekt och skriva av sådana fordringar.

Sverige bör inte följa Världsbankens policy

Världsbankens utökade makt över u-länderna kommer alltså av dessas beroende av banken för skuldomförhandlingar. När u-länderna inte kunde betala sina skulder och man befarade ett sammanbrott i det internationella finansiella systemet, aktiverades IMF och Världsbanken. U-länder i skuldfällan erbjöds skuldomförhandlingar på vissa villkor. Dessa är lönsamma för banken, medan u-ländernas skuldbörda växer.

Världsbanken går med vinst, som används till förmånliga lån genom IDA, till u-länderna och till att konsolidera banken så att man kan låna fördelaktigt på världens penningmarknad. USA dominerar bankens policy. I-länderna satsar gärna pengar här, medan man svältföder FNs biståndsorgan.

VB har högre löner än FN-organen, gott om pengar till påkostade rapporter, konferenser och till att knyta till sig all världens expertis. 1990 redovisade VB en rekordvinst. U-länderna betalar.

I och med skuldkrisen har alltså VB och IMF kommit att dominera policyn för utvecklingssamarbetet i världen.

För att få sina skulder omförhandlade och tillgång till förmånligare lån, tvingas u-länderna acceptera långtgående inskränkning i sin suveränitet, därigenom att de måste anta s. k. strukturanpassningsprogram (SAP), som Världsbanken och IMF konstruerat. Dessa program innebär nedskärningar i den offentliga sektorn, devalveringar, tullsänkning, avskaffande av jordbrukssubventioner, öppna gränser för import, satsning på avsalugrödor etc.

Vittnesbörden är otaliga från biståndsarbetare som på fältet märkt hur hårt dessa program drabbat de fattiga i u-länderna. I Sverige har Kyrkornas

u-forum och Lutherhjälpen publicerat värdefullt material. Det har särskilt blivit svårare för kvinnorna som beräknas stå för 80 % av familjens uppehälle i Afrika.

Tvärtemot vad MBK anför finns det rapporter som tyder på att Världsbanken och IMF är också ineffektiva biståndsorgan också utifrån sina egna syften.

Vid ett konsultativt möte för Uganda december 1989 uttryckte Sveriges representant, samtidigt som han meddelade att vi ger 50 miljoner till i betalningsbalansstöd "en viss oro för den låga utbetalningstakten av betalningsbalansstöd genom Världsbanken."

Vid samma konferens kritiserades de metoder varmed VB och IMF söker lindra sina strukturanpassningsprograms effekter på utsatta grupper. Sverige stöder massivt diverse "faciliteter" som VB och IMF hittar på, d v s billiga lån för olika sociala program. I stället för att stärka landets offentliga sektor, bygger vi upp parallella skolsystem, sjukvårdssystem etc. Storbritannien och USA välkomnade PAPSCA t ex, men varnade för dualism "om inte programmet på sikt integrerades i de etablerade undervisnings- och hälsosystemen."

Det går också långsamt att slussa över pengar till de behövande via IDA. Karlis Goppers säger i en version av sin studie för multibiståndskommittén om multibi-bistånd (utkast 2, sid 12), i det han citerar Westman :

"Vår erfarenhet är nämligen att utbetalningarna inom IDAs egna program och de program som andra länder samfinansierar med IDA har långsammare utbetalningstakt än de som sker bilateralt." Bistånd genom VB och IMF tycks vara en omväg, som dessutom gör att vi underordnar oss deras villkor i stället för att själva komma överens med landet.

Den svenska biståndsbudgeten har stora reservationer vilka delvis kan förklaras av den långsamma utbetalningstakten. De nära tre miljarder som finns i vår riksbank reserverade för IDA, kan rimligen vara ett uttryck för denna ineffektivitet.

Jag anser

5. Sverige bör inte delta i nästa påfyllnad till IDA. Vi bör i stället öka stödet till FNs egna biståndsorgan och stärka vårt samarbete med u-länderna i deras egna organisationer.

6. Sverige bör inte utöka andelen bistånd via de multilaterala organen.

Är strukturanpassningsprogrammen på rätt väg?

Det erkänns allmänt att de strukturanpassningsprogram (SAP) som påtvingats skuldtyngda u-länder är "smärtsamma" för de svagaste grupperna. Många anser också att de motverkar sina syften och att de inte syftar till den utveckling, som u-länderna önskar.

Även Världsbanken exellerar i självkritik och beskriver i detalj vad t. ex. Tanzania har fått gå igenom för att lyda deras krav.

Men har det inte blivit bättre nu?

MBK litar till Världsbankens eget material när man på flera ställen

14 11-0631

hävdar att Världsbanken nu rättat sig efter sina kritiker och att man är samstämmig "i allt väsentligt" med både ECA, UNDP och UNICEF.

Jag anser att det finns mycket klent underlag för dessa påståenden och förhoppningar.

Visserligen finns den goda viljan uppenbarligen hos många av dem som skriver vackra policy-rapporter för Världsbankens pengar. Många som arbetar inom banken, har säkert också goda intentioner, men det blir mer vackra ord än praktisk verklighet. De som förverkligar programmen och underhandlar med de fattiga regeringarna, har inte den adekvata kunskapen eller rätta modellen för att engagera folket i en konstruktiv utveckling. VB och IMF ägnar sig åt teoretiserande i stället för att stödja en demokratisk organisation, d v s en utveckling där folket är engagerat.

Mycket tyder på att strukturanpassningsprogrammen fortfarande *försvårar* utvecklingen i de fattigaste länderna, även om de naturligtvis inte är enda orsaken till svårigheterna. De är en medicin som inte fungerar.

Enligt UNICEFs rapport "Development with a Human Face" har t. o. m. BNP och investeringarna gått ned i de flesta afrikanska länder som gjort upp om SAP.

En NGO-grupp, som knutits till Världsbanken, med bl a representanter från Kyrkornas Världsråd och det brittiska Oxfam, skräder inte orden i sin kritik.

Förlitande sig på VBs och UNDPs utvärderingsrapport "Adjustment and Growth in African Countries in the 1980s", hävdar MBK att de länder som tillämpat SAP har utvecklats bättre än andra.

Detta bestrids av afrikanerna själva.

1990 hölls en konferens om alternativa utvecklingsstrategier för Afrika, anordnad av Institutet för afrikanska alternativ, (IFAA, 23 Bevenden Street, London N1 6BH, Storbritannien).

Rapporten "Coalition for Change" formar sig till en svidande vidräkning med VB och IMFs överförmynderi över Afrika. Adebayo Adedeji, exekutivsekreterare för FNs afrikakommission ECA, skriver i sitt förord till rapporten, att Världsbankens och IMFs strukturanpassningsprogram visat sig vara ett katastrofalt misslyckande (disastrous failure). Rapporten beskriver hur Världsbankens och UNDPs rapport 1989 "Adjustment and Growth in African Countries in the 1980s", är en allvarlig verklighetsförfalskning (a gross distortion of reality, sid 47), när där hävdas att strukturanpassningsprogrammen varit lyckade och åstadkommit tillväxt i Afrika.

I samma rapport "Coalition for Change" sid. 47f har professorn i ekonomi, Bade Onimode från Nigeria, närmare analyserat erfarenheten från de nu pågående SAP.

Strukturanpassningsprogrammen syftade till att förbättra bytesbalansen, öka exporten, kontrollera inflationen och åstadkomma en realistisk valutakurs. Syftena har inte uppfyllts. De flesta afrikanska länders betalningsbalans har försämrats, exporten, särskilt exportinkomsterna, har inte förbättrats. Inflationen har inte minskat och valutakursen inte balanserats. "–vår inhemska valuta har förstörts av devalveringar och SAPs. Även utifrån sina egna syften och kriterier har dessa program misslyckats."

Rapporten beskriver vidare hur alla alternativ som Afrika lagt fram har

bemötts av påkostade rapporter från Världsbanken, där man säger sig vara överens med afrikanerna.

AAF-SAP (afrikanska alternativ till SAP) är ett exempel på ett program som enhälligt antagits av FNs generalförsamling, d. v. s. enhälligt med undantag av USA, som dominerar Världsbanken. AAF-SAP är uttryckligen ett alternativ till SAP och skiljer sig huvudsakligen från VBs policy i det att man vill ha mer självständighet och mer regional (inte nationell) självförsörjning särskilt när det gäller livsmedel. Vidare vill man koncentrera sig på investeringar för ökad, uthållig produktion och en välfärdspolitik. MBK anser att AAF-SAP i allt väsentligt sammanfaller med VBs policy. Jag anser inte att det finns belägg för detta och afrikanerna själva förnekar harmonin å det bestämdaste.

Mary Turok beskriver på sid. 127 ff. i "Coalition for Change" hur kvinnorna drabbats av SAP. Kvinnor måste arbeta ännu hårdare, utan betalt för familjens uppehälle och barnen, särskilt flickorna, hinner inte gå i skolan. Neddragningen i de offentliga tjänsterna har inneburit sämre hälsovård, att vaccinationsprogrammen inställts och att spädbarnsdödligheten gått upp igen. Sjukdomar som WHO trodde hade utrotats har uppträtt igen. Dödligheten i barnsbörd är 30 till 200 gånger högre än i industriländerna.

Liberaliseringen av handeln har inte hjälpt landsbygdens kvinnor. De tvingas producera avsalugröda utan betalning och hinner inte med sin egen odling till husbehov. En film från SIDA "Man Made Disaster" visar exempel på hur kvinnorna far illa av SAP.

När multibiståndskommittén besökte Uganda fick vi erfara vilka problem som nedskärningar i den offentliga sektorn fortfarande innebär. De offentliganställda har inte råd att leva på sin lön, utan tvingas tjäna pengar på annat sätt. Korruption blir svår att undvika.

En underlagsrapport till det Nordiska FN-projektet "Financing the Multilateral System", uttrycker stor motvilja mot Världsbankens ökande betoning av ändamål som inte stämmer med traditionella nordiska prioriteringar. VB främjar i-länderna mer än u-ländernas intressen i sina hårda och forcerade påtryckningar för strukturanpassningsprogram och svepande policy-reformer, "vars konsekvenser varken banken eller dess låntagare förstår till fullo". Fattigdomsbekämpning och människo-orienterad utveckling är retorik, inte praktik.

I januari *i år* hölls en konferens i Addis Abeba med afrikanska ekonomer och forskare, under OAUs och ECAs ledning. Man hävdade att Världsbanken nu lånat sina kritikers språk och påstår att man är överens. "Vi har emellertid uppmärksammat, att denna synbara samstämmighet inte sträcker sig så långt att man förverkligar målen i praktiken."

Konferensen uppmande sina regeringar att säga upp de av Världsbanken och IMF påtvingade SAP och LTPS (långtidsprogram). Man uppmanar VB och IMF att respektera ländernas oberoende och rätt att välja sin egen utvecklingsväg, som bygger på en människocentrerad utveckling och regionalt samarbete. Man är förfärad vid tanken på en ny generation SAP "trots det katastrofala misslyckandet med de pågående SAPs", som bygger på en felaktig diagnos av problemen.

Beatrice Buyck från avdelningen inom Världsbanken för Policy, Research and External Affairs har, också i januari i år, skrivit en PM, angående bankens användning av tekniskt bistånd för institutionell utveckling. Detta är något som MBK anser vara en god idé. De fattiga länderna anses behöva skolning i Världsbankens tänkesätt för att klara sin ekonomi.

Men är det en användbar kunskap som förmedlas ?

PMen utgör en svidande vidräkning med VBs idé om tekniskt bistånd för institutionell utveckling :

Världsbanksprojekt är dyrare än många bilaterala. U-länderna vill inte ha denna sorts hjälp och banken kan inte området. Banken borde sluta lämna detta sorts bistånd. Men PMen slutar med konstaterandet att eftersom "det är orealistiskt att vänta sig några förändringar i bankens resursallokering och lånepolitik och praktik", så lämnar hon vissa förslag som kunde förbättra situationen.

World Watch Institute rapport om Tillståndet i världen 1991 har inte mycket till övers för Världsbankens förändringar på miljöområdet. På sid. 165 säger man att de personer som arbetar med miljö är inte placerade så i beslutshierarkin att de är med och fattar de avgörande lånebesluten.

Dessa exempel få räcka för att belysa mina tvivel på att Världsbankens och IMFs policy nu ändrats så att de är till nytta för u-länderna.

De "tekniska ekonometriska modeller som IMF och VB tycker om att leka med" har vi undersökt och funnit oanvändbara, säger Bade Onimode (på sid. 49 i Coalition for Change).

Våra biståndspolitiska mål uppfylls inte av VB och IMF

MBK hävdar att strukturanpassningsprogrammen främjar våra biståndspolitiska mål. Jag är av motsatt uppfattning.

Höja de fattigas levnadsnivå. Bevisen för att särskilt kvinnor och barn drabbats hårt av programmen är många. De får arbeta ännu mer för att livnära sig på lägre lön och sämre mark, när den bästa jorden odlas upp för exportgrödor. Flickorna måste se efter småsyskonen när mamma arbetar och hinner inte gå i skolan. Skolundervisningen är inte längre gratis. Hälsovården har skurits ned. Matsubventionerna dragits in, vilket drabbat de fattiga i städerna.

Resurstillväxt. Några länder har ökad BNP, men de flesta länder i Afrika som antagit SAP har sänkt BNP. Investeringarna har många gånger eftersatts. Skuldtjänsten har dominerat över en resurstillväxt som kommer landet tillgodo. Huvudinriktningen är i praktiken fortfarande bytesbalans och skuldtjänst.

Ekonomisk och social utjämning. Jag tror inte någon hävdar att denna främjas.

Ekonomisk och politisk självständighet. MBK hävdar att resurstillväxt ger detta, men den sorts tillväxt som främjats leder inte till självständighet utan till större beroende av en världsekonomi som inte gynnar den svaga. U-länderna själva anser att konditionaliteten är ett hot mot deras suveränitet.

Demokratisk samhällsutveckling. Hur ska en regering kunna få folkets stöd, när man tvingas höja matpriserna för de fattiga i städerna, skära ned den offentliga sektorn och strama åt budgeten? Hur ska man kunna bygga en demokrati utan fokets stöd?

Framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön i mottagarländer. Jag har uppehållit mig vid Världsbankens policy-verksamhet och inte berört det tekniska bistånd VB ger för investeringar. Detta ger ofta miljöstörande resultat. Det stora dammbygget i Narmada, Indien, är ett exempel. Tiotusentals människor tvingas flytta. Världsbankens storskaliga projekt utarmar miljön. Också här har retoriken ändrats men inte mycket märks i verkligheten. Av VBs 6000 anställda arbetar 100 med miljö, men de får föga inflytande över praktiken. MBK nämner som ett exempel på VBs miljösatsning, en plan för tropiskt skogsbruk. Denna har fått allvarlig kritik bl a av World Watch Institute för att gynna avverkningsintressena på miljöns och ursprungsbefolkningarnas bekostnad.

Jag anser

7. Sverige ska frigöra sin biståndspolicy från beroendet av Världsbanken och IMF.

Vi bör stärka u-ländernas egna program för en strukturomvandling på deras egna villkor.

Alternativa förslag

Länder som sedan kolonialtiden är alltför beroende av att exportera en viss råvara, måste få hjälp att skydda sig mot världsmarknaden, för att kunna bygga upp ett mer differentierat näringsliv. Regionalt samarbete blir väsentligt. Om inte folket kan engageras, blir all utveckling omöjlig. Det är u-ländernas egna utvecklingsplaner Sverige bör ta fasta på.

Syd-kommissionen framförde i en rapport "Challenge to the South" många förslag till hur u-länderna själva skulle kunna ta itu med sin utveckling om de fick en chans att befrias från skuldfällan och från beroendet av världsekonomin. De rika ländernas anti-inflationspolitik har bidragit till att sänka råvarupriserna till den lägsta nivån sedan 1930-talet.

Eftersom den internationella omgivningen är fientlig, skriver Syd-kommissionen, är solidaritet mellan Syd-länderna nödvändig.

Frågan är inte *om* ekonomiska anpassningsprogram behövs utan *hur de utformas.* Världsbankens recept är olämpligt. U-länderna betalar nära 40 miljarder dollar per år netto i skuld-transfereringar till i-länderna. Världsbanken tjänar bra på u-länderna. UNCTAD för u-ländernas talan. Strukturerna måste förändras så att den offentliga sektorns resurs-genererande kapacitet stärks, skattesystemet förbättras och en stabil miljö skapas där den privata sektorn kan spela sin roll i enlighet med landets prioriteringar.

Man vill arbeta för en snabb och uthållig ekonomisk tillväxt med social rättvisa, modernisering som passar folkens kultur och inte imiterar rikemans-vanorna. Modern, demokratisk stat med mänskliga rättigheter. Mobilisering av folkets lokala, finansiella och mänskliga resurser. Bland-

ekonomi i stället för nyliberal marknadsekonomi. Synliggör kvinnornas arbetsinsatser.

Bemästra miljöförstöringen, inför organiskt jordbruk i stället för det kemikalietunga. Diversifiera exporten. Och viktigast av allt, befolkningens engagemang är viktigast för att en utveckling ska komma till stånd.

Det är sådana program som helt stämmer med våra biståndspolitiska mål och som bör stödjas i olika internationella fora.

MBK refererar en del av Syd-kommissionens förslag men säger att det inte ligger inom ramen för vårt mandat att ta ställning till dem. Jag anser att det är väsentligt att stödja u-ländernas egna idéer i det multilaterala utvecklingssamarbetet om våra biståndspolitiska mål ska uppfyllas.

ITC

Det FN-organ som har störst andel svensk finansiering (30 %) och därtill en svensk chef, är International Trade Center, en dotterorganisation till både GATT och UNCTAD. ITC ägnar sig åt småskaliga projekt för att hjälpa in u-landsprodukter på i-landsmarknaden och har enligt en utredning fungerat mycket framgångsrikt.

MBK redovisar detta men ansluter sig till ett märkligt resonemang där man kräver en bättre samordning med Världsbanken och motiverar det med att handelsfrämjande bör ses som ett led i den ekonomiska politik ett land bör föra. Jag anser att Sverige bör fortsätta att helhjärtat stödja ITC och tycker inte att kommittén har tillräckligt underlag för att hävda behovet av reformer.

UNDP med UNIFEM, UNICEF, flyktingorganisationerna, livsmedelsbiståndet och katastrofbistånd är särskilt angelägna områden för svenskt bistånd.

Särskilt viktigt är det att kvinnornas roll i utvecklingen får dominera.

Det är inom FN som den breda kompetensen och erfarenheten av policy för utveckling finns. Det är här u-länderna dominerar och alltså själva kan arbeta fram en hållbar utveckling efter egna värderingar. U-ländernas folk utgör den överväldigande majoriteten i världen. I en demokratisk värld har inte en minoritet rätt att dominera en majoritet. Om pengarna styr kan man inte tala om demokrati.

Jag anser

8. Sverige bör verka för att FN-organen återfår sin ledande roll när det gäller biståndspolicy.

9. ITC ska inte behöva samordna sig med Världsbanken.

Resursbasen i UD

Sverige är tillsammans med Norden en dominerande biståndsgivare i flera av FNs biståndsorgan. Till skillnad från MBK anser jag inte att detta hindrar att vi ökar vårt stöd. Det är därmed också särskilt berättigat att vi i alla sammanhang arbetar för att fler länder tar sitt ansvar och lämnar ett

större bidrag till FN. Samtidigt borde vi mer systematiskt använda vår dominans i de organ där vi har stort ekonomiskt inflytande till att föra världens majoritets, de fattigas, talan.

I världshälsoorganisationen, WHO, t. ex. är vi näst största bidragsgivare. I senaste numret av Dag Hammarskjöldstiftelsens tidskrift Development Dialogue, slår man larm om utvecklingen. Förre WHO-chefen Mahlers fina program för basläkemedel och primärsjukvård har nu bytts ut mot en ny policy som mer gynnar läkemedelsjättarnas behov av marknader än de fattiga i u-länderna. Barnmatsfabrikanternas förening har fått status som NGO hos WHO och man befarar att bröstmjölksersättning kommer att marknadsföras igen också i fattiga länder, där det inte ens finns rent vatten. Enligt uppgift har den chef som samarbetat med Mahler i WHOs AIDS-program slutat i protest. Det är särskilt till detta program som Sveriges WHO-anslag går.

Därtill särskilt utsedda personer i UD bör får ansvaret att följa utvecklingen och rapportera till regeringen om de multilaterala organ där Sverige är bland de största bidragsgivarna.

Dessa personer bör få arbeta med samma organ en längre tid och ha tillräckligt mycket resurser för att kunna påverka policy-arbetet. De alarmerande förändringarna i WHO måste föranleda svenska åtgärder.

Jag anser

10. Därtill särskilt utvalda personer i UD bör få personligt ansvar att följa de FN-organ som har en stor andel svensk finansiering.

Litteratur

Betänkandet bygger på ett omfattande material, varur ett urval redovisas nedan (och i de referenslistor som är fogade till vissa av särstudierna i Annex 3). Först förtecknas ett antal återkommande publikationer, dels sådana som kan vara av intresse för den som vill följa den allmänna utvecklingen på det multilaterala biståndets och angränsande områden, dels årsrapporter för organisationer som behandlats i betänkandet. Därefter följer titlarna på Nordiska FN-projektets rapporter, av vilka flera utgör ett värdefullt komplement till betänkandet. I huvuddelen av litteraturförteckningen redovisas slutligen övrigt material med direkt eller indirekt anknytning till betänkandet.

Allmänna rapporter

World Development Report (1990), Världsbanken (World Bank), Washington D.C.

Human Development Report (1990), FNs utvecklingsprogram (UNDP), New York.

Development Co-operation (1990), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Paris.

World Economic Outlook (1990), Internationella valutafonden (IMF), Washington D.C.

Trade and Development Report (1990), FNs konferens för handel och utveckling (UNCTAD), New York.

African Development Report (1990), Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Abidjan.

Asian Development Report (1990), Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB), Manilla.

Årsrapporter

Afrikanska utvecklingsbanken, AfDB;
"Annual Report 1990", Abidjan.

Asiatiska utvecklingsbanken, AsDB;
"Annual Report 1990", Manilla.

FNs barnfond, UNICEF;
"Annual Report 1990", New York.
"The State of the World's Children 1990", New York.

FNs befolkningsfond, UNFPA;
"1989 Report", New York
"The State of World Population 1990", New York.

FNs flyktingkommissarie, UNHCR;
"UNHCR activities financed by volontary funds: Report for 1989-90 and proposed programmes and budget for 1991", Geneva.

FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern, UNRWA;
"Report of the Commissioner General of UNRWA 1989/90", Official Records, General Assembly, Vienna.

FNs kapitalutvecklingsfond, UNCDF;
"UNCDF Review – Special Issue: Least Developed Countries 1990", New York.

FNs livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO;
"Review of Field Programmes 1989", Rom.
"Review of the Regular Programmes 1989", Rom.

FNs utvecklingsprogram, UNDP;
"Annual Report 1990", New York.

Interamerikanska utvecklingsbanken, IDB;
"Annual Report 1990", Washington D.C.

Internationella finansieringsbolaget, IFC;
"Annual Report 1990", Washington D.C.

Internationella handelscentret, ITC;
"Annual Report on the Activities of the International Trade Centre UNCTAD/GATT 1990", Geneva.

Internationella jordbruksutvecklingsfonden, IFAD;
"Annual Report 1989", Rom.

Internationella valutafonden, IMF;
"Annual Report 1990", Washington D.C.

Världsbanken, World Bank;
"Annual Report 1990", Washington D.C.

Världslivsmedelsprogrammet, WFP;
"Annual Report 1989", Rom.

Världslivsmedelsrådet, WFC;
"Report of the World Food Council on the work of its sixteenth session 1990", United Nations, New York.

Nordiska FN-projektets rapporter

Rapporterna nr 2–10 återfinns i "Perspectives on Multilateral Assistance", rapporterna nr 12-15 och nr 18 i "The United Nations: Issues and Options".

"Towards Sustainable Energy Development" , *Report no. 1*, 1990, Stockholm.

"Globala framtidsfrågor" , *Report no. 11*, 1990, Stockholm.

"United Nations and the Advancement of Women" , *Report no. 16*, 1990, Stockholm.

"Norden och FN" , *Report no. 17*, 1990, Stockholm.

"Perspectives on Multilateral Assistance" (Part One: Summary and Conclusions; Part Two: Country Case Studies), 1990, Stockholm.

"The United Nations: Issues and Options" , 1990, Stockholm;
"The Role of the United Nations Specialized Agencies", (Edgren, Gus; Möller, Birgitte).
"Responding to emergencies", (Eduards, Krister; Rosén, Gunnar; Rossborough, Robert.
"The UN and the Bretton Woods institutions", (Kalderén, Lars).
"Global Futures", (Laestadius, Staffan).

"Options for Funding the UN System and the Development Banks", (Mistry, Percy S; Thyness, Paul).
"Multilateral Development Bank (MDB) Financing in the 1990s", (Mistry, Percy S).
***"The United Nations in Development – Reform Issues in the Economic and Social Fields. A Nordic Perspective. Final** Report."*, 1991, Stockholm.

Övrigt

"A world in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations", *Development Dialogue 1990:1–2*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala.
Bovaird, A G; Gregory, D; Stevens, J N (1987) , *"A Study of Multilateral Agencies Evaluation Systems"*, Volume 1-3, Overseas Development Administration, London.
Cassen, Robert and associates (1986) , *"Does aid work?"*, Oxford.
CIDA (1988) , *"Manager's guide to evaluation of multilateral technical cooperation institutions; Questionaires for evaluating multilateral technical institutions"*, Volume 1-2, Ottawa.
***"Common Responsibility in the 1990's"* (1991),** The Stockholm Initiative on Global Security and Governance, Stockholm.
Conway, Patrick (1991) , "How Successful is World Bank Lending for Structural Adjustment?", *Working Papers*, World Bank, Washington D.C.
Corbo, Vittorio; Goldstein, Morris; Khan, Moshin; red. (1987), *"Growth-Oriented Adjustment Programs"*, International Monetary Fund-/World Bank, Washington D.C.
Corbo, Vittorio; Fischer, Stanley (1991) , "Adjustment Programs and Bank Support, Rationale and Main Results", *Working Papers*, World Bank, Wahsington D.C.
Cornia, Giovanni Andrea; Jolly, Richard; Stewart, Frances; red. (1987) , *"Adjustment with a Human Face. Vol I and Vol II"*, Clarendon Press, Oxford.
DANIDA (1988) , *"Strategisk Planlaegning Perspektiver og Strategier"*, Köpenhamn. (1989), *"Beretning til statsrevisorerne om 11 dansk finansierede multi-bi projekter i en räkke udvicklingslande"*, Köpenhamn. (1991), *"Effectiveness of Multilateral Agencies at Country Level. Case Study of 11 Agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand"*, Köpenhamn.
Development Committee (1989), *"World Bank Support for the Environment: A Progress Report"*, Washington D.C.
(1990a), *"Problems and Issues in Structural Adjustment"*, Washington D.C.
(1990b), *"Progress of Initiatives to Benefit Sub-Saharan Africa"*, Washington D.C.
(1990c), *"Strategies for the Effective Reduction of Poverty in the 1990s"*, Washington D.C.
(1990d), *"The Debt Strategy and its Impact on the Development Prospects for All Severely Indebted Countries"*, DC/90-5, Washington D.C.

Driscoll, David D (1988), *"What is the International Monetary Fund"*, IMF, Washington D.C. (1989), *"The IMF and the World Bank, How do they differ?"*, IMF, Washington D.C.

Forss, Kim (1985), "*Planning and evaluation in aid organizations"*, Stockholm.

"Engendering Adjustment for the 1990's" (1989), Report of a Commonwealth Expert Group on Women and Structural Adjustment, Commonwealth Secretariat, London.

Gwin, Catherine; Feinberg, Richard E (1989), *"The International Monetary Fund in a Multipolar World: Pulling Together"*, Overseas Development Council, Washington D.C.

Hancock, Graham (1989), *"Lords of Poverty"*, MacMillan, London.

Hydén, Göran; Meillassoux, Claude; Ndulu, Benno; Nzongola-Ntalaja (1989), *"Strategies for the Future of Africa – An Evaluation"*, SAREC, Stockholm.

IMF (1988), *"The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty, experiences in selected countries"*, Heller, Peter S; Bovenberg, A Lans; Catsambas, Thanos; Chu, Ke-Young; Shome, Parthasarathi, Washington D.C.

(1990a), *"International Financial Statistics"*, Washington D.C.

(1990b), *"Structural Adjustment Facility (SAF) and Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) – Review of Operations"*, Washington D.C.

(olika nummer), *"IMF Survey"*, Washington D.C.

Kealey, Daniel J (1989), *"The Evaluation of Multilateral Development Assistance – A Review of the Literature"*.

Landell-Mills, Joslin (1989), *"Helping the Poor, the IMF's New Facilities for Structural Adjustment"*, IMF, Washington D.C.

Mosley, P; Harrigan, J (1989), "World Bank Policy-Based Lending 1980-87: An Evaluation", *Discussion Paper: No. 18*, University of Manchester.

Mothander, Björn; Flodman, Kristina (1989), *"Swedish Multilateral Development Assistance"*, Mothander Consultants AB, Stockholm.

"Natural Endowments: Financing Resource Conservation for Development" (1989), World Resources Institute, Washington D.C.

OECD (1989), *"Development Co-operation in the 1990s: Policy statement by DAC aid ministers and heads of aid agencies"*, Paris.

(1990a), *"A review of donors' systems for feedback from aid evaluation"*, Selected Issues in Aid Evaluation – 4, Paris.

(1990b) *"Development Cooperation: Efforts and policies at the development assistance committeé"*, Paris.

(1990c), *"Financing and External Debt of Developing Countries"*, 1989 Survey, Paris.

(1991), *"Aid Review 1990/91 – Memorandum of Sweden"*, Paris.

"Reforming the United Nations for the 1990's. Report of the North South Roundtable Session on Future Role of the UN", Society for International Development, Uppsala.

Ribe, Helena; Carvalho, Soniya; Liebenthal, Robert; Nicholas, Peter; Zuckerman, Elaine (1990), "How Adjustment Programs Can Help the Poor, the World Bank's Experience", *World Bank Discussion Papers no. 71*, Washington D.C.

Riddell,Roger (1987), *"Foreign Aid Reconsidered"*.

Salmen, Lawrence F; Eaves, Paige A (1989), *"World Bank Work with Nongovernmental Organizations"*, World Bank, Washington D.C.

Serageldin Ismail (1989), *"Poverty, Adjustment and Growth in Africa"*, World Bank, Washington D.C.

SIDA (1985), *"Enskilda organisationers biståndskapacitet"*, Stockholm.

SOU (1977:13), *"Sveriges samarbete med u-länderna. Betänkande av biståndspolitiska utredningen"*, Utrikesdepartementet, Stockholm.

(1978:61), *"Biståndets organisation. Betänkande av biståndspolitiska utredningen"*, Utrikesdepartementet, Stockholm.

(1987:28), *"Bistånd för bättre miljö i u-land. Förslag om ett miljömål i utvecklingsbiståndet"*, Utrikesdepartementet, Stockholm.

(1990:17), *"Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd"*, Utrikesdepartementet, Stockholm.

(1990:88), *"Sveriges internationella miljösamarbete. Nya mål och nya möjligheter."*, Utrikesdepartementet, Stockholm.

South Commission (1990), *"The Challenge to the South. Report of the South Commission"*.

"South: The way ahead", Julius Nyerere, *Third World Resurgence*, No. 2 October 1990.

UD (1984a), *"Effektivare biståndsadministration"*, Ds UD 1984:1, Stockholm.

(1984b), *"Livsmedelsbistånd för utveckling"*, Ds UD 1984:8, Stockholm.

(1985), *"UNDP in action"*, Ds UD 1985:1, Stockholm.

(1988), *"Recovery in Africa – A challenge for development cooperation in the 90s"*, Stockholm.

(1990a), *"Bra beslut – om effektivitet och utvärdering i biståndet"*, Ds UD 1990:63, Stockholm.

(1990b), *"Banking on Africa, an evaluation on the African Development Bank"*, Jerlström, Bo, Stockholm.

(1990c), *"Samarbetet med Central- och Östeuropa i internationellt och svenskt perspektiv"*, Stockholm. UN

(1988), *"Financing Africa's Recovery"*, New York.

(1989), *"Special Action Programme in Public Administration and Management for Africa"*, ST/SG/AC.6/1989/L.4, New York.

(1990a), *"Environmental Dimensions of Development: Commitment and Progress in 1989"*, DP/1990, New York.

(1990b), *"Operational Activities of the United Nations System"*, A/45/273, New York.

(1990c), *"The World Economy. A global challenge"*, New York.

(1990d), *"World Economic Survey 1990"*, New York.

UNCTAD (1987), *"International Monetary and Financial Issues for the Developing Countries"*, New York.

(1990), *"The Least Developed Countries 1989 Report"*, New York.

UNDP (1988), *"National Technical Cooperation Assessment and Programmes"*, Regional Bureau for Africa. (1990), *"UNDP guidelines for environmental management and sustainable development"*, New York.

UNICEF (1989a), *"The Draft Convention on the Rights of the Child"*, New York.

(1989b), *"Children on the Frontline"*, New York.

(1990a), *"Progress report on achievements made in the implementation of UNICEF policy on Women in Development"*, New York.

(1990b), *"UNICEF and the operational activities of the United Nations system: an update for 1990"*, E/ICEF/1990/L.8, New York.

United Nations Non-Governmental Liaison Service (1987), *"Debt, Adjustment and the Needs of the Poor"*, Geneva.

(1988), *"Non-Governmental Organizations & Sub-Saharan Africa"*, Geneva.

(1989), *"The United Nations System and Sub-Saharan Africa"*, Geneva.

(1990), *"Who's Who on Debt and Structural Adjustment – a Directory of NGOs involved in research, information and advocacy"*, Geneva.

World Bank (1987), *"Environment, Growth and Development"*, Washington D.C.

(1988a), *"Report on Adjustment Lending", Washington D.C.*

(1988b), *"Targeted Programs for the Poor during Structural Adjustment"*, Washington D.C.

(1989a), *"Environmental Status Report. Sub-SaharanAfrica"*, Washington D.C.

(1989b), *"List of World Bank-Financed Projects with Potential for NGO Involvment"*, Washington D.C.

(1989c), *"Meeting of the Bank-NGO committee and recent progress in Bank-NGO cooperation"*, Washington D.C.

(1989d), *"Position Paper of the NGO Working Group on the World Bank"*, NGO Working Group on the World Bank, Geneva.

(1989e), *"Projects Performance Results for 1987"*, Operations Evaluation Department, Washington D.C.

(1989f), *"Striking a Balance. The Environmental Challenge of Development"*, Washington D.C.

(1989g), *"Sub-Saharan Africa – From crisis to Sustainable Growth"*, Washington D.C.

(1989h), *"Sustainable Growth with Equity. A Long-Term Perspective for Sub-Saharan Africa"*, Washington D.C.

(1989i), *"World Bank Support for the Environment"*, Washington D.C.

(1990a), *"Cooperation between the World Bank and NGOs; Progress report"*, Washington D.C.

(1990b), *"Funding for the Global Environment"*, Washington D.C.
(1990c), *"Making Adjustment Work for the Poor. A framework for Policy Reform in Africa."*, Washington D.C.
(1990d), *"Poverty Reduction and Bank Operations"*, Washington D.C.
(1990e), *"Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth"*, Washington D.C.
(1990f), *"Special Program of Assistance – Proposal for the Second Phase"*, Washington D.C.
(1990g), *"Structural Adjustment and Poverty:A Conceptual, Empirical and Policy Framework"*, Washington D.C.
(1990h), *"Tanzania, World Bank/Tanzania Relations, 1961-1987, Volume 1: Overview, Volume II: Sectoral Department"*, Washington D.C.
(1990i) , *"The World Bank and the Environment. First Annual Report"*, Washington D.C.
(1990j), *"The World Bank Initiative for Women in Development – a progress report"*, Washington D.C.
(1990k) *"World Debt Tables 1990-91. External Debt of Developing Countries. Volume 1-2."*, Washington D.C.
(1991a), *"Global Environment Facility (GEF)"*, Washington D.C.
(1991b), *"The African Capacity Building Initiative – Toward Improved Policy Analysis and Development Management"*, Washington D.C.
(1991c), "The Social Dimension of Adjustment Priority Survey", Social Dimensions of Adjustment in Sub-Saharan Africa, *Working Paper no. 12*, Washington D.C.
(olika nummer), *"Finance and Development"*, Washington D.C.

World Bank, UNDP (1989a), *"Africa's Adjustment and Growth in the 1980s"*, Washington D.C.

World Bank, UNDP, AfDB (1990i), *"The Social Dimensions of Adjustment in Africa – A Policy Agenda"*, Washington D.C.

"Vår gemensamma framtid" (1988), Rapport från Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av statsminister Gro Harlem Brundland, Översättning: Hägerhäll, Bertil, Prisma, Stockholm.

Förkortningar

ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. FNs rådgivande kommitté för administrativa och budgetära frågor.
ACBI	African Capacity Building Initiative. Världsbankens initiativ för kapacitetsuppbyggnad i Afrika.
AfDB	African Development Bank. Afrikanska utvecklingsbanken.
AfDF	African Development Fund. Afrikanska utvecklingsfonden.
AFIC	Asian Finance and Investment Corporation. Asiatiska finans- och investeringsbolaget.
AsDB	Asian Development Bank. Asiatiska utvecklingsbanken.
AsDF	Asian Development Fund. Asiatiska utvecklingsfonden.
ASEAN	Association of South East Asian Nations. Sammanslutning av sydost-asiatiska stater (Brunei, Filippinerna, Indonesien, Malaysia, Singapore, Thailand).
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete. Swedish Agency for International Technical and Economic Co-operation.
CABEI	Central American Bank for Economic Integration. Centralamerikanska banken för ekonomisk integration.
CDB	Caribbean Development Bank. Karibiska utvecklingsbanken.
CDP	Committee on Developing Planning. ECOSOCs kommitté för utvecklingsplanering.
CFA	Committee on Food Aid Policies and Programmes. Kommittén för livsmedelsbistånd, WFPs styrelse.
CGIAR	Consultative Group for International Agricultural Research. Konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning.
CIDA	Canadian International Development Agency. Den kanadensiska biståndsorganisationen.
CIEC	Conference on International Economic Cooperation. Nord-Syd dialogen institutionaliserades som konferensen om internationellt ekonomiskt samarbete.
CIREFCA	Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos. Internationella konferensen om centralamerikanska flyktingar.
CK	Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden.
CSDHA	Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. Centret för social utveckling och humanitära frågor.
CSTD	Centre for Science and Technology for Development. FNs center för vetenskap- och teknologiutveckling.
DAC	Development Assistance Committee. OECDs kommitté för biståndsfrågor.
DANIDA	Danish International Development Authority. Den danska biståndsorganisationen.
DD I	FNs första utvecklingsårtionde.
DD II	FNs andra utvecklingsårtionde.
DD III	FNs tredje utvecklingsårtionde.
DIESA	Department of International Economic and Social Affairs. FNs avdelning för internationella och sociala frågor.
DTCD	Department of Technical Co-operation for Development. FN-sekretariatets tekniska biståndsprogram.
EADB	East African Development Bank. Östafrikanska utvecklingsbanken.

EBRD	European Bank for Reconstruction and Development. Europeiska utvecklingsbanken.
ECA	Economic Commission for Africa. FNs ekonomiska kommissionen för Afrika.
ECDC	Economic Co-operation among Developing Countries. Ekonomiskt samarbete mellan utvecklingsländer.
ECE	Economic Commission for Europe. FNs ekonomiska kommission för Europa.
ECLAC	Economic Commission for Latin America and Caribbien. FNs kommission för Latinamerika och Karibiska övärlden.
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations. FNs ekonomiska och sociala råd.
ECU	European Currency Unit. Europeiska valutaenheten.
EDI	Economic Development Institute. Världsbankens ekonomiska utvecklingsinstitutet.
EDF	European Development Fund. Europeiska utvecklingsfonden
EFF	Extended Fund Facility. IMFs särskilda fond för finansiering av anpassningsprogram.
EG	De europeiska gemenskaperna. European Community.
EKN	Exportkreditnämnden. Swedish Export Credits Guarantee Board.
EPTA	United Nations Expanded Programme of Technical Assistance. FNs utvidgade program för tekniskt bistånd.
ESAF	Enhanced Structural-Adjustment Facility. I MFs utvidgade strukturanpassningsfaciliteter.
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. FNs ekonomiska och sociala kommission för Asien och Stilla havsområdet.
ESCWA	Economic and Social Commission for West Asia. FNs ekonomiska och sociala kommissionen för Västasien.
EXCOM	UNHCRs exekutivkommitté.
FAC	Food Aid Convention. Livsmedelshjälpskonventionen.
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations. FNs livsmedels- och jordbruksorganisation.
FINNIDA	Finnish International Development Authority. Den finska biståndsorganisationen.
FN	Förenta Nationerna. United Nations.
FSO	Fund for Special Operations. IDBs utvecklingsfond.
GA	General Assembly. FNs generalförsamling.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade. Allmänna Tull och Handelsavtalet.
GEF	Global Enviromental Facility. Globala miljöfaciliteten.
GET	Global Enviroment Trust Fund. GEFs fond.
GPA	Global Programme on AIDS. Världshälsoorganisationens särskilda AIDS-program.
Habitat	Se UNCHS.
IAEA	International Atomic Energy Agency. Internationella atomenergiorganet.
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development. Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (Världsbanken).
ICA	International Co-operation Administration. Föregångare till USAs biståndsadministration USAID.

ICAO	International Civil Aviation Organization. Internationella luftfartsorganisationen.
ICJ	International Court of Justice. Internationella domstolen.
ICRAF	International Council for Research in Agroforestry. Internationella rådet för jordbruks- och skogsbruksforskning.
ICRC	International Committee of the Red Cross. Internationella rödakorskommittén.
IDA	International Development Association. Internationella utvecklingsfonden.
IDB	Industrial Development Board. UNIDOs styrelse.
IDB	Interamerican Development Bank. Interamerikanska utvecklingsbanken.
IDF	Industrial Development Fund. Industriutvecklingsfonden.
IDS	International Development Strategy. Internationell utvecklingsstrategi.
IEFR	International Emergency Food Reserve. Internationella katastroflagret för livsmedel.
IFAD	International Fund for Agricultural Development. Internationella jordbruksutvecklingsfonden.
IFBAC	Internationel Foundation for Building African Capacity. ACBIs stiftelse.
IFC	International Finance Corporation. Internationella finansieringsbolaget.
IFI	International Finance Institutions. De internationella finansinstitutionerna.
IGAAD	Intergovernmental Authority on Drought and Development. Mellanstatliga myndigheten för torka och utveckling.
IGC	Intergovernmental Committee on Science and Technology for Development.
IIC	Interamerican Investment Corporation. Interamerikanska investeringsbolaget.
IIED	International Institute for Environment and Development. Internationella institutet för miljö och utveckling.
ILO	International Labour Organization. Internationella arbetsorganisationen.
IMF	International Monetary Fund. Internationella valutafonden.
IMO	International Maritime Organization. Internationella sjötransportorganisationen.
IMPOD	Import Promotion Office for Products from Developing Countries. Importkontoret för u-landsprodukter.
INSTRAW	United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women. Internationella forsknings- och utbildningsinstitutet för kvinnors utveckling.
INTIB	Industrial and Technological Information Bank. UNIDOs informationsbank för industri- och teknikfrågor.
IOM	International Organization for Migration. Internationella flyktingorganisationen.
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change. Mellanstatliga nämnden om klimatförändringar.
IPDC	International Programme for the Development of Communication. Internationella programmet för kommunikationsutveckling.
IPF	Indicative Planning Figure. Planeringsram (inom UNDP) för varje mottagarland.

IPPF	International Planned Parenthood Federation. Internationella familjeplaneringsfederationen.
IRO	International Refugee Organization. FNs flyktingorganisation (1946-1951).
ITC	International Trade Centre. UNCTAD/GATTs internationella handelscentrum.
ITO	International Trade Organization. På 1940-talet föreslagen internationella handelsorganisation.
ITU	International Telecommunication Union. Internationella teleunionen.
JAG	Joint Advisory Group. Beslutsgrupp för ITC.
JCGP	Joint Consultative Group on Policy. Samrådsgrupp mellan UNDP, UNFPA, UNICEF och WFP.
JIU	Joint Inspection Unit. FNs inspektionsenhet.
LDC	Least Developed Countries. Minst utvecklade länder (ett 35-tal).
LTPS	Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. Världsbankens perspektivstudie över Afrika.
MDB	Multilateral Development Banks. De multilaterala utvecklingsbankerna.
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency. Multilaterala Organisationen för investeringsgarantier (IBRD).
MSA	Most Seriously Affected Countries. Hårdast drabbade u-länder.
MUL	Minst utvecklade länder (svensk förkortning för LDC).
NEFCO	Nordic Environment Finance Corporation. Nordiska finansieringsbolaget för miljöinvesteringar i Central- och Östeuropa.
NDF	Nordic Development Fund. Nordiska utvecklingsfonden.
NGLS	Non-Governmental Liason Service. EO-kontoret vid FN i Genéve.
NGO	Non-Govermental Organization. Icke-statlig enskild organisation.
NIB	Nämnden för internationellt bistånd.
NIB	Nordiska investeringsbanken. Nordic Investment Bank.
NIEO	New International Economic Order. Ny ekonomisk världsordning.
OAU	Organization for African Unity. Den afrikanska enhetsorganisationen.
ODA	Overseas Development Administration. Den brittiska biståndsorganisationen.
ODA	Official Development Assistance. Offentlig u-hjälp i form av gåvor och lån på koncessionella villkor.
ODP	Orderly Departure Programme. Särskilt utvandringsprogram från Vietnam för att minska antalet båtflyktingar.
OED	Operation Evaluation Department. Världsbankens utvärderingsavdelning.
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.
OEOA	United Nation Office for Emergency Operations in Africa. FNs katastrofkontor för Afrika.
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries. De oljeexporterande ländernas organisation.

OPEX	Operational and Executive Personnel. Särskilt biståndsprogram inom FN som tillhandahåller experter för operativa uppgifter.
PAPLAC	Péerez-Guerrero trust Fund for Economic and Technical Co-operation among Developing Countries.
PFP	Policy Framework Papers. IMFs/Världsbankens policy-ramar avseende mottagarlandets ekonomiska politik.
PRO	Protracted Refugee Operations. WFPs särskilda fond för flyktingprogram.
RFNRE	United Nations Revolving Fund for Natural Resources Exploration. FNs naturresursfond.
SADCC	Southern African Development Coordination Conference. Konferensen för utveckling och samarbete i södra Afrika.
SAF	Structural Adjustment Facility. IMFs Facilitet för strukturanpassning.
SAREC	Swedish Agency for Research Co-operation with Developing Countries. Styrelsen för u-landsforskning.
SC	Security Council. FNs säkerhetsråd.
SDA	Social Dimensions of Adjustment. Världsbankens fattigdomsbekämpningsprogram i samverkan med UNDP och AfDB.
SDR	Special Drawing Rights. Särskilda dragningsrättigheter inom IMF.
SHIA	Swedish Organization of the Handicapped International Aid Fundation. Svenska handikapporganisationernas internationella biståndsstiftelse.
SIDA	Swedish International Development Authority. Styrelsen för internationellt bistånd.
SIS	Special Industrial Service. UNIDOS program för biståndsverksamhet utöver den vanliga budgeten.
SPA	Special Programme of Assistance. Världsbankens särskilda biståndsprogram för Afrika.
SUNFED	Special United Nations Fund for Economic Development. Särskilda FN-fonden för ekonomisk utveckling.
SWED-FUND	Swedish Fund for Industrial Co-operation with Developing Countries. Fonden för industriellt samarbete med u-länder.
TA	Technical Assistance. Tekniskt bistånd.
TAC	Technical Assistance Committee. ECOSOCs sessionella kommitté för tekniskt bistånd (1951-1965).
TCDC	Technical Co-operation among Developing Countries. Tekniskt samarbete mellan utvecklingsländer.
TDB	Trade and Development Board. UNCTADs styrelse.
UBV	Utbildning för biståndsverksamhet. Training for Development Assistance.
UNBRO	United Nations Border Relief Operations. FNs biståndsprogram för grupper som drabbas av den kampucheanska konflikten.
UNCDF	United Nations Capital Development Fund. FNs kapitalutvecklingsfond.
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). FNs boende- och bebyggelsecenter.
UNCSTD	United Nations Centre for Science and Technology for Development. FNs center för vetenskap och teknologi för utveckling.

UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development. FNs konferens för handel och utveckling.

UNCTC United Nations Centre on Transnational Corporations. FNs center for multinationella företag. (Förkortningen används även av det överordnade United Nations Commission for Transnational Corporations. FNs kommission för multinationella företag.)

UNDP United Nations Development Programme. FNs utvecklingsprogram.

UNDRO Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator. FNs katastrofhjälpskontor.

UNEO United Nations Emergency Operations. FNs katastrofaktion för hårdast drabbade u-länder.

UNEP United Nations Environment Programme. FNs miljöprogram.

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. FNs organisation för utbildning, vetenskap och kultur.

UNETPSA United Nations Educational and Training Programme for Southern Africa. FNs utvecklingsprogram för södra Afrika.

UNFDAC United Nations Fund for Drug Abuse Control. FNs fond för kontroll av beroendeframkallande medel.

UNFPA United Nations Population Fund. FNs befolkningsfond.

UNFSTD United Nations Fund for Science and Technology for Development. FNs fond för vetenskap och teknik för utveckling.

UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees. FNs flyktingkommissarie.

UNIC United Nations Information Center. FNs informationscenter.

UNICEF United Nations Children's Fund. FNs barnfond.

UNIDO United Nations Industrial Development Organization. FNs organisation för industriell utveckling.

UNIFEM United Nations Development Fund for Women. FNs utvecklingsfond för kvinnor.

UNITAR United Nations Institute for Training and Research. FNs utbildnings- och forskningsinstitut.

UNU United Nations University. FN-universitetet.

UPU Universal Postal Union. Världspostunionen.

UNRISD United Nations Research Institute for Social Development. FNs forskningsinstitut för social utveckling.

UNRRA United Nations Relief and Rehabilitation Agency. FNs organisation för nödhjälp och återuppbyggnad (1943-46).

UNRWA United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. FNs hjälporgan för flyktingar i Mellersta Östern.

UNSF United Nations Special Fund. FNs särskilda fond för hårdast drabbade u-länder.

UNSO United Nations Sudano-Sahelian Office. FNs Sudan-Sahelkontor.

UNV United Nations Volunteer Programme. FNs volontärs program.

USAID United States Agency for International Development. Förenta Staternas biståndsorganisation.

WBG	World Bank Group. Världsbanksgruppen; IBRD, IDA, IMF, IFC.
WEP	World Employment Programme. ILOs världssysselsättningsprogram.
WFC	World Food Council. Världslivsmedelsrådet.
WFP	World Food Programme. Världslivsmedelsprogrammet.
WHO	World Health Organization. Världshälsoorganisationen.
WID	Women in Development. Vedertaget begrepp för kvinnor i utveckling, vilket används för kvinnoprogram inom skilda institutioner bl.a. inom FN-organen och inom IBRD-institutionerna.
WIDER	World Institute for Development Economics Research. FN-universitetets forskningsinstitut i Helsingfors.
WIPO	World Intellectual Property Organization. Världsorganisation för den intellektuella äganderätten.
WMO	World Meteorologreal Organization. Meteorologiska världsorganisationen.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp-välfärd-rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Ut-värdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp-välfärd-rättvisa.[46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]

Utbildningsdepartementet

Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Bostadsdepartemntet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten.[12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]

KUNGL. BIBL.
1991-07-17
STOCKHOLM