



SÄRSTUDIER

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN FÖR ÖVERSYN AV
SVENSKT MULTILATERALT UTVECKLINGSSAMARBETE

ANNEX 3

SOU 1991:51

SOU
1991:51B



Statens offentliga utredningar

1991:51

Utrikesdepartementet

Särstudier

Betänkande av kommittén för översyn
av svenskt multilateralt utvecklingssamarbete
Annex 3
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, Malmortorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10802-X
ISSN 0375-250X

Förord

Som ett led i multibiståndskommitténs arbete har särskilda studier av vissa multilaterala biståndsorganisationer och därtill relaterade frågeställningar utarbetats.

Några av dessa studier, författade av personer med sakkunskap på respektive områden, har utgjort en viktig del av underlaget i motsvarande kapitel i kommitténs betänkande. Studierna publiceras i föreliggande annex till betänkandet. För innehållet svarar författarna.

Stockholm, maj 1991

Hans Lundström
Ordförande

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

(Paginering
längst ned
på sidorna)

1	Margareta Forselius, Åke Lönnberg, Göran Lind <u>Internationella valutafonden och Världsbanken</u>	7
2	Gerd Johnsson <u>Internationella utvecklingsfonden</u>	57
3	Inga Björk-Klevby <u>Asiatiska utvecklingsfonden</u>	113
4	Bo Jerlström <u>Interamerikanska utvecklingsbanken</u>	145
5	Björn Carlsson <u>FNs utvecklingsprogram</u>	177
6	Elisabeth Lewin <u>FNs barnfond</u>	203
7	Axel Wallén <u>Internationella handelscentret</u>	255
8	Jörgen Lewin <u>Policy-relaterat bistånd</u>	359
9	Lars-Ove Ljungberg, Mats Hårsmar <u>Det multilaterala biståndet och de enskilda organisationerna</u>	417

INTERNATIONELLA VALUTAFONDEN
OCH VÄRLDSBANKEN

Margareta Forselius
Göran Lind
Åke Lönnberg

Särstudie 1 till Multibiståndskommitténs betänkande
"Bistånd genom internationella organisationer"

INNEHÅLL

Ingress	Bretton Woods-organisationerna	3
Kapitel I	Internationella valutafonden - struktur och verksamhet	6
Kapitel II	Valutafonden och u-länder jämte särskilda lånearrangemang för låginkomstländer	25
Kapitel III	Världsbanken - struktur och verksamhet	35
Bilaga 1	Kvoter i IMF för länder som kan komma i fråga för SAF-/ESAF-krediter	
Bilaga 2	IMF-arrangemang per 31 december 1990	
Bilaga 3	Lån och bidrag till ESAF	

INGRESS

BRETTON WOODS - ORGANISATIONERNA

I det följande redogörs för Internationella valutafondens och Världsbankens struktur och verksamhet. Dessa organisationer är avsedda att komplettera varandra, men har tidvis glidit in på varandras verksamhetsområden, vilket vållat vissa komplikationer.

Såväl valutafonden (IMF) som Världsbanken (IBRD) grundades vid en konferens på orten Bretton Woods i USA år 1944. (Därav beteckningen "Bretton Woods-organisationerna"). De har båda status som expertorgan inom FN-familjen. IMF:s primära roll är att övervaka stabiliteten i det internationella monetära och finansiella systemet. Världsbankens omedelbara huvuduppgift blev att medverka i återuppbyggnaden av krigshärjade länder genom att lämna lån och ge teknisk rådgivning. Den långsiktiga uppgiften är att på motsvarande sätt stödja den ekonomiska och sociala utvecklingen i u-länder och nu även länderna i Östeuropa.

Redan från början klargjordes således organisationernas skilda roller. Valutafonden svarar för stabilitet och Världsbanken svarar för utveckling. Inbyggt i denna rollfördelning ligger också olika tidsperspektiv: stabiliseringsåtgärder måste ge effekt redan på kort sikt (eftersom långvariga ekonomiska obalanser leder till förödande resultat), medan utvecklingsarbete måste utföras i ett längre perspektiv.

En annan skillnad är också viktig. Världsbanken riktar sig endast till en del av medlemsländerna, de som ligger under angivna per capita-inkomstgränser. De rikare länderna har ett betydande inflytande när

det gäller bankens verksamhet och användningen av dess resurser, men kan ej för egen del komma i åtnjutande av dessa. Valutafondens verksamhet är däremot mer universell. Såväl i- som u-länder får låna från fonden, även om lånen på senare år i praktiken enbart gått till u-länderna. Fondens centrala uppgift att övervaka den internationella ekonomiska och monetära utvecklingen utövas generellt mot alla länder. Man kan t o m hävda att de större i-ländernas ekonomiska politik skall utsättas för en mer ingående granskning, eftersom situationen i dessa länder är styrande för världen i övrigt.

En tredje viktig skillnad mellan organisationerna är kapitalförsörjningen. IMFs kapital består av insatser från medlemsländernas centralbanker, d v s delar av valutareserverna. Eftersom det inte rör sig om biståndsmedel måste ränta uttas och IMF måste försäkra sig om att de vidareutlånade medlen kommer att återbetalas. (IMF emottar också frivilliga gåvor. Dessa ingår ej i de ordinarie kapitalresurserna och kan därför lånas ut på benefika villkor).

Världsbankens kapitalförsörjning är olika beroende på vilken underorganisation vi studerar. IBRDs, Världsbankens utlåningsgren för medelinkomstländerna, kapital är andelar från medlemsländerna. Med detta kapital som bas upptar IBRD stora lån på de internationella kapitalmarknaderna. IBRD måste därför, liksom IMF, säkerställa att räntor och återbetalningar inflyter från låntagande medlemsländer. IDAs, utlåningsgrenen för de fattigaste länderna, kapital består helt av biståndsmedel. Lånen kan därför ges med enbart en låg avgift och på mycket långa löptider.

Ända fram till början av 80-talet fanns en tydlig skiljelinje mellan Internationella valutafondens och Världsbankens långivning. Den förra lånade till "allmänna betalningsbalansändamål" och med relativt korta kredittider, högst fem år. Den senare ägnade sig åt projektlångivning (skolor, sjukhus, hamnar osv) med lånetider på 15-20 år (35-40 år för lån från IDA). I och med att den internationella skuldkrisen blev akut år 1982 skedde dock en förskjutning. Det blev alltmer uppenbart, att de sedvanliga kortsiktiga stabiliseringsprogrammen var otillräckliga. Fonden började därför komplettera dessa med lån för en mera genomgripande s k strukturanpassning av låntagarländernas ekonomier.

Löptiden ökade till sju år. Banken började likaledes komplettera projektlångivningen med strukturanpassningslån, dvs lån som ej var knutna till specifika projekt.

Den delvis likartade, men inte alltid samordnade, kreditgivningen ledde till vissa kompetensvister. Valutafondens perspektiv på mer makroorienterade aspekter på den ekonomiska utvecklingen hade tidigare varit vägledande också för Världsbankens bedömningar. Omvänt gällde för de s k mikroekonomiska aspekterna. Genom sammanglidningen av organisationernas uppgifter blev inte denna uppdelning lika naturlig.

För att undvika de negativa effekter detta kunde ha på långivningen och råden till de låntagande länderna satte därför medlemsländerna press på organisationerna att nå en lösning. Denna åstadkoms 1989 genom att de båda högsta cheferna ingick en överenskommelse som i stort sett innebar att man bekräftade den praxis som hade gällt före skuldansättens utbrott, d v s man tar vägledning av den andra organisationens råd på det område där den har särskild kompetens.

KAPITEL I

INTERNATIONELLA VALUTAFONDEN - STRUKTUR OCH VERKSAMHET

1 Allmänt

Internationella valutafonden (på engelska International Monetary Fund) - förkortat "fonden" eller "IMF" - är FN:s fackorgan på det monetära området. Med begreppet monetär avses i det följande penning- och valutapolitiska frågor.

IMF har sitt huvudsäte i Washington D.C., som närmaste granne till Världsbanken. Denna grannskap är inte enbart geografisk; beslutet om att bilda de två organisationerna togs år 1944 vid samma internationella konferens i Bretton Woods i New Hampshire, USA. Två år senare inledde de bägge organisationerna sin verksamhet.

Sverige blev medlem år 1951 genom att riksbanken betalade in Sveriges insats i IMF:s kapitalbas. Sedan dess har riksbanken utgjort den samordnande svenska myndigheten i fondfrågor.

2 Historisk utveckling

I samband med Bretton Woods-mötet 1944 antog de närvarande staterna ett övergripande program i syfte att efter kriget upprätta internationell monetär stabilitet, återuppbygga de krigshärjade ekonomierna samt främja ekonomisk utveckling.

Valutafonden och Världsbanken planerades som två verktyg att uppnå dessa mål. Deras uppgifter blev härigenom relativt väldefinierade och i betydande grad av en teknisk natur. Fonden tänktes som ett slags diskret rådgivare åt länderna i deras ekonomiska politik och skulle samtidigt stödja dem i deras ansträngningar att upprätthålla monetär balans.

Det av kriget sönderslagna internationella betalningssystemet blev ett naturligt område för IMF:s arbete. Tre grundläggande principer infördes som bas:

- för det första skulle staterna efter kriget gradvis återvända till den fria växlingen av valutor, den s k konvertibiliteten,
- för det andra skulle de hålla en fast kurs i förhållande till den amerikanska dollarn, som i sin tur skulle hålla en fast kurs i förhållande till guldet,
- för det tredje skulle länderna bemöda sig om att hålla sina betalningsbalanser i ordning genom en lämpligt utformad ekonomisk politik. Endast om balansen svårt rubbades skulle de få genomföra växelkursförändringar.

Genom att understödja stabilitet i det internationella penningssystemet avsåg man främja frihandel, stabila växelkurser och ekonomisk utveckling samt förhindra det slag av desintegration av det internationella penning- och handelssystemet som hade ägt rum under mellankrigstiden. Man hade fortfarande i färskt minne de förluster som hade blivit resultatet av handelskrig och olika vändor av konkurrerande devalveringar, vilket hade karakteriserat den perioden.

Man såg det dessutom som nödvändigt att genomföra en strängare internationell disciplin inom de penning- och valutapolitiska områdena för att förhindra inflationsexplosioner, som också hade förekommit under tiden fram till kriget.

Under 40- och 50-talen blev frågan om valutornas konvertibilitet centrala. Stora framsteg gjordes i att avveckla betydande delar av gamla

handels- och valutarestriktioner allt eftersom världshandeln blomstrade.

Under 60-talet utsattes dock det internationella betalningssystemet för mycket stora påfrestningar. Detta kom bl a till uttryck i den stora punddevalveringen på hösten 1967 och guldkrisen påföljande vår. Till en del har man velat se orsaken till dessa störningar i en i förhållande till den växande världshandeln otillfredsställande tillgång på internationell likviditet och det ensidiga beroendet av dollarn. För att möta dessa problem antogs vid fondens årsmöte 1967 ett principförslag om att skapa ett nytt likviditetsmedel i form av s k speciella dragningsrätter, SDR, på fonden. Dessa dragningsrätter har kommit att administreras av fonden vid sidan av dess övriga uppgifter och har ställts till medlemsländernas förfogande i proportion till deras kapitalandelar i IMF. I slutet av december 1990 var värdet på en SDR ungefär 8,04 kr.

Problemen i det internationella valutasystemet kulminerade 1973 då dollarns konvertibilitet mot guld upphävdes. Parivärdesystemet upphörde: IMF medgav att varje land fick välja den valutakursregim man önskade, inklusive marknadsstyrda "fritt flytande" valutakurser.

Under 70-talet kom så de två stora oljeprishöjningarna att dominera bilden, liksom de mycket betydande inkomst- och förmögenhetsomfördelningar som de gav upphov till. Fonden visade ett betydande mått av flexibilitet och uppfinningsrikedom i att medverka till s k recycling, som syftade till att återföra betalningsmedel från överskottsländer till underskottsländer.

Under 80-talet har de internationella skuldproblemen - och därmed också den internationella finansiella stabiliteten - stått i centrum och ställt ännu större krav på fonden att anvisa ledarskap och lösningar på komplexa problem. Dessa skuldproblem är särskilt betungande för de fattiga länderna söder om Sahara och de s k medelinkomstländerna i Latinamerika samt för länderna i Östeuropa. Det bör dock noteras att valutafonden till skillnad från bl a Världsbanken inte är ett utvecklingsorgan för överföring av resurser från i-länder till u-länder.

3 Uppgifter

Valutafonden av idag fortsätter i hög grad att spela en central roll i det internationella penningpolitiska och valutapolitiska samarbetet. IMF har i uppgift att verka för stabila växelkurser medlemsländerna emellan och att bidra till utvecklingen av ett sunt multilateralt betalningssystem. Medlemsstaterna uppmanas i sin verksamhet att undvika restriktioner inom bl a handelsområdet samt att upprätthålla stabilitet i den ekonomiska politiken.

Valutafondens fem huvuduppgifter kan sammanfattas under följande punkter:

- att ha tillsyn över det internationella monetära systemet,
- att främja växelkursstabilitet och växelkursdisciplin i förhållandet mellan olika medlemsstater,
- att assistera alla medlemsstater, såväl i-länder som u-länder, som befinner sig i tillfälliga betalningsbalanssvårigheter genom att erbjuda kort- och medelfristig kredit,
- att se till att likviditeten i det internationella betalningssystemet utvecklas på ett rimligt sätt. Detta kan bl a åstadkommas genom att medlemsstaternas valutareserver kompletteras genom tillskott av SDR. (Fram till 1981 utgavs SDR till ett värde av 21,4 miljarder SDR - 172 miljarder kr - till medlemsstaterna i förhållande till deras andelar i IMF. Efter 1981 har dock inga nya SDR utdelats),
- att ge råd och teknisk assistans till medlemsländer genom årliga besök samt genom riktade insatser inom områden som allmän ekonomisk politik eller specialiserade insatser inom bl a centralbanksverksamhet.

Av ovan följer att IMF har en roll att spela såsom s k "lender of last resort" för världens centralbanker, dvs finnas tillgängligt som sista garant med likvida medel. Detta är dock inte en uppgift som är liktydig

med att vara en ovillkorlig finansieringskälla utan bygger fundamentealt på att också en realistisk ekonomisk politik förs i de länder som önskar låna från fonden.

4 Medlemskap

Mot denna internationella bakgrund har det alltid ansetts angeläget att nå bredast möjliga deltagande i valutafonden. I slutet av mars 1991 uppgick antalet medlemsstater till 155 stycken. De senast tillkommande medlemmarna var, under 1990, Bulgarien, Namibia och Tjeckoslovakien och, under 1991, Mongoliet.

Målsättningen att uppnå en i genuin mening universell organisation har dock ej fullständigt uppnåtts. Sovjetunionen, Kuba och Nordkorea står fortfarande utanför. Vidare har Kambodja effektivt sett inte deltagit i det normala fondarbetet sedan mitten på 1970-talet.

Albanien och Schweiz har sökt medlemskap i fonden, vilket sannolikt blir verklighet under loppet av 1991 eller 1992. Det bör även påpekas att medlemskap i IMF är en förutsättning för medlemskap i Världsbanken.

5 Kapital

IMFs kapitalbas utgörs av en fond - inte ett aktiekapital - som har titillskjutits av medlemsstaterna och som utgör rörelsekapital. Till skillnad från flertalet organisationer inom FN-familjen är därför IMF inte beroende av årliga bidrag från medlemsländerna. I stället läggs stor vikt vid att fondens resurser skall vara likvida och att kreditgivningen i huvudsak är kortfristig. Detta innebär att fonden har en sk revolverande karaktär. Totalt uppgick detta kapital år 1990 till 90 miljarder SDR, ungefär 724 miljarder kr.

De olika staternas kapitalinsatser har bestämts genom en för varje land fastställd kvot efter en komplicerad formel, som främst värderar landets ekonomiska styrka. Vart femte år görs en kvotöversyn då man diskuute-

rar storleken av en kapitalhöjning och hur denna skall fördelas på de enskilda medlemsländerna. En nionde översyn genomfördes under 1990, vilken innebär en ökning med 50 procent till 135 miljarder SDR.

För Sveriges del utgör kvoten efter den nionde kvotöversynen 1 614 milj SDR, motsvarande ca 13 miljarder kr. Detta motsvarar 1,19 procent av fondens totala kvotkapital. Kapitalinsatsen i valutafonden erläggs av riksbanken och ingår liksom de SDR som erhållits genom IMF som tillgångsposter i den svenska valutareserven.

Medlemsstaternas rösträtt inom fonden står i proportion till deras insatser till IMF:s kapital. Det innebär att det alltså i praktiken finns en graderad rösträtt för länderna beroende på deras kapitalinsats och följaktligen ekonomiska styrka. Förenta Staterna har drygt 19 procent av fondens röster, vilket ger landet en helt strategisk vetoposition, då det finns en regel i fondens stadgar som kräver en 85-procentig majoritet för beslut i viktiga policyfrågor.

6 Organisation

Valutafondens högsta beslutande organ är dess Board of Governors, motsvarande styrelse. Varje medlemsstat utser en guvernör, som normalt utgörs av landets centralbankschef. Board of Governors träffas normalt bara en gång årligen, nämligen i samband med fondens årsmöte i slutet av september/början på oktober. Nödvändiga beslut under löpande verksamhetsår kan dock fattas per capsulam.

Initiativ avseende IMF:s policy kommer delvis ifrån en internationellt sammansatt kommitté med huvudsaklig representation genom finansministrarna. Denna kommitté, Interimskommittén, sammanträder normalt två gånger per år och utgör då ett forum för diskussion. Ett av dessa möten sker i anslutning till årsmötet på hösten. Denna kommitté, som alltså i första hand sysslar med allmänna monetära frågor, kompletteras av en andra kommitté, Utvecklingskommittén, vilken behandlar frågor om resursöverföringen mellan i-länder och u-länder i vid mening. Denna bidrar till den nödvändiga policy-koordinationen

mellan aktiviteterna i valutafonden och Världsbanken samt utgör ett gemensamt organ för de båda organisationerna.

Fondens operativa beslut fattas av dess Executive Board, direktionen. Detta viktiga organ, som närmast skulle kunna betraktas som fondens "exekutivstyrelse", sammanträder normalt tre dagar i veckan. Församlingen består av 22 exekutivdirektörer, som vardera har en suppleant.

I denna församling representerar exekutivdirektörerna för de fem största medlemsstaterna enbart sina egna nationer och därtill har Saudiarabien och Kina egna exekutivdirektörer. Alla övriga exekutivdirektörerna representerar ländergrupper med geografisk eller språklig samhörighet. Efter den nionde kvotöversynen är de sex viktiga medlemsstaterna i ordning:

Andel av IMF:s totala kapital:

19,6 %	Förenta Staterna
6,1 %	Japan och Tyskland (lika andelar)
5,5 %	Frankrike och Storbritannien (lika andelar)
3,8 %	Saudiarabien

De fem nordiska länderna utgör tillsammans en ländergrupp med ungefär 3,4 procent av fondens röster. Den nordiske exekutivdirektören, som i slutet av 1990 är Markus Fogelholm och kommer från Finland, är tillika chef för det nordiska kontoret. Detta kontor mottar instruktioner från de nationella uppdragsgivarna - samordnade av en nordisk centralbank - och utvecklar dessa till inlägg vid debatterna i Executive Board.

Ordförande i Executive Board är fondens verkställande direktör, vilken i övrigt leder fondens löpande verksamhet och har en stark ställning. Denne person har av tradition alltid varit västeuropé och har alltid haft en amerikansk ställföreträdare. Den verkställande direktören under 1990 är Michel Camdessus, som är den tredje fransmannen på denna post. Totalt sett har posten haft sju innehavare. Två av dessa har varit svenskar: den tidigare riksbankschefen Ivar Rooth under åren 1951-56, och nationalekonomen Per Jacobsson under perioden därefter 1956-63.

Valutafondens högkvarter i Washington har en stab på nära 1 700 varav flertalet akademiskt utbildade personer. Flertalet handläggare har doktorexamen i nationalekonomi eller är högt utbildade experter inom specialiserade fält som exempelvis statistik- och skattevetenskap eller har centralbanksbakgrund. Hela fondens stab utgörs av internationella tjänstemän som enbart skall ha sin lojalitet mot valutafonden och inte enskilda medlemsländer.

Valutafonden har två mindre kontor, i Paris och Genève samt en representation vid FN i New York. Dessutom har fonden stationerade representanter i ett antal av de länder med vilka fonden har kreditprogram.

7 Utlåningsformer

Ett motiv för grundandet av IMF var att utöka varje medlemslands potentiella tillgång till reserver. Genom att låna från sin kvot i fonden skulle landet erhålla en andhämtningspaus och kunna uthärda periodiska variationer i t ex exportinkomsterna eller kunna vidta ekonomisk-politiska korrigeringar som inte nödvändigtvis hade en omedelbar verkan.

Syftet med dessa arrangemang var att förhindra att länder med tillfälliga betalningskriser drastiskt skar ned importen när de hade brist på likvida medel eller införde betalningsrestriktioner eller tog till konkurrerande devalveringar. Genom fondkrediterna hoppades man alltså kunna förhindra att länder införde restriktioner för att åtgärda valuta-kriser, som sedan kunde få spridning till andra länder.

Det är emellertid inte fondens syfte att finansiera omfattande och ihållande underskott. Av detta skäl ställs krav på återbetalning av lån från fonden normalt under en tid av fem år, varav den första återbetalningen sker efter 3 1/4 år. Fonden har också utvecklat en utomordentligt central policy som innebär att länder måste vidta ekonomisk-politiska anpassningsåtgärder för att få låna från fonden, s k konditionalitet.

Som tidigare nämnts utgör medlemsstaternas kapitalinsatser i fonden också fondens bas för utlåning till sina medlemmar. Formellt sett äger medlemsstaterna enligt fondens stadga rätt att mot betalning i sin egen valuta köpa sådana valutor som de har behov av. Det land som på detta sätt köpt en främmande valuta från IMF skall emellertid inom viss tid sälja tillbaka denna valuta till fonden, varför det i själva verket är fråga om en valutakredit som fonden ger vederbörande land. Rätten att ta sådana valutakrediter i anspråk regleras av respektive lands kvot så att de högsta totala valutakrediterna inte får överstiga 440 procent av kvoten.

Därutöver har fonden under senare år medverkat till att vissa begränsade möjligheter har öppnats för medlemsstaterna att låna ifrån fonden medel som fonden i sin tur har lånat upp hos officiella kreditörer eller medel som har donerats för speciella ändamål.

7a Credit Tranche Policy

IMFs ursprungliga utlåningsform bygger på begreppet "tranche", som motsvarade 25 procent av ett lands kvot, dvs kapitalinsats. Om landet önskade låna utländsk valuta ifrån fonden och betala med egen valuta, beviljades tillstånd närmast automatiskt i förhållande till de första 25 procenten av landets kvot, den så kallade reservtranchen. När landet önskade lyfta ytterligare 25 procent av kvoten (den så kallade första kredittranchien) berodde ett godkännande på om landet enligt fondens mening stod i begrepp att vidta skäligen åtgärder för att lösa det aktuella betalningsbalansproblemet. Begäran att få låna i högre trancher krävde ännu mera omfattande anpassningsåtgärder.

Efter vissa ändringar under senare år är det numera möjligt att få låna upp till 100 procent av ett lands kvot helt automatiskt. Huvudprincipen om stegrad konditionalitet vid ökad kreditgivning från fondens sida kvarstår.

7b Stand-by avtal

Fondens långivning kan alltså ske direkt genom tranchedragningen eller, som numera är vanligast, genom s k stand-by avtal. Ett sådant avtal sågs ursprungligen som ett slags "reservfinansiering" som landet kunde utnyttja vid behov. Idag är det typiska att se en stand-by som en direkt kredit för att hjälpa landet med allvarliga underskott i bytesbalansen att genomföra ett kortfristigt stabiliseringsprogram.

Ett stand-by arrangemang förhandlas å berörd regerings vägnar mellan landets högsta ekonomiska myndigheter, vanligen finansministern och chefen för centralbanken, och en grupp tjänstemän från fonden som besöker landet. Dessa förhandlingar kan ofta vara hårda innan man når fram till en gemensam syn på de ekonomiska problemen och lösningarna. Medlemmarna i fondgruppen är de facto bemyndigade att förhandla å fondens vägnar och deras ställningstagande accepteras vanligen i Washington. Det definitiva lånebeslutet tas dock av Executive Board.

När förhandlingarna är avslutade formulerar låntagarlandets myndigheter ett s k "Letter of Intent", som förutom att beskriva de aktuella ekonomiska problemen och de åtgärder regeringen avsett vidta även lägger fast de villkor som överenskommit för att landet skall vara berättigat att låna från fondens resurser. Frågor som inbegrips i detta kan vara växelkurser, importregleringar, det statliga budgetunderskottet, bankernas kreditgivning, samt utlandsupplåning. Programmet omfattar mycket noggrant angivna kvantitativa åtaganden - s k "performance criteria" - inom dessa områden.

Även om detaljerna i varje enskilt program kan variera är IMF:s uppfattning om den nödvändiga ekonomiska stabiliseringspolitiken ofta tämligen likartad. Grundläggande är ofta följande:

- avveckling eller liberalisering av kontroller och restriktioner för utländsk valuta och import,
- växelkursförändringar, ofta med en devalvering av valutan,

- en kraftfull inhemsk politik för att bekämpa inflationen, vilken ofta omfattar
 - a) kontroll av bankernas krediter genom höjd ränta
 - b) korrigerings av det statliga budgetunderskottet genom exempelvis minskade utgifter, ökade skatter, avskaffande av subventioner för konsumtion, högre priser för tjänster och varor som tillhandahålls av statliga företag
 - c) avveckling av priskontroller

Ett stand-by program har traditionellt avsett perioder upp till 18 månader. De medel som fonden härvid ställer till förfogande portioneras ut över den aktuella tiden och är tillgängliga för användning under förutsättning att successivt aktuella "performance criteria" uppnås. Skulle landet i praktiken inte fullfölja den politik som man har ställt i utsikt och därigenom inte klara de uppsatta målen blir landet omedelbart diskvalificerat från fortsatt kreditgivning från fonden för programmet. Undantag kan dock medges i enskilda fall om misslyckandet varit av ringa omfattning eller har berott på omständigheter som landet inte har kunnat råda över.

7c Extended Fund Facility

År 1974 beslöt fonden att skapa en lånemöjlighet med förlängd kreditid till högst tio år genom att inrätta den s k Extended Fund Facility - EFF. Motivet för detta var att möjliggöra en högre grad av anpassning och strukturförändring. Därvid gäller att första återbetalning sker efter 4 ½ år. Faciliteten kan närmast liknas vid en förlängd stand-by för åtgärder av en mer långsiktig och djupgående natur. Under ett sådant avtal kan fondens finansiering under respektive år som högst (enstaka undantag kan dock medges) uppgå till

Högst	År 1	År 2	År 3	
per år (%)	90-110	90-110	90-110	av landets kvot
ackumulerat (%)	90-110	180-220	270-330	av landets kvot

För att få överskrida intervallets nedre gräns måste finansieringsbehoven vara exceptionellt stora och anpassningsprogrammet synnerligen strikt och omfattande.

7d Compensatory Financing Facility och CCF

För att möta särskilda krav och behov av grupper hos medlemsstater skedde under 60- och 70-talen en kraftig utökning av fondens utlåningsmöjligheter genom att speciella arrangemang ordnades. Några av dessa skall här närmare beskrivas.

Under 1963 skapades den s k "Compensatory Financing Facility" - CFF, som innebar ett stöd för länder som hade tillfälliga betalningsbalansproblem genom exportintäktsbortfall. Ett grundläggande syfte med CFF var att möjliggöra att ett lands anpassningsåtgärder skulle kunna fortgå trots ogynnsamma externa faktorer. Detta avsåg i första hand råvaruproducerande länder d v s ofta u-länder. I maj 1981 utvidgades denna lånemöjlighet även för länder som mötte betalningsbalanssvårigheter på grund av ökade kostnader för spannmålsimport. Genom CFF kunde ett land få tillgång till lån hos fonden på högst 83-105 procent av kvoten, d v s landets kapitalinsats.

År 1988 utvecklades CFF till den s k Compensatory and Contingency Financing Facility - CCF. Denna nya låneform behåller de grundläggande elementen i CCF, men kompletterar dessa med en möjlighet att få låna som en extra beredskap om vissa centrala förutsättningar av externkaraktär inte uppfylls i samband med stabiliseringsprogram som är godtagna av fonden. Härigenom kan exempelvis ett land få låna genom IMF för att delvis kompensera sig för höjda internationella räntor. Denna facilitet har under den korta tid den verkat på grund av sin komplexitet inte varit särskilt användbar och en översyn av dess utformning pågår under hösten 1990, bl a i perspektivet av Gulfkrisens effekter.

7e Buffer Stock Financing Facility

År 1969 öppnades en möjlighet som betecknades Buffer Stock Financing Facility, i syfte att hjälpa länder att finansiera internationellt organiserad lageruppbbyggnad av råvaror för att stabilisera prisutvecklingen. Här kan ett land låna upp till 45 procent av sin kvot. Denna låneform har endast utnyttjats i ringa omfattning.

7f Särskilda låneformer i samband med skuldombförhandlingar

Som ett resultat av diskussionerna inom valutafonden av det s k Brady-initiativet under våren 1989, skapades två kompletterande kreditmöjligheter för medelinkomstländer med svåra skuldproblem och särskilt starka anpassningsprogram, vilka knöts till en bred ombförhandling av landets utlandsskulder. För stöd till skuldreduktion kan länder utnyttja s k "set asides". Dessa ges inom ramen för vanliga stand-by eller EFF-avtal, där upp till 25 procent av lånebeloppet öronmärks för användning i samband med skuldreduktionsoperationer.

Dessutom kan särskilda s.k. "additionella" medel på upp till 40 procent av landets kvot utlånas i samband med reduktion av skuldtjänsten. Exempelvis kan medlen användas till någon form av garanti för att säkerställa att räntorna på de ombförhandlade skulderna betalas enligt avtal. För såväl "set asides" som "additionella medel" är det dock för tidigt att ha några bestämda uppfattningar om deras effektivitet.

7g Fondens katalytiska roll

Normalt är de medel fonden ställer till förfogande inte i sig tillräckliga för att ensamma undanröja ett medlemslands betalningsbalansproblem, utan förutsätter att det ekonomiska programmet som landet tillsammans med fonden kommit överens om uppfattas som så starkt att de internationella affärsbankerna får ett ökat förtroende för landet ifråga och därigenom är beredda att återuppta eller öka sin kreditgivning. Dessutom är ett avtal med IMF ett villkor för ombförhandlingar av offentliga fordringar inom ramen för den s k Paris-klubben. Denna

fondens "katalytiska roll" har historiskt sett varit viktig. Det finns emellertid under senare år oroande tecken på att dess effekt har blivit märkbart mindre vad avser affärsbankssidan, där totalutlåningen till u-länder har minskat.

Genom arbetet med den förstärkta skuldstrategin har fonden medverkat med dels teknisk assistans, dels tillsammans med Världsbanken, USA och Japan ställt medel till förfogande för vissa skuldyngda medelinkomstländer. Detta har gjort det möjligt att erbjuda de internationella bankerna olika alternativ i samband med skuldnedskrivning och skuldtjänstnedskrivning. Härigenom har fonden medverkat till att fortsatta kontakter mellan debitorländer och deras fordringsägare har kunnat upprätthållas, vilket har varit viktigt i detta skede av den internationella skuldkrisen.

7h Långivning på koncessionella villkor till låginkomstländer

Denna långivning sker inte inom ramen för fondens ordinarie verksamhet utan baseras bl a på resurser som tillfälligt ställts till fondens förfogande av vissa medlemsländer, däribland Sverige. Dessa lånefaciliter beskrivs därför separat (se sid 25-34).

8 Nordisk samordning

Den nordiska samordningen i valutafondsfrågor avser såväl det löpande arbetet i fonden som i dess styrande organ och andra särskilda sammankomster, t ex fondens årsmöten eller möten i policyskapande organ som Interims- och Utvecklingskommittéerna.

I den löpande handläggningen av IMF-frågor som sker i fondens Executive Board representeras, som tidigare nämnts, de nordiska länderna av en gemensam exekutivdirektör. Denne är också chef för det Nordiska kontoret i valutafonden. Kontoret fungerar som förbindelselänk mellan fonden och de nordiska myndigheterna.

Vid det nordiska kontoret tjänstgör exekutivdirektören, en ställföreträdande direktör, tre handläggare samt sekreterare. Rekruteringen till dessa tjänster sker nordiskt och enligt ett rotationsschema där länderna över tiden säkras representation på samtliga poster. Under några år i mitten av 70-talet var t ex Per Åsbrink nordisk exekutivdirektör och under några år på 80-talet hade Hans Lundström samma position.

Schemat är upplagt så att varje nordiskt land så långt som möjligt skall vara företrätt vid varje tidpunkt. Även om de anställda vid det Nordiska kontoret är utskickade ifrån hemländerna på begränsad tid för detta speciella uppdrag skall de inte ses som representanter för respektive hemlands myndigheter.

I alla IMF-frågor av större vikt baseras den nordiske exekutivdirektörens agerande på instruktioner från hemmamyndigheterna. Instruktionerna förbereds och samordnas av den internationella avdelningen på centralbanken i exekutivdirektörens hemland. De övriga centralbankerna fungerar som samordningsmyndigheter och ansvarar för koordineringen med andra myndigheter inom respektive land. Vilka myndigheter som engageras i det enskilda fallet beror på frågans art. I Sverige tillfrågas finansdepartementet regelmässigt och utrikesdepartementet i många fall. Därutöver kan andra myndigheter komma att kontaktas.

Inför möten i Interims- resp Utvecklingskommittén samt valutafondens årsmöte sker ytterligare samordning. Innehållet i de nordiska inläggen koordineras dels vid möte med Nordiska finansutskottet, där finansdepartementen och centralbankerna är representerade, dels vid förmöten med de nordiska delegater som deltar i mötena. Fondfrågor behandlas även på det årligen återkommande möte som de nordiska centralbankscheferna håller.

9 Aktuella nordiska ståndpunkter

Som ett axplock från viktiga aktuella frågor med fondanknytning under 1989 och 1990 kan följande nordiska positioner noteras:

- **Den reviderade skuldstrategin.** Från nordisk sida uttalades stöd för den utvärdering av skuldsituationen som på våren 1989 ledde till den s k reviderade skuldstrategin och en förstärkt roll för fonden i densamma. Bakgrunden var det initiativ som USAs finansminister Brady presenterade i mars 1989. I det betonar man vikten av att lätta på medelinkomstskuldländernas börda samt att förse skuldländerna med resurser för att omstrukturera ekonomin och uppnå varaktig ekonomisk tillväxt. Principerna bakom Brady-initiativet om skuldreduktion och ekonomisk anpassning har nordiskt stöd. Det har även påpekats från nordiskt håll att bördefördelningen i skuldsammanhanget inte bör förskjutas från den privata till den offentliga sidan. Vidare har framhållits att sköt-samma länder inte får komma i ett sämre läge på grund av Brady-initiativet samt att inte minst de fattigaste skuldländernas situation måste beaktas.
- **Restanser.** Den stora och ökande volymen betalningsdröjsmål till fonden från vissa högt skuldsatta u-länder är mycket oroande. De nordiska länderna stöder därför en tredelad ansats för att söka minska dröjsmålen. Ansatsen syftar dels till att reducera risken för nytillkommande dröjsmål genom en mer noggrann prövning av nya IMF-stödda anpassningsprogram, dels till att återställa relationerna med samarbetsvilliga låntagarländer, dels till att söka finna ytterligare effektiva åtgärder att vidta mot länder som ej visar sig samarbetsvilliga. För dessa har föreslagits ändringar i fondens stadgar, som innebär att länder som vägrar att samarbeta med IMF ytterst riskerar att förlora sin rösträtt i fondsammanhang.

10 Några reflektioner kring IMF:s verksamhet och Sveriges roll i denna

En grundläggande orsak till Sveriges medlemskap i IMF är strävan att delta i och kunna påverka det internationella samarbetet på det monetära och finansiella området. IMF är ju ett s k fackorgan inom FN-familjen med just detta som sin huvuduppgift. IMF har vid utgången av mars 1991 totalt 155 medlemmar.

Genom att kanalisera sina resurser via IMF kan Sverige uppnå en starkare (s k katalytisk) effekt än genom bilateralt agerande. När IMF lånar ut resurser till ett medlemsland är detta nämligen en nyckelhandling, vilken vanligen åtföljs av finansiering från andra långgivare såsom affärsbanker och offentliga källor, t ex exportkreditorganisationer. Den katalytiska effekten uppstår då dessa andra kreditorer finner det ekonomiska anpassningsprogram som ligger till grund för avtalet med IMF trovärdigt. Detta är också en av förklaringarna varför svaga anpassningsprogram inte kan godtas - om de inte är trovärdiga uppstår ej heller ett tillräckligt kapitalinflöde och den tänkta ekonomiska anpassningen havererar inte minst av denna anledning.

Sveriges röst i IMF kan tyckas svag - bara drygt en procent av den totala röststyrkan. Möjligheter till påverkan är dock betydligt större. För det första agerar vi alltid på en gemensam nordisk basis. För det andra samverkar de nordiska länderna i många frågor med andra "lika-sinnade" ländergrupperingar. För det tredje gäller, att ytterst få beslut i valutafondens direktion tas efter formell omröstning. Regeln är att man söker consensus eller, åtminstone, en mycket bred majoritet bakom varje viktigt ställningstagande. Många gånger utgörs motpolerna i diskussionen av "rena u-landssynpunkter" respektive "rena i-landssynpunkter". I en sådan situation har en nordisk kompromisslinje vid ett antal tillfällen vunnit gehör.

I detta sammanhang bör betonas, att IMFs roll är betydligt bredare än vad debatten vanligen ger intryck av. Även om långivningen stått i fokus under senare år, inte minst mot bakgrund av många länders skuldproblem, är detta bara en av IMFs centrala uppgifter. Ett viktigt arbete är att övervaka den internationella anpassningsprocessen. Detta innebär att såväl i-länder som u-länder, överskottsländer som underskottsländer skall föra en ekonomisk anpassningspolitik som inte bara ser till respektive lands eget bästa utan även till vad som ger optimala resultat globalt. Fonden försöker här att med olika medel påverka medlemsländerna till en bättre koordinering av ekonomisk och monetär politik. Ett aktuellt exempel härpå är försöken att nedbringa obalanserna i de externa betalningarna för USA å den ena sidan, Tyskland och Japan å den andra.

En annan central uppgift för IMF är övervakningen av den totala likviditeten i världen. För hög likviditet leder till inflation, medan för låg likviditet bromsar den ekonomiska tillväxttakten. Tidigare (i slutet av 60-talet) bedömdes likviditeten vara för knapp. Som ett komplement till annan likviditet tillskapades därför "den konstgjorda valutan" SDR (särskilda dragningsrätter).

Tanken var att SDR så småningom skulle spela en central roll i valuta-systemet. Bl a genom den snabba utvecklingen av de internationella kreditmarknaderna blev situationen en annan än den förutsedda, globalt sett uppstod ett likviditetsöverskott. Det generella behovet av nya SDR minskade av denna anledning och nya tilldelningar av SDR har ej skett sedan 1981. Från vissa håll har förslag framförts om riktade SDR-tilldelningar till u-länder eftersom dessa endast i begränsad utsträckning har tillgång till de internationella kreditmarknaderna. Sådana förslag har dock ej samlat erforderlig majoritet, bl a därför att de skulle innebära en radikal ändring i SDRs roll från en monetär funktion till en biståndsfunktion.

En tredje viktig uppgift för IMF är övervakningen över valutasystemet. Det internationellt i praktiken använda valutasystemet och de nationella s k valutaregimerna måste skapa förutsättningar för rimlig stabilitet i växelkursutvecklingen. Härigenom underlättas handel och investeringar. Samtidigt bör dock inte växelkurserna vara så rigida att den ekonomiska utvecklingen motverkas och spänningar byggs upp. Som bekant råder frihet för länder att välja valutaregim. Vissa länder låter sina valutor fluktuera mer eller mindre fritt, medan andra försöker motverka kraftiga kurssvängningar, exempelvis inom EMS.

11 Konklusioner

Ovan har redogjorts för Internationella valutafondens breda verksamhet som ett FNs fackorgan på det monetära och finansiella området. Bakom denna verksamhet står 155 medlemsländer. Vidare har redovisats de förutsättningar som utgör grunden för IMF:s långivning. Dessutom har omtalats de särskilda insatser som gjorts för att, utanför de

ordinarie ramarna, skapa en anpassad långgivning för de fattigaste medlemsländerna.

Bl a på grundval av ovanstående verksamhet och målsättningar vilka torde ligga i Sveriges intresse, synes det lämpligt att Sverige aktivt deltar i valutafondens arbete. Härmed kan vi också söka åstadkomma förändringar i verksamheten på de punkter där vi idag ej är tillfredsställda med denna.

Sveriges allmänna kapitalinsatser i IMF erläggs av riksbanken. De betraktas som en del av valutareserven, eftersom medlen kan återlånas om behov skulle uppstå. Motsvarande gäller för övriga medlemsländer. Detta är ett skäl till varför fonden måste vara noga med att få utlånade resurser återbetalda.

Om IMF, t ex genom utdragna betalningsdröjsmål eller låneavskrivningar, skulle förlora en icke ringa del av sitt kapital skulle medlemsländernas kapitalinsatser (dvs valutareservmedlen) riskera att ej till fullo kunna infrias på anmodan. Eftersom mycket starka legala krav gäller beträffande valutareservplaceringars säkerhet skulle en sådan utveckling med visshet resultera i stopp för ytterligare kapitaltillskott. Häri ligger således en vägande förklaring till varför valutafonden - och flertalet av dess medlemsländer - så hårt motsätter sig alla former av nedskrivningar av IMF:s utestående fordringar. Det förklarar också varför kreditgivningen ej kan vara långfristig; kraven på valuta-reservplaceringar inrymmer nämligen även att de skall vara relativt korta och med hög likviditet.

KAPITEL II

VALUTAFONDEN OCH U-LÄNDER JÄMTE SÄRSKILDA LÅNEARRANGEMANG FÖR LÅGINKOMSTLÄNDER

I kapitlet ges först en redovisning för de regler som styr IMF:s verksamhet i relation till u-länderna och i synnerhet de fattigaste av dessa. Därefter lämnas en utförlig beskrivning av den särskilda utlåningsfaciliteten, SAF/ESAF.

1 IMF:s verksamhet i relation till u-länderna

I inledningen till Kapitel I framhölls, att IMF:s verksamhet enligt stadgarna riktades till alla medlemsländer. Man kan dock urskilja att olika länderkategorier i praktiken kommer "i beröring med" valutafonden på olika sätt. Under senare år är det uteslutande u-länder och vissa öststater som lånat från fonden (i-länder har t ex större möjligheter att vända sig till de kommersiella kapitalmarknaderna). De låntagande u-länderna blir därigenom utsatta för den detaljerade granskning av sin ekonomiska anpassningspolitik, som lånevillkoren förutsätter. Även i-ländernas ekonomiska politik granskas löpande, men utan den sanktionsmöjlighet som ligger i hotet om stoppade låneutbetalningar.

Från u-landssynpunkt är i-ländernas ekonomiska politik av central betydelse. Goda och stabila konjunkturer i i-länderna innebär avsettningsmöjligheter och hyggliga priser för u-landsexporten. Däremot gäller, att även begränsade ränteuppgångar i i-länderna får allvarliga konsekvenser för u-länder med stora skuldbördor.

IMFs rådgivningsverksamhet - valutafonden sänder, på begäran, ut expertis för att hjälpa länder att bygga upp en centralbank eller ett statistiksystem över utlandsskulden - går nästan uteslutande till u-länder samt de östeuropeiska staterna. Denna assistans är mycket uppskattad.

En huvuduppgift för fonden alltsedan 1980-talets början är att söka motverka den internationella skuldkrisen. Problemländerna kan indelas i två kategorier: medelinkomstländerna och de fattigaste länderna. Skuldproblemen skiljer sig markant mellan dessa länderkategorier. Förslagen till lösningar måste utgå ifrån respektive landgrupps förutsättningar.

Som redovisats i Kapitel I gör valutafonden betydande insatser i arbete och i pengar för att lösa medelinkomstländernas skuldproblem. I några fall kan man redan notera klara ekonomiska förbättringar. När det gäller de fattigaste länderna har inte samma metoder helt kunnat användas. Deras skulder härrör främst från offentliga kreditorer i i-länderna, såsom regeringar och exportkreditorganisationer. Dessa kreditorer har endast i begränsad utsträckning varit beredda att medge nedskrivning av fordringarna eller räntorna. Ej heller har de fattigaste länderna råd att ta nya krediter på i det närmaste kommersiella villkor från IMF för att lösa andra lån.

Fondens medverkan till lösning av skuldproblemen utgår i samtliga fall från en översyn av den ekonomiska politiken. Utan en övertänt och långsiktig ekonomisk politik kan inget land komma ur sina skuldproblem. Dessutom lämnar IMF krediter för att underlätta landets anpassningsansträngningar. Till medelinkomstländerna ges krediterna på marknadsränta och med högst sju års löptid. För låginkomstländerna har skapats särskilda låneformer för att möta dessa länders specifika behov.

2 IMFs särskilda insatser för de fattigare länderna

Som framgått ovan baseras IMFs arbete på universalitetsprincipen; rättigheter och skyldigheter är desamma för samtliga medlemsländer. Er-

farenheterna av långivningen till de fattigaste länderna har dock lett till vissa konklusioner.

Situationen i dessa länder är vanligen sådan, att den ekonomiska anpassningen måste ske över en längre period än vad IMF:s normala villkor medger. Förutom den grundläggande makroekonomiska anpassningen krävs långtgående strukturella reformer i syfte att få till stånd en långsiktigt uthållig ekonomisk utveckling. Samtidigt är dessa länders finansiella position så svag, att krediterna måste ges med koncessionella villkor.

Eftersom dylika specialarrangemang ej är tillåtna inom valutafondens ordinarie verksamhet, har en särskild utlåningsfacilitet skapats, SAF/ESAF. Denna facilitet beskrivs närmare nedan, varför här endast en översiktlig presentation lämnas.

Denna utlåningsform baseras på gåvomedel och medger krediter till mycket låg ränta och med lång utlåningstid. Basen för en sådan facilitet fanns redan; 1976 skapades den s k Trust Fund av överskottsmedel från försäljningen av en del av IMF:s guldinnehav. Trust Fund-medlen utlånades sedan till de fattigaste länderna till ½ procents årlig ränta (administrationsavgift) och tio års löptid.

När Trust Fund-utbetalningarna började återbetalas i mitten av 1980-talet kunde dessa medel "återanvändas". Själva lånefaciliteten benämndes nu SAF (Structural Adjustment Facility), men lånevillkoren förblev desamma. När så SAF kompletterades med ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility) utökades resurserna markant genom lån och bidrag från ett antal medlemsländer.

Även Sverige deltar i ESAF-arrangemanget med ett rent gåvobidrag om fyra gånger 150 milj kr, dvs totalt 600 milj kr. Detta får, i betraktande av Sveriges "normala" finansiella andel i valutafonden, anses vara ett generöst bidrag. Goda skäl för vår insats kan dock anföras.

Sverige har i olika sammanhang ifrågasatt det ändamålsenliga i valutafondsavtal på ordinarie villkor när det gäller de fattigaste länderna. I likhet med andra länder har det framhållits att villkoren för fond-

utlåningen vanligen ej stått i relation till dessa låntagarländers behov. Samtidigt har vi inte önskat att IMF helt skulle dra sig ur dessa länder.

SAF/ESAF vänder sig just till den länderkategori som brukar prioriteras i fråga om svenska biståndsinsatser: de allra fattigaste länderna, med tonvikt på de i södra Afrika.

IMFs krav på ekonomisk anpassning kvarstår vid SAF/ESAF-utlåning, men är mer långsiktiga. Strukturanpassning betonas. Dessa krav säkras att lånedlen kommer till optimal användning samtidigt som hänsyn tas till de specifika sociala och ekonomiska förhållanden som råder i respektive låntagarland.

Additionella finansiella effekter har erhållits. Bl a är Paris-klubben villig sluta avtal om skuldkonsolideringar - ofta på benefika s k Torontovillkor - för länder som ingått avtal med IMF, inklusive avtal under SAF/EASF-arrangemang. Dessutom har sannolikt uppkomsten av betalningsdröjsmål till IMF och Världsbanken i någon grad reducerats genom att utbetalningar av SAF/ESAF-medel underlättat återbetalningar av tidigare lån från institutionernas ordinarie faciliteter. Detta kommer övriga låntagarländer till godo.

3 Särskilda lånearrangemang för låginkomstländer (SAF/ESAF)

Inom Internationella valutafonden finns två särskilda lånearrangemang för att via lån på mjuka villkor underlätta strukturanpassning i de fattigare länderna: Structural Adjustment Facility, SAF, införd mars 1986 och Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF, upprättad december 1987. Dessa utlåningsfaciliteter ingår inte i fondens ordinarie resurser, varför det är möjligt att låta enbart en viss kategori länder - och inte alla medlemmar - låna därifrån.

SAF finansieras via återbetalningar på tidigare Trust Fund-lån (nedan). Utlåning från ESAF däremot finansieras via SAF-medel och särskilda lån/bidrag från vissa rikare medlemsländer. Ett låntagarland kan inte samtidigt ha båda lånearrangemangen. Volymen SAF-medel är 2,7 miljarder SDR, medan ESAF förväntas uppgå till 6 miljarder SDR.

Beslut om nya ESAF-lån måste finnas fattas före slutet av november 1992. Antalet SAF/ESAF-lån vid utgången av 1990 framgår av bilaga 2.

Syftet med anpassningsprogrammen under SAF/ESAF är att på medellång sikt söka förändra strukturen i ekonomin via makroekonomiska och strukturella åtgärder för att korrigera felaktiga priser (inkl växelkurser, räntor), avlägsna hinder för tillväxt och främja effektiviteten. Härigenom söker man uppnå stabil tillväxt, samtidigt som väsentliga framsteg mot en hållbar betalningsbalans skall göras. Avsikten är också att mobilisera additionella (bistånds)medel till stöd för anpassningen. Till grund för programmen - men också för denna mobilisering - utarbetas Policy Framework Papers (PFPs). Där beskrivs låntagarlandets problem, förslag till åtgärder samt finansieringsbehov. Ett nära samarbete med Världsbanken förutsätts. Själva beslutet om utlåning från SAF/ESAF bygger dock - förutom på PFP - också på en särskild låneansökan/program.

4 Structural Adjustment Facility - SAF

4a Lånevillkor/konditionalitet

Räntan är 0,5 procent per år. Återbetalningarna börjar 5 ½ år efter utbetalning och avslutas 10 år efter denna. Lånet/anpassningsprogrammet omfattar totalt tre år med årliga utbetalningar. Under denna period kan en medlem för närvarande erhålla maximalt 70 procent av sin kvot i fonden som lån. Procentsatsen är beräknad, så att - givet den begränsade volymen medel - samtliga länder som har rätt till och beräknas vilja/kunna använda faciliteten skall kunna göra det inom den beslutade tidsramen.

Den konditionalitet - eller de krav - som ställs på låntagarlandet kan skilja sig från den under ESAF. Finansieringsformen för SAF-lånen (nedan) jämte den mer begränsade volymen medel gör, att man där kan ställa något mjukare villkor vad avser takten/omfattningen av reformerna i anpassningsprogrammet. Likaså används i SAF-lånen så kallade "benchmarks" (riktmärken) och inte mer precisa "performance criteria" för att granska uppfyllelsen av utlovade reformer. "Benchmarks" an-

vänds för att hjälpa myndigheterna att dra upp riktlinjer för anpassningsprogram och för utvärdering av resultat inför förhandlingar om nästa årliga program. Däremot utgör de inte - som "performance criteria" - kriterier, vars uppfyllande är ett krav för fortsatta utbetalningar. Om ett land avviker markant från "benchmarks", kan dock krav ställas på s k "prior actions" före nästa årliga program, dvs reformer måste vidtas före detta.

4b Urval länder/omfattning

De länder som kan komma i fråga för SAF-lån, är s k låginkomstländer med rätt att låna från Internationella utvecklingsfonden (IDA) och som samtidigt har ett djupgående betalningsbalansproblem. Antalet sådana länder var 1990 totalt 62; Indien och Kina har dock tidigare förklarat sin avsikt att inte använda lånearrangemanget (se bilaga 1).

De första SAF-lånen godkändes i mitten av 1986. Vid utgången av 1990 fanns åtta utestående SAF-krediter. Utav tidigare SAF-arrangemang har ett större antal övergått till ESAF-lån medan ett mindre antal har avslutats. Nuvarande SAF-lån framgår av bilaga 2. Under 1990 antogs inga nya SAF-lån medan tre nya antogs under 1989.

4c Finansiering

Som nämnts ovan, finansieras SAF-lån via återbetalningar på tidigare Trust Fund-lån. Denna facilitet upprättades 1976 som stöd för de fattigaste medlemmarna. Medlen erhöles via delar av intäkterna från försäljning av 1/6 av fondens guldinnehav. De sista utbetalningarna under lån från Trust Fund gjordes i mars 1981. Återbetalningar på lån från denna upphör i april 1991.

4d Utvärdering

Vid Executive Boards diskussion av fondens utvärdering i mars 1989 uttrycktes oro över det blandade resultatet av SAF-stödda anpassnings-

program. Man önskade en intensifiering av deltagandet av låntagarländernas regeringar i programutarbetandet. Programmen skulle vara starka och realistiska. Låneansökningar skulle kompletteras med en analys av låntagarländernas förmåga att återbetala medlen till fonden.

5 Enhanced Structural Adjustment Facility - ESAF

5a Lånevillkor/konditionalitet

Liksom för SAF börjar återbetalningarna på ESAF-lån 5 ½ år efter utbetalning och avslutas 10 år efter denna. Räntan fastställs vid periodvisa översyner. För närvarande är den 0,5 procent och avsikten är att söka hålla den på denna nivå (nedan). I likhet med SAF har programmen hittills varit treåriga (se nedan); utbetalningar sker dock halvårsvis och inte årligen. Beloppet en medlem kan erhålla är betydligt större än under SAF: maximalt 250 procent av kvoten över en treårsperiod och under särskilda omständigheter ända upp till 350 procent. Genomsnittet väntas dock bli 150 procent. (Ländernas kvoter i SDR framgår av bilaga 1).

Som nämnts ovan, kan styrkan i konditionaliteten skilja sig mellan ESAF och SAF. I ESAF används halvårsvisa performance criteria (ovan); därigenom har man större garantier bl a för att reformer genomförs vid planerad tidpunkt. Varje halvår görs också en uppföljning av anpassningsprogrammet ("review").

Som ett gensvar på behovet av ökade insatser till följd av Gulfkrisen beslöts i november 1990 följande:

- a) IMF har nu rätt att öka den totala ESAF-finansieringen för en medlem vid tiden för den halvårsvisa genomgången av programmet;
- b) Fonden kan lägga till ett fjärde ESAF-stött år för länder, som avslutar sina nuvarande ESAF-arrangemang före november 1992. Därigenom får de ytterligare ett år med koncessionell finansiering, om de genomgår starka anpassningsprogram.

5b Urval länder och omfattning

Samma länder som kan komma i fråga för SAF-lån, kan också ansöka om lån från ESAF (bilaga 1). Även här har Indien och Kina tidigare förklarat sig avstå från lånearrangemanget. De första ESAF-lånen godkändes i juli 1988. Per den 31 december 1990 hade 14 länder ESAF-avtal. Flertalet har ersatt SAF-arrangemang. Nuvarande ESAF-lån framgår av bilaga 2.

5c Finansiering

ESAF finansieras delvis från SAF-resurser men främst från särskilda medel i form av krediter och bidrag från medlemsländer. Krediterna används för utlåning från ESAF, medan bidragen används för att reducera den ränta fonden betalar på krediterna till ESAF till en koncessionell ränta vid utlåningen (för närvarande 0,5 procent per år). Läget vid slutet av 1990 är följande: volymen ESAF-medel är 5,3 miljarder SDR; man har alltså ännu inte nått upp till den avsedda volymen 6 miljarder SDR. Värdet på bidragen uppskattas till cirka 2,7 miljarder SDR. Ytterligare bidrag behövs för att kunna låna ut hela det avsedda beloppet - 6 miljarder SDR - till 0,5 procents ränta. I bilaga 3 redovisas de länder, som har bidragit till ESAF. Bidragen är dels i form av gåva, dels koncessionella lån.

5d Nordiska/svenska lån och bidrag

Sverige har utfäst sig att under förutsättning av riksdagens godkännande som gåva ge 150 milj kr för vart och ett av budgetåren 1987/88-1990/91, d v s totalt 600 milj kr. Bidraget - som alltså är avsett att bidra till en koncessionell utlåningsränta - förutsätter också brett stöd från andra givarländer samt rimlig fördelning mellan länderna. T o m budgetåret 1989/90 har 450 milj kr utbetalats.

Norge ger ett bidrag till räntesubvention på 150 milj norska kroner (ca 144 milj kr) över fem år. Man har utbetalt 100 milj kroner (ca 96 milj kr) under perioden 1988-90. Landet har också givit ett lån på 90 milj SDR (ca 724 milj kr). Danmark har bidragit med 9 milj SDR/år 1988 och 1989 (ca 72 milj kr). För 1990-91 ges totalt 9 milj SDR. Finland ger ett bidrag på totalt 122 milj finska mark (ca 191 milj kr) 1988-90. Island bidrar med totalt 2 milj SDR under perioden 1990-95.

6 Policy Framework Papers (PFPs)

6a Utformning

Som nämnts ovan, krävs för att erhålla lån från SAF/ESAF dels ett tre-årigt Policy Framework Paper (PFP), dels en särskild låneansökan-/anpassningsprogram för ett år. Denna kombination är unik; för övriga lånefaciliteter inom IMF krävs enbart en ansökan/anpassningsprogram. Orsaken är de djupgående strukturella problemen i berörda länder och därav följande behov av ett medelfristigt perspektiv och ett nära samarbete mellan IMF och Världsbanken jämte bilaterala givare. PFP innehåller landets makroekonomiska och strukturella mål för anpassningen under en treårsperiod, identifierar den strategi som skall följas och beskriver finansieringsbehov och möjliga finansieringskällor. Det uppdateras varje år.

PFPs läggs fram för diskussion först i Världsbankens Executive Board och därefter i fondens. Godkännande sker av respektive institutions ledning.

6b Utvärdering

I samband med uppföljningar av SAF har utvärderingar och förändringar också gjorts av PFP-processen. Numera innehåller t ex PFPs ett särskilt avsnitt om de sociala följderna av anpassningsprogrammen inkl en diskussion om möjliga åtgärder för att lindra negativa verkningar. Vikten av att ge låntagarlandet en ledande roll vid utarbetandet av PFPs har ofta understrukits.

6c Samarbete med Världsbanken och bilaterala givare

Eftersom både IMF och Världsbanken ger lån för strukturanpassning, är det självfallet väsentligt att analys och förslag till reformer sinsemellan är förenliga och även kompletterar varandra. Vanligen koncentrerar sig fondstaben i PFP-processen på makroekonomin och finansiella obalanser; bankstaben ägnar sig mer åt långsiktiga frågor och analyser av sektorreformer och offentliga investeringsprogram. PFPs anses ha förbättrat samarbetet mellan de båda institutionerna. De används även av biståndsorgan.

7 "Rights Approach"

SAF/ESAF-medel kan även användas i samband med den så kallade "Rights Approach". I maj 1990 gav fondens Interimskommitté sitt stöd till "Rights Approach". Denna är begränsad till de nio medlemmar av IMF med långvariga betalningsdröjsmål till fonden vid slutet av 1990, vilka antar ett genomgripande ekonomiskt program före Interimskommitténs möte våren 1991. Via denna "approach" kan en sådan medlem tjäna in rättigheter - grundade på anpassning under en period med "IMF-övervakat program" - till framtida fondfinansiering, då dess betalningsdröjsmål till fonden har undanröjts. (Fonden får ej göra utbetalningar till ett land som ej har fullgjort sina förpliktelser gentemot institutionen.)

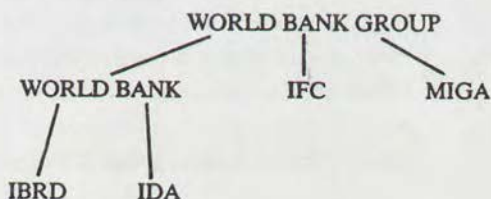
För SAF/ESAF-länder kan fondens ordinarie resurser, SAF-, ESAF-medel eller en kombination härav enligt Executive Boards godkännande användas för denna framtida finansiering. Interimskommittén var enig med förslaget att IMF, om nödvändigt, ställer 3 miljoner uns av fondens guld som ytterligare säkerhet för användningen av ESAF-medel i samband med ovannämnda "approach".

KAPITEL III

VÄRLDSBANKEN - STRUKTUR OCH VERKSAMHET

1 Allmänt

IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) - Internationella återuppbyggnadsbanken eller "banken" - grundades efter andra världskrigets slut. Ofta används i stället termen Världsbanken på svenska för att beskriva IBRD. Den utgör tillsammans med Internationella valutafonden de ursprungliga s k Bretton Woods-institutionerna. År 1960 bildades IDA (International Development Association), Internationella utvecklingsfonden, som tillsammans med IBRD kallas the World Bank, Världsbanken. För att ett land skall bli medlem i Världsbanken måste det först erhållit medlemskap i IMF. IBRD och IDA har gemensam administration. Nedanstående diagram beskriver hela den s k World Bank Group, Världsbanksgruppen:



IFC = International Finance Corporation, Internationella finansieringsbolaget; grundat 1956.

MIGA = Multilateral Investment Guarantee Agency, multilaterala organisationen för investeringsgarantier; grundad 1988.

2 Syfte

Världsbanken har till syfte att främja ekonomiskt och socialt framåt-skridande i u-länderna. Detta sker via långfristig utlåning, främjande av finansiella flöden och olika former av rådgivning. Omfattningen och betydelsen härav gör den till den centrala finansiella utvecklingsinstitutionen. IBRDs utlåning finansieras huvudsakligen genom upplåning på de internationella kapitalmarknaderna och garanteras genom det kapital medlemsstaterna satsat i Banken. Räntan är således marknadsrelaterad (ca 7,7 procent första halvåret FY 1991, dvs hösten 1990). Bankens låntagare omfattar inte heller de allra fattigaste u-länderna, vilka i stället erhåller lån från IDA. Denna institution finansieras via gävvobidrag från i-länderna. På IDAs lån utgår en smärre avgift, motsvarande 0,75 procent på utbetalat belopp samt en avgift på mellan 0-0,5 procent på avtalat belopp; återbetalningsperiod 35-40 år med 10 års amorteringsfrist. Gränsen för att ett land skall kunna låna enbart från IDA är för närvarande 700 dollar per capita eller 580 dollar i 1987 års dollar enligt metodologin i "World Bank Atlas". IDAs verksamhet beskrivs i separat promemoria.

Bankens huvuduppgift är enligt dess stadga att underlätta/stödja investeringar för utveckling och återuppbyggnad (Europa efter andra världskriget). Huvudparten av utlåningen är inriktad på projektf finansiering. Sedan början av 1980-talet har dock en ökande andel gått till lån för anpassning av ett lands hela ekonomi (strukturanpassning) eller en sektor därav (26 procent av IBRD/IDA-utlåningen 1987-89). Låntagaren åtar sig att genomföra övergripande ekonomiska åtgärder som t ex handelsliberalisering för att därigenom söka få en förbättrad externbalans kombinerad med högre tillväxt. IBRDs lån används för väsentlig import och underlättar därmed anpassningen. Det övergripande målet är dock att - om än indirekt - främja investeringar. Enbart traditionell projektf finansiering torde ju inte heller på sikt lyckas särskilt väl, om mottagarlandets ekonomi generellt fungerar dåligt.

Samma resonemang gäller för den skuldlättnad banken kan stödja till följd av Brady-initiativet 1989. Syftet får inte vara enbart refinansiering utan indirekt skall bankens lån för skuldlättnad medföra ökade investeringar.

3 Organisation

Antalet medlemmar i IBRD är, sedan Bulgarien, Mongoliet, Namibia och Tjecko-slovakien blev medlemmar under år 1990/91, 155 stycken. Sovjetunionen är inte medlem. Albanien och Schweiz har ansökt om medlemskap.

Medlemsstaterna är ägare av banken och utövar därmed den högsta formella makten. Varje land tecknar andelar i banken i relation till dess ekonomiska styrka. Därav följer också, att medlemmarna har röst-andelar som ungefär står i proportion härtil. Den största delägaren är USA med drygt 15 procent av rösterna. För ändringar som berör stadgan, krävs en majoritet på 85 procent. Sverige har 1990 drygt 1,4 procent röstandel, de nordiska länderna sammanlagda nära 4 procent.

Den högsta beslutanderätten utövas av styrelsen - Board of Governors, där varje medlem har en representant. Denna möts en gång per år på de för Världsbanken och IMF gemensamma årsmötena. Beslut kan också tas via poströstning. Governor för Sverige är finansministern. Flertalet beslut är dock delegerade till bankens Executive Board på 22 personer (s k Executive Directors, EDs); undantag är t ex godkännande av en ny medlem och ökning av IBRDs kapital. De fem största andelsägarna har egna exekutivdirektörer: USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Japan. Detsamma gäller för Saudiarabien och Kina. Mindre stater får gå samman i s k "röstgrupper" (constituencies). De fem nordiska länderna bildar en sådan. Posten som exekutivdirektör för Norden liksom övriga poster vid det nordiska Världsbankskontoret roterar. Exekutivdirektören var 1990 från Island, Jonas Haralz. Ansvar för att samordna de nordiska ländernas åsikter i en instruktion inför olika ärenden i Executive Board åvilar sedan mars 1990 Norge.

I Executive Board fattas beslut i policy- och budgetfrågor samt om lån till projekt och struktur/sektoranpassning. Endast bankens ledning kan dock föreslå beslut om lån. Beslut fattas med consensus, om ingen ED begär formell omröstning. Även vid consensus kan en röstgrupp eller enskilt land markera en avvikande åsikt via en protokollsanteckning.

Världsbanken och dess Executive Board leds av en "President". Enligt praxis är denna amerikan, medan motsvarande post i IMF innehas av en europé. Nuvarande innehavare är Barber Conable. Totalt har Världsbanksgruppen mer än 6 000 anställda, varav ca 95 procent arbetar vid huvudkontoret i Washington. Det finns ca 40 lokalkontor spridda över världen.

Sedan 1974 finns också en rådgivande kommitté, Utvecklingskommittén (Development Committee), som möts två gånger per år (varav en gång i anslutning till årsmötet). Denna är gemensam för Världsbanken och IMF och består av representanter (finansministrar) för samma 22 länder/röstgrupper, som finns i Executive Board. Den ger riktlinjer för Världsbankens verksamhet, t ex i form av kommunikéer från mötena. På agendan för höstmötet 1990 fanns fyra huvudpunkter: strategier för minskning av fattigdomen under 1990-talet; skuldstrategin och dess inverkan på utvecklingsmöjligheterna; främjande av kvinnans ekonomiska roll i utvecklingen samt granskning av genomförandet av bankens plan för utveckling av privata sektorn i u-länderna.

4 Kapital

Då IBRD bildades, var grundkapitalet 100 000 andelar. Varje andel har ett värde på 100 000 dollar (1944 års dollar - se nedan). Enligt stadgan kan kapitalet ökas med 3/4 majoritet. Varje medlem måste teckna sig för en viss minimiandel av kapitalet. Den äger rätt men är inte tvungen att delta i beslutade kapitalhöjningar.

Sedan bankens grundande, har tre s k allmänna kapitalhöjningar samt ett antal selektiva eller additionella ägt rum. De förstnämndas syfte har varit att ge banken en sådan finansiell bas att den kan bevara och öka sin utlåningsverksamhet. Teckning av andelar till den senaste allmänna kapitalhöjningen (1988 års) sker för närvarande. De förra beslutades 1959 och 1979. Syftet med övriga kapitalhöjningar har t ex varit att ge blivande medlemmar möjlighet till andelsteckning och därmed medlemskap. Man har också sökt tillgodose önskan om att öka andelarna för vissa medlemmar i enlighet med deras ökade ekonomiska styrka.

IBRDs auktoriserade kapital, dvs det maximala belopp medlemmarna bemyndigat kapitalet att uppgå till, var före 1988 års allmänna kapitalhöjning 94,9 miljarder dollar. I och med denna är det auktoriserade kapitalet nu 171,4 miljarder dollar, en ökning med nära 80 procent. Antalet andelar uppgår till 1 420 500 om 100 000 dollar var (1974 års SDR - se nedan). Per 30 november 1990 var drygt 130 miljarder dollar tecknade. Man räknar med att 1988 års kapitalhöjning skall räcka för en ökning av utlåningen på 10 procent per år under de närmaste tre åren. Eventuella effekter av bankens medverkan i Brady-initiativet för skuldlättnad har då inte medräknats.

Huvuddelen av bankens kapital är "callable capital", avsett att användas endast för att möta institutionens förpliktelser mot sina långivare, om så skulle bli nödvändigt. Resterande del inbetalas, en viss andel i guld eller dollar och en större andel i lokal valuta. I den senaste höjningen bestämdes den inbetalade andelen till 3 procent, varav 0,3 i guld eller dollar och 2,7 i det betalande landets valuta.

Sverige har deltagit i samtliga kapitalhöjningar. I april 1989 gjordes den svenska andelsteckningen i 1988 års allmänna kapitalhöjning. Sverige har nu 14 974 andelar (1 806,4 milj dollar) i tecknat kapital. Sveriges riksbank svarar för de svenska inbetalningarna. Regeringen är dock garant för täckning av förluster, som kan uppkomma på den svenska kapitalinsatsen,

Det är väsentligt att den värdeenhets banken uttrycker sitt kapital i är stark och stabil. "Callable capital" skulle annars kunna urholkas över tiden. Likaså skulle utlåningen kunna påverkas negativt. Enligt bankens stadga får nämligen utestående och utbetalade lån jämte garantier inte överstiga summan av tecknat kapital, reserver och överskott ("gearing ratio 1:1"). Utlåningen sker till stor del i yen, tyska mark och schweiziska francs. Stärks dessa gentemot bankens värdeenhets, minskar således utrymmet för utlåning och garantier - det s k "headroom".

Enligt bankens stadga uttrycks dess kapital i det värde, som den amerikanska dollarn hade den 1 juli 1944. Sedan guldets roll för systemet med parivärden för valutor formellt upphörde 1978, har det inte funnits någon tillfredsställande metod för att omvandla denna s k 1944 års

dollar. Från och med den 30 juni 1987 har dock denna "gulddollar" enligt ett tolkningsbeslut i bankens direktion det värde, som den särskilda dragningsrätten, SDR, hade i dollar omedelbart före den 1 juli 1974, dvs 1,20635 dollar (1974 års SDR).

5 Finansiering

IBRD erhåller huvudparten av de medel man lånar ut via upplåning på kapitalmarknaderna; man ger ut obligationer till individer och privata institutioner i mer än 100 länder. Obligationerna har högsta möjliga kreditvärdighet, eftersom medlemsregeringarna gemensamt står bakom IBRDs kapital. Banken är en av de större låntagarna på de internationella kapitalmarknaderna och den största icke inhemska låntagaren i närapå alla länder, där dess obligationer säljs. IBRD lånar också medel genom att sälja obligationer direkt till regeringar och centralbanker. Banken har vid flera tillfällen tagit upp lån i svenska kronor.

En mindre del av bankens inkomst kommer från behållna intäkter och avkastning på det inbetalade kapitalet. Alltsedan 1947 har IBRD gått med vinst. Under budgetåret 1989/90 (Fiscal Year, FY 1990) lånade IBRD upp nära 12 miljarder dollar; merparten var lång- och medelfristig. Vid utgången av FY 1990 uppgick den medel- och långfristiga upplåningen till ca 81 miljarder dollar.

Nettoinkomsten var ca en miljard dollar FY 1989 och 1990. Avdrag har då gjorts för avsättningar för lån till medlemmar, där betalningsdröjsmål föreligger, samt för ej erhållen ränta. Större delen av nettoinkomsten användes för att stärka de allmänna reserverna. Återstoden överfördes 1989 till en skuldreduktionsfacilitet för låntagare hos IDA. Relationen reserver/utlåning var nära 11 procent FY 1990. Begreppet används av IBRD på ungefär samma sätt som kapitaltäckningsregler används av kommersiella finansiella institutioner.

Av princip medger inte IBRD skuldkonsolidering av sina lån - bl.a. av hänsyn till behovet att bevara klassificeringen "AAA", dvs högsta kreditvärdighet. Både Världsbanken och IMF har status som "preferred creditors". Sedan budgetåret 1987/88 har banken nya regler för avsätt-

ning för lån med icke erlagd ränta (loan loss provisioning). Då ränta ej erlagts under sex månader, anses lånet vara i "nonaccrual status" och avsättning görs. Vid slutet av FY 1990 gällde detta sju länder: Liberia, Nicaragua, Panama, Peru, Sierra Leone, Syrien, Zambia. "Non-accrual loans" (utbetalade och utestående) motsvarade då drygt 3 procent av bankens låneportfölj.

Den ränta som bankens låntagare betalar, är baserad på genomsnittskostnaden de senaste sex månaderna för en "pool" av utestående upplåning. En räntjustering görs varje halvår. Sedan juli 1982 är räntan på utlåningen variabel. Kursriskerna fördelas också mellan låntagarna via en "currency pool". Under budgetåret 1988/89 beslöt man modifiera denna något för att bli söka minimera kursfluktuationerna.

6 Utlåning inkl strukturanpassning

IBRDs utlåningsåtaganden under budgetåret 1988/89 (Fiscal Year, FY 1989) uppgick till 16,4 miljarder dollar. Detta är 11 procent utöver nivån FY 1988. Budgetåret 1989/90 minskade den till 15,2 miljarder dollar. Utbetalningarna på redan ingångna lån var dock större FY 1990 än FY 1988 och 1989. De djupt skuldsatta medelinkomstskuldländerna (heavily indebted middle-income countries) - främst i Latinamerika - svarade som tidigare för den största andelen av utlåningen. Totalt var volymen utestående lån för IBRD 89 miljarder dollar FY 1990. FY 1991 planeras för en utlåning på 16-18 miljarder dollar.

IBRDs nettoutbetalningar (utbetalningar minus amorteringar) minskade från 3,4 miljarder dollar FY 1988 till 1,9 miljarder dollar FY 1989 på grund av tidigare lagda återbetalningar från främst Rumänien, Sydkorea och Thailand. FY 1990 var nettoutbetalningarna 5,7 miljarder dollar. Under perioden 1986-88 var bankens nettoutlåning i genomsnitt 5 miljarder dollar per år. Detta motsvarar ungefär en fjärdedel av all nettoutlåning till IBRD-låntagare.

Återbetalningstiden för IBRD-lån varierar mellan 15 och 20 år beroende på låntagarlandets BNP/capita; den återbetalningsfria perioden varierar på samma sätt mellan 3-5 år.

Som nämnts tidigare, går huvudparten av Världsbankens utlåning till finansiering av projekt. Dess anpassningslångivning har dock ökat kraftigt sedan början av 1979. För närvarande gäller att denna inte får överstiga 25 procent av totala IBRD/IDA-utlåningen.

Det finns tre sorters lån för strukturanpassning: "Structural Adjustment Loans (SALs)" som ges för övergripande ekonomiska syften (betalningsbalansfinansiering), "Sectorial Adjustment Loans (SECALs)" som täcker mer begränsade åtgärder och "Hybrid Loans" som består av en projektdel och en anpassningsdel. Gemensamt är att lånen utbetalas snabbt mot att vissa villkor om förändringar uppfylls. Förändringarna kan gälla: makroekonomisk stabilisering (vanligen grundad på IMF-program), inhemsk resursmobilisering (via t.ex. reformer inom den finansiella sektorn), effektivisering av t.ex. offentliga investeringar och liberaliserad handelspolitik. Syftet är att samtidigt med en förbättrad extern/intern balans öka tillväxten. Ekonomin skall via förändringar i relativa priser och ändrade institutionella förhållanden svara bättre på incitament.

Det har visat sig, att anpassning tar längre tid än man trott. Att ändra incitament på efterfrågesidan är lättast. Det tar betydligt längre tid, innan utbudssidan reagerar. Man kan dock inte generellt säga, att anpassningslån är mer riskabla än projektlån. Det beror på låntagarlandet.

Behovet av anpassning i skuldländerna har medfört ett ökande samarbete mellan IMF och Världsbanken. Organisationernas aktiviteter sammanfaller nu i större utsträckning i och med att Världsbanken ger struktur- och sektoranpassningslån, medan fonden fäster större vikt vid strukturella reformer. De principer, som reglerar samarbetet, har utvecklats ytterligare under året. Så långt möjligt, söker personalen i de båda organisationerna nå fram till ett gemensamt synsätt på medlemsändernas ekonomiska situation och utvecklingsmöjligheter. Samtidigt äger dock vardera institutionen rätt att göra en oberoende analys av låntagarlandets ekonomi.

7 Katalytisk roll inkl stöd till skuldlättnad

Ökningen av lån för strukturanpassning har lett till en större betoning av Världsbankens "katalytiska roll", dvs dess förmåga att mobilisera ökade externa kommersiella och/eller offentliga flöden. I flertalet fall är dessa en förutsättning för att anpassningen skall lyckas. Uteblir den katalytiska effekten, skadar det även IBRDs trovärdighet. Bankens beslut att stöda det s.k. Brady-initiativet som syftar till att möjliggöra skuldlättnad innebär, att den katalytiska rollen nu kan utövas även via stöd till skuldlättnad. Grovt sett kan man se en uppdelning av låntagarna i två kategorier: de djupt skuldsatta medelinkomstländerna, som främst kommer i fråga för IBRD-stöd till skuldlättnad från kommersiella långivare, och övriga låntagare som kan räkna med bankens stöd att erhålla nya kommersiella medel. Vissa låntagare passar dock inte in i denna uppdelning: djupt skuldsatta lägre medelinkomstländer, vars skulder är främst till offentliga långivare.

Banken kan fungera som katalysator, därför att den är en utvecklingsinstitution. Den kan bedöma låntagarnas kreditvärdighet annorlunda än finansiella marknader, vars riskhorisont är kortare. Syftet är att mobilisera en större mängd finansiering/skuldlättnad än som vore möjligt med enbart utlåning. Generellt gäller som villkor för att banken skall åta sig rollen som katalysator: realistiska anpassningsprogram, marknadsbaserade lösningar, lämplig "burden-sharing", bevarande av bankens finansiella ställning samt "case-by-case"-principen.

Vad beträffar stöd till skuldlättnad (Brady-initiativet) sägs i kommunikén från Utvecklingskommittén våren 1989, att banken skall reservera en del av anpassningslånen till skuldreduktion. Man skall också undersöka möjligheten till begränsade garantier för skuldländernas räntebetalningar i den händelse avsevärd skuld/skuld tjänstreduktion därigenom kan uppnås. IBRDs finansiella integritet skall samtidigt bevaras och den traditionella verksamheten inte påverkas negativt.

Senare under våren 1989 antog bankens Executive Board riktlinjer för hur Brady-initiativet skall tillämpas inom banken. Dessa bekräftas i kommunikén från utvecklingskommittén våren 1990. Vikten av att skuldlättnad inte innebär en väsentlig överföring av risk till den offent-

liga sektorn understryks. Andra låntagare skall inte påverkas negativt. Låntagarlandet måste genomföra en tillfredsställande anpassning. Samarbetet med IMF betonas; samtidigt understryks behovet av självständig bedömning inom respektive institution.

Volymmässigt bestämdes att upp till 25 procent av ett lands anpassningslån över en treårsperiod kan reserveras för skuldminskning (alternativt 10 procent av det totala lånebeloppet, där banken i huvudsak lånar till projekt och makroekonomin är acceptabel). Ytterligare resurser på upp till 15 procent av det totala treåriga låneprogrammet kan ges, främst för räntestöd. Detta tak kan överskridas i exceptionella fall, om finansiering sker via omfördelningar inom existerande låneprogram. Totalt får bankens ökade utlåning i samband med Brady-initiativet inte överskrida 6 miljarder dollar under de närmaste tre åren (FY 1990-92).

Banken skall stöda skuld/skuldtjänstlättning främst via vanlig utlåning och efter godkännande av Executive Board. Garantier för räntebetalningar skall endast användas i exceptionella och starkt berättigade fall. En väsentlig minskning i nuvärdet av framtida skuldtjänstförpliktelser krävs för stöd överhuvudtaget. Om låntagarlandet har fullföljt sitt anpassningsprogram behöver inte samtliga betalningsförpliktelser gentemot privata kreditorer ha uppfyllts.

Hittills har Mexiko, Filippinerna och Venezuela erhållit medel inom ramen för Brady-initiativet. IBRD har bidragit till skuldlättning för Costa Rica genom att via ett undantag medge att en del av bankens fordringar på landet ej skall ha företräde vid betalning.

I juli 1989 antog banken det s k "Expanded Co-financing Operations (ECO)". Avsikten är att via ett utvidgat program för samfinansiering främja möjligheterna för länder, som hittills undvikit skuldproblem, att upprätthålla och öka tillträdet till finansiella marknader. Totalt får bankens stöd till ECO inte överstiga 2 miljarder dollar före den första översynen FY 1991.

FY 1990 antogs riktlinjer för användningen av skuldreduktions-faciliteten för IDA-länder, till vilken 100 milj dollar avsattes av IBRDs

nettoinkomst FY 1989. Syftet är att minska skulderna hos dessa låntagare till kommersiella långivare.

8 Östeuropa

För att stödja övergången till marknadsekonomi i framför allt Östeuropa har en reformenhet för socialistiska ekonomier upprättats inom banken. Den täcker dock också in Kina, Laos, Vietnam och ett antal afrikanska länder. Enheten stöder/utövar forskning och samordnar arbetet.

Under våren 1990 började banken med utlåning till Polen och ett lån för strukturanpassning ingicks med Ungern. Med Jugoslavien har banken ett samarbete sedan 1983. Under FY 1990 stärktes landets reformarbete väsentligt. Rumänien har åter blivit en aktiv medlem av banken. Tjeckoslovakien och Bulgarien har nyss blivit medlemmar.

Världsbankens president har uttalat, att bankens lån till Östeuropa beräknas uppgå till 7,5 miljarder dollar de närmaste tre åren.

ESAF/SAF Countries: Quotas

(In millions of SDRs)

Member	Quota	Member	Quota
Afghanistan	86.7	Pakistan	546.3
Bangladesh	287.5	Rwanda	43.8
Bhutan	31.3	St. Kitts & Nevis	4.5
Burkina Faso	2.5	St. Lucia	7.5
Burundi	90.7	St. Vincent	4.0
Cameroon	31.6	Sao Tomé and Príncipe	4.0
Cape Verde	137.0	Senegal	85.1
Central African Republic	42.7	Sierra Leone	57.9
Chad	4.5	Solomon Islands	5.0
Comoros	30.4	Somalia	44.2
Cote d'Ivoire	30.6	Sri Lanka	223.1
Cuba	4.5	Sudan	169.7
Cyprus	8.0	Tanzania	107.0
Czech Republic	4.0	Togo	38.4
Dominican Republic	18.4	Tonga	3.3
Dominican Republic	70.6	Uganda	99.6
Dominican Republic	17.1	Vanuatu	9.0
Dominican Republic	204.5	Viet Nam	176.8
Dominican Republic	6.0	Western Samoa	6.0
Dominican Republic	57.9	Yemen Arab Republic	43.3
Dominican Republic	7.5	Yemen, P.D.R.	77.2
Dominican Republic	49.2	Zaire	291.0
Dominican Republic	44.1	Zambia	<u>270.3</u>
Dominican Republic	25.0		
Dominican Republic	142.0	TOTAL	4,191.8
Dominican Republic	2.5		
Dominican Republic	29.3		
Dominican Republic	15.1		
Dominican Republic	71.3		
Dominican Republic	66.4		
Dominican Republic	37.2		
Dominican Republic	2.0		
Dominican Republic	50.8	+ China	
Dominican Republic	33.9	India	
Dominican Republic	61.0		
Dominican Republic	37.3		
Dominican Republic	33.7		

**Stand-By, Extended, Structural Adjustment Facility
(SAF), and Enhanced Structural Adjustment Facility
(ESAF) Arrangements as of December 31, 1990**

(million SDRs)

Member	Date of Arrangement	Expiration Date	Amount Agreed	Undrawn Balance
Stand-By arrangements			2,791.35	1,330.50
Argentina	November 10, 1989	March 31, 1991	736.00	230.00
Congo	August 27, 1990	May 26, 1992	27.98	23.98
Côte d'Ivoire	November 20, 1989	April 19, 1991	146.50	29.30
Ecuador	September 15, 1989	February 28, 1991	109.90	70.65
El Salvador	August 27, 1990	August 26, 1991	35.60	35.60
Gabon	September 15, 1989	March 14, 1991	43.00	32.50
Guyana	July 13, 1990	July 12, 1991	49.50	9.82
Honduras	July 27, 1990	August 15, 1991	30.50	9.25
Hungary	March 14, 1990	March 13, 1991	159.21	31.64
Jamaica	March 23, 1990	May 31, 1991	82.00	40.90
Jordan	July 14, 1989	January 13, 1991	60.00	33.20
Morocco	July 20, 1990	March 31, 1991	100.00	52.00
Papua New Guinea	April 25, 1990	June 24, 1991	26.36	26.36
Poland	February 5, 1990	March 4, 1991	545.00	187.50
Trinidad and Tobago	April 20, 1990	March 31, 1991	85.00	37.50
Uruguay	December 12, 1990	March 15, 1992	94.80	85.80
Yugoslavia	March 16, 1990	September 15, 1991	460.00	394.30
Extended arrangements			7,919.30	3,811.38
Mexico	May 26, 1989	May 25, 1992	3,263.40	1,165.50
Philippines	May 23, 1989	May 22, 1992	660.60	424.68
Tunisia	July 25, 1988	July 24, 1991	138.20	138.20
Venezuela	June 23, 1989	June 22, 1992	3,857.10	2,083.00
SAF arrangements			642.81	180.92
Benin	June 16, 1989	June 15, 1992	21.91	15.85
Equatorial Guinea	December 7, 1988	December 6, 1991	12.88	9.20
Lao P.D.R.	September 18, 1989	September 17, 1992	20.51	14.65
Lesotho	June 29, 1988	June 28, 1991	10.57	—
Mali	August 5, 1988	August 4, 1991	35.56	10.16
Pakistan	December 28, 1988	December 27, 1991	382.41	109.26
Sao Tome & Principe	June 2, 1989	June 1, 1992	2.80	2.00
Sri Lanka	March 9, 1988	March 8, 1991	156.17	—
ESAF arrangements			1,796.87	785.10
Bangladesh	August 10, 1990	August 9, 1993	258.75	215.63
Bolivia	July 27, 1988	July 26, 1991	136.05	45.35
Gambia, The	November 23, 1988	November 22, 1991	20.52	3.42
Ghana	November 9, 1988	November 8, 1991	368.10	96.00
Guyana	July 13, 1990	July 12, 1993	81.52	44.28
Kenya	May 15, 1989	May 14, 1992	241.40	80.47
Madagascar	May 15, 1989	May 14, 1992	76.90	38.45
Malawi	July 15, 1988	July 14, 1991	55.80	9.30
Mauritania	May 24, 1989	May 23, 1992	50.85	33.90
Mozambique	June 1, 1990	May 31, 1993	85.40	76.25
Niger	December 12, 1988	December 11, 1991	50.55	26.96
Senegal	November 21, 1988	November 20, 1991	144.67	42.55
Togo	May 31, 1989	May 30, 1992	46.08	15.36
Uganda	April 17, 1989	April 16, 1992	179.28	77.19
TOTAL			13,149.33	6,087.90

Data: IMF Treasurer's Department

Enhanced Structural Adjustment Facility..
Contributions as of November 30, 1990

(In millions of SDRs)

Contributor	<u>Subsidies</u>	
	(Grant or Grant Equivalent)	Loans
Austria	(49)	...
Belgium	(97)	...
Canada	(174)	...
Chile	...	300
Denmark	30	12
Finland	41	...
France	(407)	...
Germany	130	800
Greece	(29)	700
Iceland	3	...
Italy	(215)	...
Japan	359	370
Korea	(52)	2,200
Kuwait	...	65
Luxembourg	5	38
Malaysia	(40)	...
Malta	2	...
Mexico	(26)	...
Netherlands	75	45
Norway	30	...
Saudi Arabia	(116)	90
Singapore	(28)	200
Spain	(23)	...
Sweden	131	260
Switzerland	(127)	...
Thailand	16	200
Turkey	...	...
United Kingdom	444	35
United States	105	...
Total	2,744	3,315

the 1990s, the number of people in the world who are undernourished has increased from 600 million to 800 million (FAO 1996).

There are a number of reasons why the world's population is becoming more undernourished. First, the world's population is growing rapidly, and the number of mouths to feed is increasing. Second, the world's food production is not keeping pace with the growing demand. Third, the distribution of food is uneven, with some areas of the world producing more food than they can consume, while other areas are struggling to produce enough food to feed their own populations. Fourth, the world's food supply is becoming increasingly dependent on a few major food-producing countries, which makes the world's food supply more vulnerable to shocks.

There are a number of ways in which the world's food production can be increased. First, more land can be brought into production. Second, more efficient farming practices can be used. Third, more food can be produced from the same amount of land by using fertilizers and pesticides. Fourth, more food can be produced from the same amount of land by using genetic engineering to create more productive crops.

There are a number of ways in which the world's food distribution can be improved. First, more food can be distributed to the areas that need it most. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by diversifying the world's food supply.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

There are a number of ways in which the world's food supply can be made more resilient to shocks. First, the world's food supply can be diversified by producing a wider range of crops. Second, the world's food supply can be made more resilient to shocks by improving the world's food storage facilities.

INTERNATIONELLA UTVECKLINGSFONDEN

Gerd Johnsson

Särstudie 2 till Multibiståndskommitténs betänkande
"Bistånd genom internationella organisationer"

Innehållsförteckning

I. BESKRIVNING

1 Tillkomst	s. 3
2 Beslutsfattande	s. 5
3 Stab och arbetssätt	s. 6
4 Verksamhetens omfattning	s. 8
5 Mandat och målsättning	s. 9
6 Vägledande principer för kreditgivningen	s. 10
7 Mottagarkrets och omfattning	s. 13
8 Sektorinriktning	s. 16
9 Finansiering	s. 17

II. BEDÖMNING

1 IDAs roll i ett bredare perspektiv	s. 20
2 IDAs målsättning	s. 24
3 IDAs finansiering	s. 28
4 Inflytandet i IDA	s. 30
5 Sverige/Norden i IDA	s. 33
6 Sammanfattande synpunkter	s. 40

BILAGOR

I det följande görs en allmän beskrivning och bedömning av Internationella utvecklingsfonden (International Development Association, IDA), som är den del av Världsbanksgruppen som ger krediter på koncessionella villkor.

De frågor som särskilt diskuteras är hur IDA uppfyller de mål som är vägledande för svenskt bistånd, IDAs roll i det internationella utvecklingssamarbetet, IDAs finansiering, inflytande/påverkan inom IDA och Sveriges/Nordens relationer med IDA.

BESKRIVNING

1. Tillkomst

Världsbanken (The International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) - som är IDAs "moderorganisation" (se nedan) - tillkom liksom Internationella Valutafonden (The International Monetary Fund, IMF) efter andra världskrigets slut. Banken har till uppgift att främja långsiktig tillväxt i medlemsländerna som till en början huvudsakligen bestod av länder i Nord- och Sydamerika samt Västeuropa. Banken skall också bidra till förbättrade levnadsvillkor för fattiga grupper.

Bankens utlåningsvillkor var då, liksom nu, i stort sett marknadsmässiga, dvs. i paritet med många kommersiella bankers. Fördelen för medlemsländerna var - och är - dock att inget land, som fullgör sina betalningsåtaganden mot banken, nekas lån på grund av bristande kreditvärdighet.

IBRDs medlemskrets kom snart att vidgas genom att flera länder i Östeuropa och ett växande antal fria stater i Afrika och Asien blev medlemmar.

Många av de nya medlemmarna hade behov och förutsättningar som krävde en ny typ av engagemang och insatser från bankens sida. Under 1950-talet fördes långa diskussioner om möjligheterna att upprätta ett instrument för förmånliga lån till de fattigare länderna. Att det internationella samfundet till sist år 1960 beslutade att tillskapa IDA - International Development Association - berodde bl.a. på Indiens växande svårigheter under slutet av 1950-talet, med tilltagande skuldbörda och svåra problem med livsmedelsförsörjningen.

USA, som alltsedan krigsslutet stått för lejonparten av biståndet till behövande nationer, var en av de främsta tillskyndarna av IDA. Man såg institutionen som ett sätt att få en bredare internationell bördefördelning i utvecklingssamarbetet. Storbritannien och Förbundsrepubliken var däremot länge motståndare till att inrätta ett organ som gav räntefria, förmånliga lån eftersom man ansåg att detta skulle försvaga Världsbankens allmänna kreditvärdighet.

Sverige däremot var, liksom övriga Norden och Nederländerna, pådrivande när det gällde IDAs tillkomst och man strävade först efter att IDA skulle ge rent gävbistånd. Som kompromiss enades Världsbanksstyrelsen om att IDA skulle förmedla räntefria krediter - med en liten administrationsavgift om 0,75 % av kreditbeloppet - med 50 års amorteringstid.

Det ursprungliga IBRD har sedermera kommit att utvidgas ytterligare till en "Världsbanksgrupp" för att möta medlemsländernas behov. År 1964 tillkom Internationella finansieringsbolaget (International Finance Corporation, IFC) vilken i motsats till de båda andra inte har regeringar utan företag och banker som partners. Vidare har Världsbanksgruppen också kommit att omfatta de i biståndssammanhang mindre intressanta International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) och Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).

IDA är - liksom IFC, ICSID och MIGA - öppen för alla IBRD-medlemmar men har något färre medlemmar än IBRD (138 i jämförelse med 152 - se bil. 1).

I IDA sammanhang delas medlemsländerna i princip upp i s.k. "Part I"-länder som lämnar finansiella bidrag till institutionen och "Part II" länder som står som faktiska eller potentiella mottagare av krediter.

2. Beslutsfattande

Liksom i IBRD är högsta beslutande organ en "Board of Governors" som möts vid årsmötena på höstarna. I guvenörsstyrelsen representeras medlemsländerna vanligen av finans-, planerings- eller biståndsministrar. Dessa ministrar ingår också i den för Världsbanksgruppen och IMF gemensamma utvecklingskommitten, Development Committee, som träffas två gånger per år för att dra upp riktlinjerna i viktigare policyfrågor.

För beslut rörande den löpande verksamheten svarar 22 exekutivdirektörer i en med IBRD gemensam styrelse som sammanträder 2-3 gånger per vecka. Styrelsearbetet leds av en president, tillika chef för Världsbanksgruppen, som utses för sex år i taget. Av tradition är presidenten amerikan (medan traditionen i IMF är att utse en europeisk ordförande).

Endast sju av styrelsens exekutivdirektörer representerar ett enskilt medlemsland; USA, Japan, Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Kina och Saudi-Arabien. Övriga medlemmar som ger mindre bidrag till IBRD/IDA i form av aktiekapital och direkt gåvobistånd får gå samman om styrelseposterna. De fem nordiska länderna utser en gemensam representant som väljs på rotationsbasis från vart och ett av länderna för tre år i taget.

Exekutivdirektörerna biträds av 4-5 representanter från det land eller de länder som ingår i den s.k. röst- eller valgruppen.

Några exekutivdirektörer representerar vitt skilda länder, t.ex. Nederländerna, Jugoslavien, Israel och Turkiet. Mindre, fattiga länder, t.ex. de afrikanska, har gått samman i röstgrupper med en gemensam direktör för mer än 20 stater.

De formella besluten i bankgruppen om t.ex. riktlinjer för verksamheten och fördelning mellan länder och sektorer samt beslut om enskilda lån och krediter fattas i regel av exekutivstyrelsen. I praktiken har dock bankens ledande tjänstemän inte minst genom sin sakkunskap och genom att de står för mer kontinuitet än styrelsen ett betydande inflytande på verksamheten; det är staben som utarbetar förslag om vilka länder som ska erhålla medel vid olika tidpunkter och det är också staben som föreslår belopp, sektorer och kreditvillkor.

3. Stab och arbetssätt

IDA har en med banken gemensam stab om ca 6 000 personer av vilka ca 100 är nordbor. Det finns alltså ingen separat organisation för IDA - i motsats till vad som är fallet för såväl IFC som för MIGA och ICSID.

IBRD/IDA är i huvudsak organiserad efter regional indelning med fyra stora geografiska områden: Asien, Afrika, Europa - Mellanöstern - Nordafrika samt Latinamerika och Karibien. Fackkunskap rörande t ex miljö, utbildning m.m. finns både inom dessa regionala enheter och i centrala övergripande funktioner. Utöver de operativa enheterna finns bl.a. större enheter för forskning, planering och utvärdering.

Många tjänstemän arbetar både med frågor som rör IDA och sådant som rör IBRD, t.ex. om de ägnar sig åt regioner eller frågor så som utbildning m.m. vilka rör båda organisationerna.

Förutom huvudkontoret i Washington för hela bankgruppen så finns ett Europakontor i Paris, ett kontor i Genève och ett i Tokio, två regionalkontor

i Afrika och ett i Asien samt landkontor i 46 u-länder. Kontoren är i regel mycket små med bara en eller ett par tjänstemän.

Som förstärkning till de fasta kontoren sänder bankgruppen årligen ut ett mycket stort antal besök ("missioner") i låntagarländerna. Syftet med dessa är bl.a. att följa upp tidigare lån och krediter samt att analysera behov och förutsättningar rörande nya medelsöverföringar.

Medan Världsbanksruppen till en början huvudsakligen arbetade på egen hand har den över åren övergått till att samarbeta med så vitt skilda institutioner som IMF, olika FN-organ, enskilda givarländer och enskilda organisationer. På detta sätt har man kunnat mobilisera både betydande mängder kapital och kunskap.

IDA ger förmånliga krediter på närmast gävvillkor till ett land för att möjliggöra vissa investeringar eller viss import. Valet av vad som skall finansieras med krediterna görs gemensamt av landet och IDA. Beloppen på krediterna understiger sällan USD 20 milj. - genomsnittet ligger på USD 50 milj.

Tidsåtgången från det att en insats identifierats och till den slutförts är ofta ca tio år (dvs. ungefär som för IBRD).

- | | |
|---|--------|
| 1. Identifikation av projekt, val, förberedelser, design | 2 år |
| 2. Appraisal (studier) | 1/2 år |
| 3. Förhandlingar med låntagaren. Styrelsegodkännande | 3 mån |
| 4. Genomförande och supervision (upp-handling m.m. tar tid) | 6 år |
| 5. Ex-post utvärdering | 1 år |

Projektberedningen tenderar nu ta längre tid än förr, eftersom IDA gör en bredare analys som omfattar en rad icke-finansiella/ekonomiska frågor, såsom miljöhänsyn, sociala mönster, kvinnors roll etc. Man arbetar också alltmer genom landets egna experter och konsultbolag än genom utländska experter. Detta ses bl.a. som ett led i IDAs satsning på uppbyggnad av mänskliga resurser.

IDA har under åren i genomsnitt finansierat ca 35 % av den totala kostnaden för de projekt och insatser som krediterna givits för. Generellt sett tar man en större andel av den utländska kostnaden - ca 2/3 - mot ca 1/5 av den lokala. I de allra fattigaste länderna står IDA för uppemot 90 % av projektkostnadens utländska del.

4. Verksamhetens omfattning

IDAs kreditgivning har expanderat kraftigt över åren från ett startkapital 1960 om USD 1 miljard till ca USD 16 miljarder för treårsperioden 1990-1992. (se tabell 1 nedan)

IDA har under sin nu 30-åriga verksamhet utfäst krediter till ett värde av ca USD 53 miljarder, dvs. över 300 miljarder kronor. Detta kan jämföras med t.ex. det totala svenska biståndet (bilateralt och multilateralt) som under samma period varit mindre än 1/3 av detta.

Under IDAs budgetår 1989/90 kontrakterades ca 100 krediter på totalt ca USD 5 miljarder - dvs. 2,5 gånger storleken av den svenska biståndsbudgeten. Samma år uppgick IBRD-lånen till ca USD 15 miljarder.

Antalet länder som fick IDA-krediter uppgick till ca 40 - vilket varit regel under hela 1980-talet. Sammanlagt har mer än 80 länder erhållit krediter alltsedan IDAs tillkomst.

IDAs resurser och Sveriges bidrag under åren framgår av tabellen nedan (milj. USD, avrundade belopp)

Tabell 1

(i milj.USD)

	<u>Totalt</u>	<u>Sveriges bidrag</u>
1960-62	756	10
1963-66	744	15
1967-70	1.200	30
1971-74	2.440	50
1976-77	4.501	180
1978-80	7.686	294
1981-83	12.000 ¹⁾	360
1984-86	9.000 ²⁾	225
1986-89	12.400	301
1990-92	15.500	ca 390

Till detta kommer en extra påfyllnad om nära USD 2 miljarder 1983
Plus bidrag till den s.k. Afrikaciliteten om USD 1 840 milj.

5. Mandat och målsättning

Syftet med IDA skulle främst vara att finansiera sådana insatser som länder inte kunde räkna med att få snabb, kommersiell avkastning på, men vilka ändå ansågs väsentliga för en gynnsam utveckling. Det hade nämligen visat sig att många länder varit obenägna att ta lån från Världsbanken (IBRD) för att finansiera t.ex. utbildning, sanitet och vatten-försörjning bland fattiga grupper. Dessutom fanns det ytterst små möjligheter att finansiera sådant genom kommersiell upplåning.

IDAs syfte var alltså ursprungligen att finansiera långsiktiga satsningar i olika u-länder - oavsett ländernas inkomstnivå.

Vidare skulle IDA koordinera givarbiståndet och mobilisera nya givare. Syftet med IDA var dessutom att bidra till en avpolitisering av biståndet.

Det blev så småningom uppenbart att IDAs begränsade medel måste fördelas efter hård prioritering. På tillskyndan av främst givarna valde man att i första hand använda resuserna för en begränsad krets av länder snarare än att ge alla länder mindre resurser. Endast de fattigaste

länderna blev därmed berättigade till IDA-krediter. Man enades vidare om ytterligare tre grundkriterier för utlåningen: länderna skulle ha låg kreditvärdighet och svårt att låna på den öppna, kommersiella marknaden, de skulle föra en förtroendegivande ekonomisk politik och ha lämpliga projekt och insatser för IDA att finansiera.

Kriterierna skulle om de helt följts utesluta Indien och Pakistan från IDA eftersom dessa båda länder var kreditvärdiga - trots att de har en BNP per capita som innebär att de klassificeras som fattiga. Indiens och Pakistans politiska styrka och dominans i u-landskretsen var mycket påtaglig vid IDAs tillkomst bl.a. inom den mycket aktiva och inflytelserika non-aligned-rörelsen. Med hänsyn till detta och till att det var just Indiens kris som i hög grad låg bakom upprättandet av IDA, så godkändes som en kompromiss både Indien och Pakistan som s.k. blend-länder vilket innebar att de i motsats till alla andra medlemmar både erhöll lån från IBRD och krediter från IDA.

Folkrepubliken Kina blev inte medlem i banken förrän år 1980 men kom då, liksom Nigeria av samma skäl som Indien och Pakistan, att ingå i blend-kretsen.

6. Vägledande principer för kreditgivningen

Under IDAs första decennium planerades kreditgivningen mest efter en beräkning av vilka varor och tjänster som behövde upphandlas för att genomföra t.ex. ett dammbygge. Detta ledde till att IDA i början av 1970-talet, liksom banken, kritiserades för att försumma icke-ekonomiska kriterier i sin planering och bedömning och för att finansiera inköp av utrustning utan att se till helheten. Under president McNamara, som satte stark prägel på banken åren 1968-1981, försköts bankens och IDAs fokus mot ett mer integrerat synsätt - i linje

med den tidens biståndsdebatt. Sociala frågor och fördelningspolitik kom också i förgrunden.

Beträffande inriktning och arbetsmetoder torde den största förändringen av IDAs verksamhet ha rört andelen projekt- och sektorlån i relation till program- och anpassningslån. IDA gick i likhet med bl.a. Sverige och UNDP över från ett projekt- till ett mer landinriktat bistånd under 1960- och 1970-talen. Alltsedan början av 1980-talet har s.k. strukturanpassningskrediter (Structural Adjustment Credits, SACs) tagit i anspråk en växande andel av IDAs resurser och år 1989 utgjorde dessa ca 25 % av IDAs totala kreditgivning. SACs har bl.a. lett till att IDAs kreditgivning för investeringar minskat i motsvarande mån - ett faktum som många bekymrats över.

Även om inte andelen anpassningskrediter (snabbt utbetalda krediter som stöd till länders betalningsbalanser, vilka ges för att underlätta ekonomiska reformer) överstigit 25 % av IDAs samlade kreditgivning så har krav på anpassning och reformer kommit att influera stora delar av IDAs sektor- och projektkrediter. Under 1990-talet kommer troligen "human capital formation" och miljö att bli frågor med ökad betydelse för IDAs kreditgivning.

SACs tillkom för att bistå länder som drabbades av skuldkrisen. De har alltmer kommit att utformas i samarbete med IMF som under 1980-talet kraftigt utvidgat sin verksamhet i låginkomstländerna, särskilt genom tillkomsten av SAF/ESAF, (Enhanced) Structural Adjustment Facility, som flerdubblade IMF:s resurser för de fattigaste länderna. SACs har stora beröringspunkter med svenskt importstöd och betalningsbalansstöd.

Trots att IDAs krediter till stor del inte bara gått till fattiga länder utan också till fattiga grupper inom dessa, har IDA, i likhet med flertalet andra givare, haft svårt att formulera någon direkt fattigdomsinriktad strategi. Man har dock vid flera tillfällen - framför allt på nordiskt initiativ -

genomfört en rad analyser av vilka grupper som är fattiga i olika regioner i syfte att kunna nå just dessa grupper och man har redovisat vilka krediter som särskilt nått och inriktats på fattiga grupper. 1988 genomfördes på initiativ av president Conable en utredning av hur både IBRD och IDA i ökad utsträckning skulle kunna nå de fattiga grupperna. Sedan denna "Poverty Task Force" lade fram sin rapport sommaren 1988 har banken laborerat med olika nya arbetssätt. Man arbetar nu på en uppföljning till 1990 års World Development Report, i vilken en strategi presenteras för mer effektiv fattigdomsbekämpning. Avsikten är att både IBRD och IDA under 1991 skall införa nya riktlinjer och procedurer för att mer effektivt kunna nå de fattiga i klientländerna.

Varken IDA eller bankgruppen i stort har heller haft någon strategi för att nå kvinnor och förbättra kvinnors ekonomiska villkor. Det hindrar inte att man sedan slutet av 1970-talet har en betydande ambition att inrikta fler lån och krediter på kvinnor, bl.a. inom jordbruk, utbildning och hälsovård men också inom industri och handel. Ca 1/4 av bankgruppens insatser inriktas nu explicit på kvinnor. Sverige och större delen av givargruppen inom IBRD/IDA har varit pådrivande när det gällt ökade satsningar på kvinnor och diskussionen har under många år förts mellan SIDA och bankens kvinnoenhet. Bankgruppen strävar nu alltmer efter att ge ökat stöd till kvinnorna som står för merparten av produktionen inom det afrikanska jordbruket. Kvinnorna utpekats numera också ofta, bl.a. i Världsbanksgruppens uppmärksammade långtidsstudie om Afrika, som den grupp som, genom sin nyckelroll inom jordbruket, skulle kunna skapa den tillväxt som behövs för en förbättrad framtid i Afrika. Sedan 1987 drivs inom banken ett särskilt initiativ för kvinnofrågor. Initiativet håller på att lämna försökstadiet och de lärdomar som dragits av verksamheten under de första åren skall nu integreras

i bankens löpande verksamhet. Enligt de aktuella planerna skall en mer detaljerad strategi för bankens stöd till kvinnornas roll i utvecklingen utarbetas under de närmaste två åren.

Inriktningen på en viss "kreditprofil" i ett land har i sista hand avgjorts i samråd med kreditmottagarlandets regering. Dessa regeringar torde överlag under 1980-talet snarare ha prioriterat tillväxt än satsningar på svaga grupper och regioner. Detta hänger givetvis ihop med ett problem som tenderar drabba allt utvecklingssamarbete, nämligen svårigheterna att nå grupper som lever utanför penningekonomierna. Den allmänna politiken tycks för övrigt ha vägletts av att man först önskat låta kakan växa för att sedan ha utrymme för en fördelning.

7. Mottagarkrets och omfattning

Vid IDAs tillkomst 1960 stod Folkrepubliken Kina utanför det internationella utvecklingssamarbetet och flera länder i Afrika och Asien hade ännu inte blivit självständiga stater. IDAs första klientkrets såg därför markant annorlunda ut än idag. Bland mottagarna märktes bl.a. Turkiet, Chile, Syrien och Sydkorea.

Sammantaget har under åren 87 länder erhållit krediter från IDA (se bil. 2). Mottagarkretsen växte särskilt snabbt under 1960- och 1970-talen genom att de nya självständiga staterna sökte sig in i det internationella samarbetet, både till FN och Världsbanksgruppen. Antalet länder som erhåller krediter är för närvarande ca 40 per år, dvs. ungefär lika många som de medelinkomstländer som lånar ifrån IBRD.

År 1968 beslutade IDAs styrelse att IDA-krediter endast skulle beviljas länder med en BNP/capita om högst USD 300 i 1968 års USD. Inflationen har resulterat i att gränsen justerats till USD 580 i 1987 års USD.

Indien med sin stora befolkning skulle, om man tillämpat principen om lika stora IDA-beviljningar per capita till alla länder, ha kommit att ta i anspråk en mycket stor del av IDAs resurser. Styrelsen satte därför ett tak så att Indien skulle få högst 40 % av IDA-krediterna. Gränsen för det näst folkrikaste medlemslandet Pakistan (som då också omfattade nuvarande Bangladesh) sattes till 12,5 %.

Vid IDAs tillkomst befann sig flertalet afrikanska länder fortfarande i inledningsskedet av sin frigörelseprocess. Detta torde vara den främsta förklaringen till att Afrika under tidigt 1960-tal enbart erhöll ca 10 % av IDAs resurser. Under 1970-talet ökade andelen till ca 25 %. Efter FNs beslut 1986 om en särskild internationell satsning på Afrika beslöts att andelen skulle öka till upp mot hälften av IDAs resurser. Förutsättningen var dock att länderna genomförde ekonomiska reformer inom ramen för s.k. strukturanpassningsprogram.

Tonvikten på Afrika har markerats ytterligare genom Världsbankens/IDAs särskilda Afrika-program (Special Program of Assistance, SPA) som inleddes 1987. Under detta program har drygt USD 6 miljarder mobiliserats för omedelbara insatser i skuldtyngda, fattiga länder i Afrika.

Ett enskilt lands kredittilldelning från IDA kan variera kraftigt från år till år eftersom det delvis är något av en tillfällighet om en kredit beviljas ett visst budgetår eller ett annat. Något direkt "landramssystem" förekommer inte men tilldelningen bestäms på grundval av behov, tillgänglighet på bra projekt och hänsyn till bl.a. landets befolkningsstorlek och utvecklingspolitik.

Nedan anges de största kreditmottagarna över åren:

Tabell 2

Största mottagare av IDA-krediter (1960-1989)

1. Indien	6. Ghana
2. Kina	7. Tanzania
3. Bangladesh	8. Kenya
4. Pakistan	9. Etiopien
5. Egypten	10. Nepal

Fem av de tio länder som får mest krediter från IDA är samtidigt huvudmottagare av svenskt bistånd. I flera afrikanska länder är det svenska bilaterala biståndet - och än mer det samlade nordiska - betydligt större än IDA-krediterna.

Många länder som ursprungligen fick IDA-krediter har haft god ekonomisk tillväxt och "graduering" från IDA, dvs. de har uppnått en BNP per capita som överstiger USD 580 i 1987 års penningvärde och därmed blivit för "rika" för att få krediter. Totalt hade 27 länder av detta skäl fått gå över till IBRD-lån år 1989. Att 1980-talet varit besvärligt för de fattigaste u-länderna framgår av att inga länder graduering från IDA sedan 1984. Däremot har nya länder kvalificerat sig, vilket ökat konkurrensen om resurserna. Nigeria har sålunda kommit in i IDA-kretsen och nyligen förklarades Honduras berättigat till krediter. Nicaragua väntas kunna få IDA-medel så snart landet betalat sina förfallna skulder till IBRD. Även Vietnam blir en IDA-mottagare när långivningen nu förväntas komma igång efter ett mer än 20 år långt avbrott (möjligen första halvåret 1991).

Tabell 3

IDA Utfästelser regionsvis 1961-1990 (i %)

		61-70	71-76	77-82	83-90
Sydasien		63	55	60	42
Indien		45	39	38	21
Bangladesh	-	9	9	10	
Pakistan		17	3	6	5
Övriga		1	4	-	6
Östasien		8	8	5	12
Afrika söder om Sahara		16	2	26	42
Nordafrika och Mellanöstern	8	10	7	1	
Latinamerika	5	3	2	3	
<u>Totalt</u>		<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

Hur kreditutfästelserna fördelar sig på olika sektorer framgår av bil. 3.

Afrikas andel av IDA har ökat från ca 10 % 1960 till 45-50 % 1990. Därmed har framför allt Indien och Pakistan fått minskade andelar. Folkrepubliken Kina som kom in som medlem först 1980 har aldrig behövt vidkännas någon minskning av sin andel på ca 12 % - men däremot ett totalstopp i utlåningen efter massakern på den himmelska fridens torg.

8. Sektorinriktning

IDA användes som ursprungligen avsetts inom sociala sektorer. Än mer, i enlighet med låntagarnas önskemål, gick dock krediterna till mer produktiva satsningar. Eftersom det var de fattigare, ofta mindre industrialiserade länderna som lånade från IDA innebar produktiva investeringar vanligen sådant som rörde jordbruket. Ca 1/3 av organisationens krediter gick under 1960- och 1970-talen till jordbrukssektorn. Detta kan jämföras med en dryg femtedel av IBRDs utlåning till rikare u-länder,

vilka mer använt lån från Världsbanksgruppen för att finansiera sin infrastruktur (42 % av lånen mot 30 % av IDA-krediterna).

Den andel av IDAs krediter som gått till urbana satsningar i storstädernas slum har ökat markant över åren. Skälen till detta är att befolkningarna i städerna i u-länderna ökat 2-3 gånger snabbare än ländernas totala befolkningar.

9. Finansieringen

IDAs kapitaltillgångar uppgick ursprungligen till USD 1 miljard. Medlen erhöles via gåvobistånd från 17 givare. USA stod för 40 % och Storbritannien för 19 %. Sammantaget svarade alltså dessa två länder för 3/5 av de totala bidragen till IDA.

Det blev snabbt klart att IDAs begränsade resurser inte kunde räcka länge. Från Världsbankssammanhang var medlemsländerna vana vid att "fylla på" med nytt aktiekapital. Inom banken (IBRD) var återbetalningstiden ca 17 år att jämföras med 50 år, varför banken snabbare fick tillbaka utlånade medel.

Redan 1964 blev det dags för en första "påfyllnad" av IDAs resurser. Denna kom att följas av nya givaråtaganden ungefär vart tredje år. Flertalet av påfyllnaderna kom fr.o.m. 1970-talet att innebära markanta realökningar av IDAs resurser, ofta om 10-12 %. Undantag var dock de sjätte och sjunde påfyllnaderna i "krisens år" kring decennieskiftet 1979-1980. Den låga IDA 7 kom dock att kompletteras genom upprättandet av den s.k. Särskilda Afrikafaciliteten (Special Facility for Sub-Saharan Africa) åren 1985-1989.

Vid IDAs tillkomst 1960 hade givarna tagit en andel som motsvarade deras kvoter i IMF. Denna återspeglade i sin tur ländernas relativa ekonomiska styrka.

Sveriges kvot i IMF har under åren legat tämligen konstant kring 1 %. Med detta som utgångspunkt kom Sveriges första andel av IDA att utgöra drygt 1 %.

Redan vid den första påfyllnaden uppstod en diskussion om att ändra fördelningsnyckeln. Storbritannien önskade sänka sin andel med nära 5 %. Det utrymme som därmed uppstod kom att upptas av bl.a. Förbundsrepubliken Tyskland, Italien, Frankrike, Japan och Sverige.

Frågan om fördelningsnycklar har återkommit i alla de totalt nio påfyllnadsförhandlingar som förekommit. Vid varje omförhandling har mellan 3 % och 9 % av andelarna bytt "ägare".

Generellt sett har USA och Storbritannien minskat sin andel medan de ekonomiskt allt starkare länderna Förbundsrepubliken och Japan istället ökat sina. Både USA och Storbritannien har i stort sett halverat sina andelar av IDA på 30 år. Vid den senaste, nionde påfyllnaden tog USA ca 22 % - vilket ändå är avsevärt mer än de ca 17 % USA har av Världsbankens (IBRD) aktiekapital.

Nya bidragsgivare till IDA har tillkommit under åren. Det gäller särskilt länder inom OPEC-kretsen, vilka för första gången medverkade vid den femte påfyllnaden 1977, dvs. vid tiden för diskussionerna om en ny internationell ekonomisk världsordning. De stora givarna inom OPEC-gruppen har varit Saudi-Arabien och Kuwait.

Till följd av sjunkande oljepriser har OPEC-länderna sänkt sin ursprungligen tämligen höga andel i IDA. Detta har något kompenserats av att nya givare tillkommit, bl.a. Turkiet, Polen samt Brasilien och flera rikare u-länder (vilka för övrigt fortfarande lånar av IBRD). Därigenom har alltså även u-länderna skaffat sig en möjlighet att påverka IDA-förhandlingarna.

Sammanlagt uppgår antalet givare till IDA 1990 till 32 stycken mot 17 i ursprungsskedet.

Sveriges andel har varierat över åren. Andelen var som minst vid IDAs tillkomst med 1,33 % och 2,01 % vid den första påfyllnaden. Sedan ökade den markant till 4,18 % vid den tredje påfyllnaden. Fram till och med den sjätte påfyllnaden var andelen mellan 3 % och 4 %. Vid den sjunde, åttonde och nionde påfyllnaden tog Sverige ca 2,5 % av andelarna (2,62 % år 1990).

Övriga Nordens andelar har också varierat, men något mindre är de svenska. Danmark har tagit 1-2 %, Norge runt 1 %, Finland ca 0,5 % och Island - som inte deltagit i alla påfyllnader - ca 0,3 %. En tumregel är att Sverige stått för ungefär lika mycket som övriga Norden sammantaget.

Förändringarna över åren vid de olika påfyllnadsförhandlingarna framgår av tabellen nedan:

Tabell 5

Sveriges, USAs, Japans och Norges andelar vid
IDA-påfyllnaderna

	Sverige	USA	Japan	Norge
IDA initialbidrag	1,33	42,34	4,44	0,89
IDA 1	2,01	41,89	5,54	0,89
2	2,47	40,00	5,54	0,89
extrabidrag	6,22	37,75	5,23	0,94
3	4,18	39,33	5,90	0,89
4	4,00	33,32	11,00	1,10
5	3,82	31,22	10,30	1,05
6	3,00	27,00	14,65	1,20
extrabidrag	4,10	-	25,43	2,27
7	2,50	25,00	18,70	1,27
" (Afrikafac.)	3,82	25,00	18,34	2,17
8	2,62	23,3	18,70 ¹⁾	1,42
9	2,62	21,61	18,70 ¹⁾	

1) Vid IDA 8 gav Japan extrabidrag motsvarande ytterligare ca 4 % och vid IDA 9 ett som motsvarade 2-3 %.

Bidragen till IDA utställs i form av växlar från givarna som IDA drar på i takt med att organisationen behöver pengarna. Den långsamma utbetalningstakten gör det också i många fall lättare för givarna att gå med på stora påfyllnader. Danmark t.ex. tar i sina budgetar bara upp det belopp som faktiskt betalas ut till IDA vilket är ca 10 % per år av det totala belopp som beviljas vid påfyllnadsförhandlingen.

Sverige däremot tar upp hela utfästelsen i budgeten. Därmed skapas ett "dolt" budgetutrymme som ger Sverige (Riksbanken) ränta på kapitalet innan det utbetalas. IDA har nu förhört sig om möjligheten att något öka på utbetalningstakten på bidragen från samtliga givare. Några givare bl.a. Belgien har gått med på detta.

II BEDÖMNING

1.IDAs roll i ett bredare perspektiv

IDA är en särskilt viktig källa för överföringar av koncessionella medel till de fattigaste länderna, inte bara i kraft av sin omfattning utan också mot bakgrund av att över hälften av allt bilateralt bistånd kanaliseras till de rikare medelinkomstländerna.

Generellt sett har IDA mycket starkt stöd av det internationella givarsamfundet vilket bl.a. manifesterades i samband med den nionde påfyllnaden av IDA år 1989/90.

IDA står idag för över 40 % av samtliga multilaterala biståndsöverföringar till u-länderna.

IDA stod trots sina stora överföringar 1989 i genomsnitt för bara 2 % av de totala investeringarna i låginkomstländerna. I vissa afrikanska länder finansierar dock IDA upp mot 5 % av de totala investeringarna.

IDA skulle ha kunnat erhålla ännu mer biståndsmedel om man lyckats erhålla de medel som givarna gav till IMF hösten 1987 när ESAF tillkom. Inom givarkretsen påpekas emellanåt att de delar av ESAF som kommer från olika biståndsbudgetar istället borde ha anslagits som extrabidrag till IDA för insatser i skuldtyngda fattiga länder. På detta sätt skulle länderna erhållit längre krediter - 40 år - än de 10-åriga som erhålls genom ESAF. Nu gick banken miste om dessa medel, kanske delvis beroende på att man inte var lika aktiv i sin resursmobilisering som den nytillträdde IMF-chefen. Det är emellertid osannolikt att de stora ESAF-finansiärerna skulle ha varit villiga att i stället satsa sina pengar på IDA. Därtill fäste man alltför stort avseende vid IMF-konditionaliteten. Nu blev bankgruppens svar på ESAF istället det särskilda Afrika-programmet, SPA. Därigenom sökte banken återta initiativet rörande insatserna till förmån för de fattigaste länderna i Afrika.

Världsbankens/IDAS roll har förstärkts under de senaste decennierna främst genom att institutionerna skaffat sig en både bredare och djupare kunskap om såväl ekonomiska som sociala och politiska problem inom klientkretsen. Inte minst skuldskrisen och satsningarna på strukturanpassningsprogram - vilka för övrigt succesivt förändrats över åren - har givit bankgruppen en allt viktigare roll, både visavi mottagarna och givarna. Detta gäller både på fältet och centralt genom de s.k. konsortiemöten som banken/IDA anordnat sedan början på 1960-talet. Idag finns ca 50 konsultativa grupper för biståndsmobilisering och -samordning, vilka i huvudsak avser IDA-länder. Nära hälften av länderna finns i Afrika.

Tillkomsten av IBRD/IDAS särskilda afrikaprogram, "Special Program of Assistance for Africa" (SPA), har förstärkt denna koordinerande funktion. Inom programmet mobiliserar och samordnar banken betalningsbalansstöd till särskilt hårt skuldsatta låginkomstländer i Afrika söder om

Sahara, vilka genomför ekonomiska reformprogram. En grupp bilaterala givare möts regelbundet under ordförandeskap av bankens/IDAs Afrikachef. IBRD/IDA tillhandahåller ekonomisk analys och uppskattningar av finansieringsbehoven, varefter det överenskommes vilka finansieringsåtaganden man skall söka åstadkomma. Denna typ av samverkan med bilaterala biståndsgivare ses som en modell för hur sådant samarbete framgångsrikt skulle kunna genomföras även i andra regioner. Eventuellt kan liknande typer av program komma att bli akutella för vissa delar av Asien samt Centralamerika.

Generellt sett kan Världsbanken/IDAs relationer med IMF, regionalbankerna, FN och bilaterala givare betraktas som goda och på vissa områden är de tämligen omfattande, både inom ramen för traditionella projektinsatser och genom strukturanpassningsprogram, och regleras ibland i formella avtal.

Relationerna med folkrörelser och andra enskilda organisationer i u- och i-länder har alltsedan IDAs tillkomst överlag också varit goda. Under 1980-talet tilltog dock kritiken mot bankgruppen från många organisationer som ansåg att banken/IDA alltför ensidigt prioriterade tillväxtaspekter och ibland satsade på projekt av miljöfarlig karaktär.

Banken har nu börjat bygga upp ett bättre förtroende i förhållande till de enskilda organisationerna både genom sin ökade medvetenhet och kompetens på miljöområdet och i direkta och organiserade överläggningar med olika organisationer. Detta får anses som mycket viktigt för bankgruppens verksamhet på fältet och dess förmåga att i olika givarländer få politiskt och ekonomiskt stöd, bl.a. vid olika påfyllnads- förhandlingar.

Bankgruppen har en fackkompetens som med både nationella och internationella mått mätt är imponerande, särskilt vad avser analys och planering. Detta bidrar till att banken ibland kan upplevas som något av en "storebror" i det multilaterala arbetet

och som något överlägsen i sin attityd gentemot mindre aktörer. Problemet torde bl.a. hänga ihop med att banken med sin stora bredd anser att andra intressenter har ett begränsat och alltför snävt synsätt. Möjligen kan det också vara så att yrkeskategorin ekonomer inte efter förtjänst uppskattar fackfolk med en annan typ av kunnande.

Betydande ambitioner har märkts på miljöområdet där banken/IDA spelar en ledande roll i förberedelserna för upprättandet av en "Global Environment Facility". Här har det kommit till en viss kompetensstrid rörande rollfördelningen mellan banken, UNEP och UNDP.

Bland de regionala utvecklingsbankerna har det hittills varit framför allt den Asiatiska utvecklingsbanken som kunnat utmana Världsbankens ledarskap och i många fall tack vare billigare lån och tillgång till gåvomedel för projektförberedelser framgångsrikt lyckats konkurrera med den större institutionen. På sikt kan ett liknande förhållande möjligen komma att uppstå mellan Världsbanken/IFC och den nyligen etablerade Europeiska Utvecklingsbanken, (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD).

Många duktiga tjänstemän inom FN och regionalbankerna går över till Världsbanken som erbjuder högre löner och ofta mer intressanta arbetsuppgifter och bättre karriärmöjligheter. Bankens relativa styrka i förhållande till FN riskerar därför att förstärkas ytterligare på sikt. Det är angeläget att Sverige och Norden stöttar det väl fungerande samarbete som äger rum mellan t.ex. banken och FN så att de olika institutionernas olika fördelar utnyttjas bäst.

2. IDAs målsättning

I detta avsnitt görs ett försök att analysera IDAs verksamhet i relation till de svenska biståndspolitiska målen, dvs. att höja de fattiga folkens levnadsstandard, preciserat i de fem delmålen (1) ökad tillväxt, (2) ekonomisk och social utjämning, (3) ekonomisk och politisk självständighet, (4) demokratisk samhällsutveckling och (5) god hushållning av begränsade naturresurser och miljö.

Grunden för IDAs verksamhet fastställs dels i stadgan ("Articles of Agreement") som antogs 1960, dels i s.k. kriterier för utlåningen som slogs fast i samband med IDAs tillkomst.

Varken mål eller kriterier har ändrats under åren men tyngdpunkten har förskjutits - i likhet med hur svensk biståndspolitik varierat under senare decennier i takt med att nya lärdomar dragits.

I IDAs stadga slås fast att världssamfundet har ett gemensamt intresse av att främja utvecklingen i u-länderna och att det därför är angeläget att lämna bistånd. Syftet för IDA anges i stadgan vara att "främja ekonomisk utveckling, höja produktiviteten och höja levnadsstandarden i mindre utvecklade områden inom IDAs medlemskrets, som komplement till de insatser som görs genom Världsbanken".

Vid sidan av dessa målsättningar har Board of Governors slagit fast - och senare vid upprepade tillfällen bekräftat - fyra grundläggande kriterier för kreditgivningen genom IDA:

1. Fattigdom: länderna som får krediter skall ha en inkomst per capita om högst USD 580 i 1987 års USD.
2. Kreditvärdighet: landet skall anses lida av en bristande kreditvärdigt, dvs. ha svårt att låna på den öppna marknaden.
3. Ekonomisk politik: landet skall föra en god utvecklingspolitik.

4. Projekt m.m.: det skall föreligga lämpliga insatser för IDA att finansiera.

Som framgår av ovanstående förstärker delar av målen och kriterierna varandra. Samtidigt finns det en risk att de till vissa delar inbördes är svåra att förena. Det kan t.ex. vara svårt att kombinera produktivitetshöjning med satsningar i mindre utvecklade områden där just grundläggande utvecklingsproblem ofta blockerat ett effektivt resursutnyttjande. Liknande problem finns givetvis inom det svenska biståndets ambitioner att åstadkomma både tillväxt och utjämning.

IDAs två första mål, utveckling och höjd produktivitet, ligger väl i linje med tillväxtmålet inom svensk biståndspolitik. IDAs tredje mål markerar att man i första hand riktar sig inte mot fattiga länder utan fattiga områden - dvs. grupper - i enskilda länder. Därmed har IDA liksom Sverige i praktiken ett utjämningsmål.

De fyra grundläggande kriterierna för IDAs kreditgivning kan också sägas ligga väl i linje med de svenska biståndspolitiska målen. Fattigdomskriteriet - "förstärkt" av kreditvärdighetskriteriet - är dock mer vägledande för IDA än för det svenska utvecklingssamarbetet; således ingår länder som har eller har haft en BNP per capita dubbelt så stor som IDA-ländernas i kretsen av svenska huvudmottagare (t.ex. Nicaragua och Zimbabwe).

Det tredje IDA-kriteriet rörande ekonomisk politik har tolkats olika under åren men genomgående haft innebörden av en öppen, fri marknadsekonomi med liten statlig reglering. Under 1970-talet var dock IDAs krav på den ekonomiska politiken begränsade eftersom man vid denna tidpunkt hyste ett grundläggande förtroende för att u-länderna gjorde riktiga prioriteringar. Under 1980-talet, när uppmärksamheten mer inriktades på bristerna i u-ländernas politik, förstärktes kraven på en god

"performance" högst väsentligt. Man betonade alltmer att det var fruktlöst att satsa på enskilda projekt och investeringar om en reglerad prispolitik förvrängde marknaden och om en stor statlig sektor slukade en orimligt stor del av de tillgängliga resurserna. Denna inriktning med krav på att marknaden och inte ineffektiva, tungrodda statsapparater skall styra utvecklingen stämmer överens med vad Världsbanksgruppen generellt förordat under alla år. Tankarna fick som bekant mycket stor genomslagskraft under 1980-talet, först i Västeuropa och icke-socialistiska länder i hela världen och sedan till sist, i decenniets slutskede, också i Östeuropa.

I IDAs definition av god ekonomisk politik och "performance" ligger inte bara krav på en tillväxtinriktad politik utan också krav på en politik som gynnar fattiga grupper. Norden underströk detta med kraft under de övergripande diskussionerna vid den nionde IDA-påfyllnaden.

IDAs styrelsediskussioner har bl.a. på nordiskt initiativ alltmer kommit att inriktas på miljöfrågor och verksamheten utformas alltmer med hänsyn till ett långsiktigt utnyttjande av natur och miljö. I detta syfte har Världsbanksgruppen kraftigt förstärkt sina personal- och forskningsresurser på miljöområdet. IDA har, liksom Sverige, i praktiken därmed kommit att föra in ytterligare ett delmål för verksamheten, nämligen miljömålet. Engagemanget på miljöområdet kommer att accentueras ytterligare under 1990-talet.

När det gäller faktisk tilldelning av krediter är fattigdomskriteriet det dominerande. Krediterna ges alltså i första hand till länder med en BNP per capita under USD 580 i 1987 års USD. Inom denna grupp av fattiga länder premieras de som för en ekonomisk politik som överensstämmer med styrelsemajoritetens tolkning av en god "performance". I länder som för en i bankens/IDAs ögon oansvarig politik - t.ex. Sudan, Etiopien och Zaire - bibehåller IDA enbart ett

program på minimi-nivå (ett s.k. "core-program") som bl.a. inriktas på rådgivning.

Som framgår av ovanstående överensstämmar IDAs mål tämligen väl med de som är vägledande för svenskt utvecklingssamarbete. Sverige har också under åren deltagit aktivt i diskussionen om tolkningar och betoningar rörande IDAs målsättningar och påverkat organisationen i en riktning som stämt med svenskt biståndstänkande. Eftersom IDA står öppen för alla fattiga länder finns det emellertid vissa undantag från den biståndspolitiska överensstämmelsen.

Ekonomisk och politisk självständighet åberopas t.ex. aldrig som mål för kreditgivningen. Det är dock troligt att kreditgivningen de facto främjar sådan självständighet - vilket överensstämmer med den grundläggande tanken bakom IDAs tillkomst, nämligen att en stark multilateral kanal för förmånliga krediter skulle främja en avpolitisering av biståndet.

Någon motsvarighet till det svenska demokratimålet åberopas inte alls i IDA-sammanhang, vare sig i stadga eller kriterier. Däremot har flera givare, inte minst USA, åberopat demokratimålet - och kränkning av mänskliga rättigheter - när man motsatt sig utlåning till t.ex. Etiopen och Vietnam. En sådan argumentation strider mot IDAs stadgar och övriga formella överenskommelser, vilka utesluter politiska hänsynstaganden. I praktiken påverkar dock USAs inställning IDAs kreditgivning, i synnerhet som USAs linje ofta stöds av bl.a. Japan och Storbritannien. Avbrytandet av kreditgivningen till Vietnam med motiveringen att landet slösade resurser på krigföring är det kanske tydligaste exemplet på den typ av politisering som förekommit i bankgruppen.

3. IDAS finansiering

Finansieringen av IDA liksom av regionalbankernas motsvarande "mjuka fönster" framstår som unik i multilaterala sammanhang. Summorna är imponerande; under IDA nionde påfyllnaden som framförhandlades år 1989

mobiliserade t.ex. det internationella samfundet ett belopp som motsvarar nära 100 miljarder kronor för insatser i världens fattigaste länder under en tre-årsperiod.

IDA bibehåller därmed utan konkurrens sin ställning som världens största enskilda källa för bistånd till låginkomstländerna. Härtill kommer Världsbankens långivning på mer bankmässiga villkor. Denna uppgår för närvarande till ca USD 15 miljarder per år.

Bördefördelningen inom IDA-givarkretsen torde något mer än inom FN-systemet präglas av principen av var och en efter förmåga. Givarkretsen består för närvarande av 32 länder av vilka 25 är i-länder och återstoden IBRD-låntagare. (Se bil. 4) De tio största givarna - bland dem Sverige - står för ca 90 % av bidragen. USA har alltid varit störst som givare till IDA och är det fortfarande även om man minskat sin andel från 40 % vid IDAs tillkomst till 21,6 % år 1990. Sverige står för ca 1/10 av USAs andel med 2,62 %. Nordens sammanlagda andel har under åren varit ca 7 % - dvs. motsvarande Canadas.

Japan, som i biståndssammanhang annars är störst i världen, har i IDA-sammanhang valt att ligga på en lägre nivå än USA. Detta innebar att man vid IDA nionde förhandlingarna väntade ut USA som hela tiden - som vanligt - var mest återhållsam när det gällde att komma med utfästelser. Japans andel av IDA ligger idag strax under USAs. Tyskland, vars relativa styrka mätt i BNP borde motivera ett större bidrag står för bara 11 % av IDA - vilket kan jämföras med Nordens 7 %.

Tabell 6

Sveriges, Norges, USAs och Canadas andelar av IDA och UNDP 1988

	Sverige	Norge	USA	Canada
IDA	2,6 %	1,4 %	25,0 %	5 %
UNDP	8,6 %	7,4 %	9,9 %	5 %

Sverige och Norge prioriterar alltså UNDP betydligt mer än IDA i jämförelse med USA och Canada.

Danmarks och Norges andelar multilateralt bistånd överstiger kraftigt motsvarande andel för Sverige. I absoluta termer uppgår de tre ländernas multilaterala bistånd därmed till likartade belopp. Ca 4 % av Danmarks respektive Norges totala bistånd kanaliseras genom IDA, medan motsvarande siffra för Sverige är ca 7 %.

Generellt kan noteras att alla de fem största bidragsgivarna till IDA - USA, Japan, Förbundsrepubliken, Frankrike och Storbritannien - tar en större andel av IDA än av UNDP. Alla andra västliga givare (utom Belgien) tog 1988 en större andel av UNDP än vad man tog av IDA - även om bidragen till IDA i absoluta tal ofta var större.

Skälen till Sveriges stora IDA-bidrag är främst att vi vill stödja en verksamhet som i hög grad inriktas på de fattigaste länderna, som är effektiv och som spänner över många av oss prioriterade områden.

Svenskt stöd för Världsbanksgruppens verksamhet har breddats på senare år bl.a. genom vår aktiva medverkan i bankgruppens särskilda program för Afrika. Därigenom har nu i ökad utsträckning bilateralt bistånd över landramarna och bistånd i

form av betalningsbalansstöd kommit att ges genom eller parallellt med bankens och IDAs insatser. Dessa typer av insatser kan betraktas som en ny form av "multibi-verksamhet".

I samband med Sveriges medverkan i IDA nionde påfyllnaden noterades för övrigt att det fanns möjlighet att ta en lägre andel av IDA och istället ge extra bidrag under t.ex. SPA. I framtiden, inför IDA 10, finns givetvis möjlighet att använda bidrag till SPA eller särskilda bidrag på miljöområdet, som komplement till de ordinarie IDA-bidragen. Sektorvisa öronmärkningar av stor omfattning kan dock leda till att IDA degenererar till en rad särfonder öronmärkta för olika speciella ändamål.

IDA har utöver givarmedel under senare år kommit att erhålla återbetalningar på de krediter som tidigare beviljats. De största återflödena kommer givetvis från dem som lånat mest - framför allt från Indien som står för ca 40 %.

Under en rad år beslöt IBRDs exekutivstyrelse vid dess årliga fördelning av bankens årsvinst att ge ett bidrag om ca 10 % av vinsten (för närvarande motsvarande ca USD 100 milj.) till IDA. Sammanlagt har på så sätt USD 2 641 milj. anslagits till IDA. Dessutom har vinstmedel uppgående till USD 150 milj. tillförts den Särskilda Afrika-faciliteten. 1988 avsattes emellertid hela årsvinsten till bankens allmänna reserver för att stärka bankens finansiella buffert på grund av de ökade riskerna att låntagare skall hamna i allvarliga betalningsdröjsmål till banken. 1989 avsattes som ett led i kampen mot skuldskrisen USD 100 milj. till en särskild gåvofacilitet för återköp av fattiga länders kommersiella skulder till affärsbanker ("IDA Debt Reduction Facility").

4. Inflytandet i IDA

Världsbanken/IDA - liksom IMF - skiljer sig från FN-systemet bl.a. i så motto att länders formella inflytande avgörs av deras relativa ekonomiska styrka, dvs. de andelar de betalt in till institutionerna.

USA har genom sin stora andel alltid haft ett mycket stort inflytande på IDA - liksom på banken. USA utser bankens och IDAs president. För närvarande innehas denna post av Barber Conable (nära lierad med George Bush och med ett förflutet som kongressman).

USAs möjligheter till påverkan stannar inte vid röststyrka och det faktum att man innehar presidentposten och flera höga poster i förvaltningsapparaten. Dessutom präglas bankens och IDAs utvecklingsekonomiska synsätt mycket av vad som lärs ut vid amerikanska universitet, där många av bankens tjänstemän utbildats, inte minst de som kommer från u-länderna.

Den näst störste bidragsgivaren till IDA, Japan, har i mycket begränsad utsträckning försökt utnyttja sin ställning för att påverka verksamheten - även om man generellt förordat ökad kreditgivning till länderna i Asien.

Inom givarkretsen i övrigt är många aktiva. Det gäller särskilt Kanada, Nederländerna, Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Australien och de nordiska länderna. Med undantag för att givarna med utgångspunkt från sina bilaterala program har olika regionala prioriteringar så finns överlag mer som förenar än som skiljer bland dem. USA tenderar dock ofta att hamna i en mer isolerad position. Detta beror många gånger på att enskilda kongressmän drivit igenom eller försöker driva igenom ståndpunkter som av andra upplevs som extrema. Utgångspunkterna är ibland rent protektionistiska med stående instruktioner från den amerikanska kongressen för USA

att motsätta sig kreditgivning för utvinning eller produktion av t.ex. tenn som kan innebära konkurrens för amerikanska företag. I andra fall rör USAs kritik mänskliga rättigheter, vilka enligt USAs definitioner oftast kränks i socialistiska länder. På miljöområdet förekommer bl.a. krav på att inte bara informera utan också engagera enskilda organisationer. På u-landssidan uppfattas ofta sådana förslag som patriarkaliska och som utslag av bristande respekt för svagare länders suveränitet.

Som vid all biståndsgivning inverkar det relativa styrkeförhållandet mellan givare och mottagare på hur dialogen utformas och vilket biståndets innehåll de facto kommer att bli. De större bland IDAs låntagarländer, t.ex. Indien och Kina, kan ofta hävda sig bättre mot de villkor och krav IDA framför än vad som är fallet med mindre låntagarländer. Denna asymmetri gäller såväl i förhållandet mellan IDAs ledning och låntagarlandets myndigheter som mellan låntagarlandet och övriga medlemsländer. Följden blir att den formella universalitetsprincipen om likabehandling de facto blir svår att upprätthålla.

Styrelsens attityd till Kina efter massakern på det Himmelska Fridens torg i juni 1989 visar dock att även en stor låntagare kan utsättas för betydande press; under perioden juni 1989 - januari 1990 vägrade i-länderna i styrelsen att ta ställning till några som helst lån till Kina.

U-ländernas inflytande över IDA och möjligheter att få gehör och förståelse för sina prioriteringar torde i hög grad stå i proportion till den ekonomiska kompetens de kan mobilisera både i styrelsen och vid låneförhandlingar med banken. Som grupp har de, ledda av de stora länderna Kina och Indien, också ett markant om än inte avgörande inflytande i bankens och IDAs styrelser.

Under årens lopp har det stundtals uppstått kompetenskonflikter mellan de givarländer som deltagit i påfyllnadsförhandlingarna, företrädde av s.k. "IDA-deputies", och styrelsen. Vid den senaste IDA-förhandlingen 1989 gick deputies mycket långt, på amerikanskt initiativ, och krävde, trots motstånd från främst u-länder och Norden, att IDAs policies skulle ändras på ett sätt som IDAs styrelse inte kunde förväntas godta. Striden stod i sak bl.a. kring (1) i vad mån IDA skulle vägledas av IMF:s politik (s.k. korskonditionalitet) (2) hurbegreppet "performance" skulle tolkas och (3) i vilken grad miljökraven skulle avgöra kredittilldelningen och i vilken mån enskilda organisationer skall garanteras tillgång till information om enskilda projekt och därtill medverka i kreditberedningen. När deputies' rapport sedan kom till IDA-styrelsen motsatte sig som väntat u-länderna m.fl. att givarna försökte styra IDAs policies. Slutresultatet blev dock att en rad av de krav IDA deputies framfört successivt kom att tas upp till behandling i exekutivstyrelsen och även i viss mån genomföras.

Mot bakgrund av de bilaterala påtryckningar från starkare medlemmar som en multilateral organisation som IDA utsätts för ter det sig naturligt för Sverige - och Norden - att i hög grad stärka ledningen/stabens och organisationens egen roll och integritet. Därigenom kan vi verka för att gällande regelverk tillämpas opartiskt och att den multilaterala institutionen förblir öppen för alla behöriga.

5. Sverige/Norden i IDA

Eftersom de nordiska länderna har en gemensam representation i Världsbanken/IDA - liksom i IMF - är det nordiska samarbetet där mer omfattande än i övrigt biståndsarbete och väl etablerat alltsedan

bankens tillkomst. Det nordiska arbetet i Världsbanks/IDA-sammanhang bedrivs mycket nära och förtroendefullt och nämns ofta som ett av de bästa exemplen på fruktbart nordiskt samarbete.

Det nordiska kontoret instrueras bl.a. efter nordiska telefonkonferenser som vanligen äger rum en gång i veckan. I dessa deltar alla nordiska länder utom Island. Arbetet koordineras på roterande basis inom den nordiska kretsen.

Som förstärkning till dessa konferenser (och andra informella samråd per telefon) anordnas tre gånger om året s.k. nordiska bankmöten för genomgång av mer övergripande frågor. Ofta ägnas två av dessa möten, - de som föregår Världsbanksgruppens möten på våren och hösten med utvecklingskommittén och årsmötena - huvudsakligen åt talskrivande. Talskrivandet ägnas betydande omsorg, eftersom det utnyttjas som mekanism för att mejsla fram gemensamma nordiska ställningstaganden i centrala policyfrågor.

Det nordiska samarbetet koncentreras med hänsyn till begränsade personalresurser på policy-frågor som t.ex. skuldproblem, strukturanpassning, miljö, kvinnor, budget och övergripande utvärderingar av Världsbanksgruppens insatser. Därutöver sker även en viss bevakning av krediter till länder som är huvudmottagare av nordiskt bilateralt bistånd och under senare år har en mer systematisk granskning av sådana IDA-krediter och IBRD-lån som kan antas medföra särskilda miljörisker kommit att införas. Däremot finns inte resurser att bevaka alla enskilda krediter.

I och med att Världsbanksgruppens arbete är mycket brett och av ökat intresse inom de bilaterala biståndsadministrationerna kopplas nu en rad olika delar av de nordiska förvaltningarna in i enskilda instruktioner inför bl.a. styrelsemöten i IDA. Som exempel kan nämnas utvärderings- och forskningsrapporter samt sektorlån till länder som är

huvudmottagare av bistånd från ett eller flera nordiska länder. Detsamma gäller de s.k. Policy Framework Papers (PFPs), som är ett slags ekonomiska och utvecklingspolitiska strategi- dokument, vilka låginkomstländerna utarbetar i samarbete med IMF och IDA.

I och med att bankgruppens verksamhet breddats kraftigt från rena projekt- till mer omfattande policy-diskussioner, landstrategier och strukturanpassning så har ökade krav också ställts på det nordiska samarbetet.

Instruktionerna utformas ofta från fall till fall i policyfrågor. De baseras många gånger på tidigare instruktioner i liknande frågor. På miljöområdet finns dessutom en särskild stående instruktion som är generellt vägledande för det nordiska kontoret i banken. Det är givetvis i princip möjligt att utforma fler genomarbetade och detaljerade instruktioner av denna typ avseende t.ex. skuldlättnadsåtgärder eller fattigdomsbekämpning. Utformningen av sådana instruktioner skulle kunna innebära en nyttig precisering av var Norden står i olika sakfrågor och därigenom öka vår genomslagskraft genom argumentens tyngd i IDA-sammanhang. För övrigt fungerar instruktionerna väl men kan ibland innebära något väl hård detaljstyrning som binder kontorets inlägg i exekutivsstyrelsen där diskussionerna av tradition är förhållandevis fria.

Arbetsfördelningen inom den nordiska kretsen innebär en uppdelning av ansvaret för att utforma utkast till instruktioner rörande enskilda mottagarländer och sektorer. Inom ramen för detta medverkar en rad delar av de nordiska biståndsförvaltningarna, t.ex. i frågor rörande krediter till länder som är huvudmottagare av bistånd från ett eller flera nordiska länder. Det nordiska arbetet fungerar även härvidlag mycket väl och innebär ett nyttigt och ingående erfarenhetsutbyte rörande biståndspolitik, såväl vad avser övergripande frågor som enskilda insatser.

Inom den Nordiska kretsen är samstämmigheten ofta särskilt tydlig mellan Sverige och Norge. Danmark har i vissa frågor en något avvikande syn som i många fall beror på att man också har lojalitet mot beslut som fattas inom EG-kretsen. Finland har en något lägre profil i biståndssammanhang än Sverige, Norge, Danmark. Island deltar inte i telefonkonferenserna och medverkar inte heller alltid i de nordiska bankmötena. Island innehar dock för närvarande (1988-1991) posten som nordisk exekutivdirektör och deltar genom denne aktivt i det nordiska IBRD/IDA-samarbetet.

Samsynen inom den nordiska kretsen är alltså mycket stor - minst lika stor som inom ett enskilt lands förvaltning. En fråga där meningarna dock gått något isär under senare tid är synen på skuldlättnadsåtgärder. Sverige har försökt driva på, både vad avser möjligheten att använda återflöden inom IDA för att refinansiera gamla IBRD-lån och vad avser möjligheten att med IDA-medel upphandla kommersiella skulder till kraftigt reducerade priser. Särskilt Danmark men också Norge har dock invänt mot detta och istället förordat att IDA-medel beviljas för nya, "friska" insatser. Man har särskilt vänt sig mot principen att använda biståndsmedel för skuldåterköpaffärs- banker.

I påfyllnadsförhandlingarna uppträder de nordiska länderna inte som grupp men förbereder till viss del sin medverkan i förhandlingarna genom nordiska samråd, bl.a. via nordiska telefonkonferenser och samråd före förhandlingarna. Genom att de nordiska länderna i sak ofta intar likartade positioner kan man under förhandlingarna, såsom varande 5 av 32 medverkande länder, ofta förstärka varandras argument på ett sätt som får betydande genomslagskraft. Detta samarbete skulle kunna göras ännu mer effektivt genom att mer tid avsattes för gemensamma genomgångar och möjligen genom en form av arbetsfördelning där olika länder

skulle kunna driva enskilda frågor för hela gruppens räkning under en hel förhandlingsomgång.

Sveriges - och övriga Nordens - administrativa kapacitet för att bevaka frågor rörande Världsbanksgruppen är tämligen begränsad. Detta gör att Sverige i mycket ringa grad ägnar sig åt att kommentera enskilda projekt utan istället söker fokusera arbetet på principiella frågor.

Ansvar för IDA-frågor ligger på utrikesdepartementets u-avdelnings multilaterala enhet (U 1), banksektionen. IDA kan inte separeras från allmänna världsbanksfrågor, som banksektionen också handlägger, eftersom frågorna ofta går in i varandra.

Världsbankens särskilda Afrikaprogram handläggs på UDs bilaterala enheten (U 2) och det mindre omfattande programmet om sociala aspekter av strukturanpassning "Social Dimensions of Adjustment Initiative" (SDA), handläggs på enheten U 3.

SIDA, SAREC och BITS deltar till viss del i beredningen av de frågor som rör Världsbanken/IDA i stort. Deras medverkan i ärenden som kräver snabb handläggning försvåras dock kraftigt av att dokumenten inför styrelsemöten och andra möten ofta kommer mycket sent - ofta bara några dagar före telefonkonferenserna.

Den svenska kapaciteten för ett effektivt arbete med mer ingående analys av förslag m.m. måste betraktas som klart otillräcklig - särskilt som banksektionen också måste ägna mycken tid åt att delge den mycket omfattande och intressanta dokumentation som banken producerar liksom rapporterna från det nordiska kontoret.

Sverige och Norden har, som tidigare noterats, aktivt medverkat i att utforma regelverket för både IBRDs och IDAs kreditgivning. Vi har tillsammans med andra länder bidragit till en ökad uppmärksamhet på fattiga grupper, till att en ökad andel av kreditgivningen går till Afrika söder om Sahara och till förstärkt focus kring miljö och ökad uppmärksamhet rörande kvinnors ekonomiska villkor.

Dessutom har vi under senare år fått IDA att avsätta medel för skuldlättnadsåtgärder till förmån för de fattigaste länderna.

Liksom andra länder har Sverige och Norden under senare år alltmer betonat vikten av att hela IDAs kreditgivning -liksom IBRD-lånen - skall vara både ekonomiskt och ekologiskt hållbar ("sustainable").

Världsbanksgruppen bedriver en mycket vittomfattande verksamhet som överlag är av stort intresse för Sverige. Som medlem har vi tillgång till de viktigaste dokumenten, t.ex. Policy Framework Papers, större rapporter som de årligt återkommande World Development Reports, World Debt Tables och årsrapporten samt policy och lånedokument som läggs fram inför styrelsen. Det är angeläget att den rika dokumentationen från banken får betydande spridning inom olika delar av biståndsförvaltningen.

Förmågan på svensk sida att tillgodogöra sig materialet är dock av resursmässiga skäl begränsad - vilket också minskar vår kapacitet att utöva inflytande på IDA och Världsbanksgruppen i stort.

Det är också viktigt att bistå studenter, forskare och journalister som förhör sig om Världsbanksgruppen och dess verksamhet. Antalet förfrågningar har ökat på senare tid bl.a. rörande miljöfrågor och anpassningspolitikens sociala effekter. För en förankring av biståndet till en så pass okänd organisation som Världsbanken/IDA är det av särskild vikt att sprida information om verksamheten så att man lägger grunden för en saklig debatt som bygger på fakta snarare än på förutfattade meningar.

IDA och Världsbanksgruppen i dess helhet borde presenteras mer utförligt utåt, t.ex. under arrangemang av typen "Biståndet behövs".

En del av IDAs rapporter är som bekant konfidentiella eftersom förtrolighet krävs i relationerna mellan långgivaren och låntagaren. Verksamheten kräver alltså respekt för såväl

låntagarnas som bankens integritet. Därmed ter det sig ogörligt att få tillgång till alla dokument. Det är viktigt för ett land som Sverige att se till att respekten för denna integritet upprätthålls så att inte banken faller offer för påtryckningar som lättast utövas av de större medlemmarna. Största möjliga öppenhet är givetvis eftersträfvansvärd - men den måste förenas med de villkor som måste gälla för multilateral verksamhet.

Dialogen mellan Världsbanksgruppen och SIDA har fördjupats och breddats över åren, inte minst under 1980-talet. Detta får bl.a. ses som en följd av att båda är stora aktörer på det internationella biståndsområdet, med betydande satsningar på såväl analys som medelsöverföringar. Av alla de multilaterala organisationerna är IDA också den som mest liknar SIDA, med sin spännvidd från importstöd, och industrisatsningar till sociala projekt och förvaltningsstöd.

På en rad konkreta områden och på lokal nivå på olika mottagarländer diskuterar nu SIDA och bankgruppen olika behov och insatser, bl.a. i syfte att se var man kan samarbeta, hur man kan samarbeta, hur man kan lära av varandra och hur dubbelarbete kan undvikas. Under våren 1990 skapades en mer formell bas för detta samarbete genom en skriftväxling mellan bankgruppens och SIDAs ledningar. Hädanefter avser man avhålla årliga överläggningar mellan SIDA och IBRD/IDA i syfte att samråda om sina respektive verksamheter.

6. Sammanfattande synpunkter

IDA är den största enskilda källan för koncessionella flöden till de fattigaste u-länderna, dvs. de som har en BNP/capita som är högst USD 580 i 1987 års USD.

IDA är idag verksam i ett drygt 50-tal länder och antalet länder som erhöll krediter 1989/90 uppgick till 40 stycken. Krediterna spänner över ett

brett fält, från investeringar i sjukstugor och småindustri till mer sammansatt sektorstöd och strukturanpassningslån. Verksamheten, som också omfattar bl.a. forskning, analys och utvärdering, är tämligen lik SIDA:s.

IDA kan allmänt sägas ha ett gott namn såväl bland givare som bland mottagare - trots att insatserna som finansierats genom IDA-krediter ofta varit behäftade med samma problem som präglar bistånd genom andra kanaler, t.ex. FN-systemet och SIDA. Det har rört sig om förseningar, brist på "counterpart-funds", bristande samordning bland myndigheterna i ett u-land och därmed varierande grad av måluppfyllelse, etc.

IDA har med fog kritiserats, särskilt i fråga om vissa uppmärksammade insatser, för bristande hänsyn rörande miljö och enskilda gruppers intressen, bl.a. minoritetens. Kritiken har framförts både av medlemsländer, enskilda organisationer och massmedia. Banken har uppenbarligen tagit intryck av denna kritik.

Det är viktigt att Sverige, Norden och medlemskretsen i stort bevakar att banken fortsätter att utvecklas i riktning mot ett bättre tillgodoseende av grundläggande basbehov, på lång och kort sikt. Det är angeläget att konkreta insatser och planer på bl.a. miljöområdet och för förbättringar av kvinnors villkor utformas i samarbete med låntagarländerna och förankras i dessa. Vidgat samarbete med gräsrotsorganisationer är också av stor vikt.

Sverige har ända sedan IDAs tillkomst 1960 varit ett av de givarländer som jämte bl.a. USA och Canada prioriterat IDA inom ramen för utvecklings-samarbetet, särskilt det multilaterala. Av Sveriges multilaterala bistånd går således närmare 33 % till IDA att jämföras med omkring 15 % i Danmark, Norge och Finland. Samtidigt har den svenska andelen av IDA minskats från 3 à 4 % under 1970-talet till 2,6 %

sedan år 1987. Detta kan jämföras med betydligt större svenska andelar i t.ex. UNICEF och UNDP.

Sverige agerar i IDA på nordisk basis i ett nära och väl fungerande samarbete - och som i sig innebär en nyttig lärdomsprocess i den nordiska kretsen. Svenska och nordiska "käpphästar" har under åren vunnit ökat gehör i Världsbanken/IDA, som nu ger ökad prioritet åt kreditgivning som gynnar fattiga grupper, och tar mer hänsyn i kreditgivningen till att stärka kvinnors medverkan i de ekonomiska processerna och till att främja av god naturhushållning med begränsade naturresurser.

Norden, som redan vid IDAs tillkomst ansåg att organisationen var ett bra instrument för koncessionella flöden till låginkomstländer, har alltså under åren haft en möjlighet att ytterligare påverka organisationen i en riktning som överensstämmer med de målsättningar som är vägledande för svenskt och nordiskt bistånd. Även om IDAs målsättning formuleras annorlunda än den svenska så är överensstämmelsen i praktiken god. Det torde dock knappast vara möjligt för en multilateral organisation som i princip är öppen för alla länder med en viss BNP/capita att ha samma målsättningar som de som ställts upp av ett enskilt givarland. För IDA som en "altruistisk bank" ter det sig därmed förklarligt att mål som "ökad demokrati" och "politiskt och ekonomiskt självbestämmande" inte förs fram vare sig i stadgar eller i lånedokument. Däremot är det troligt att IDA i praktiken många gånger indirekt främjar även dessa mål genom satsningar på ekonomisk tillväxt och förbättrade levnadsförhållanden för fattiga grupper.

Sedan årsskiftet 1989/90 har finansdepartementet tagit över samordningsansvaret rörande Världsbanksgruppen inom det svenska regeringskansliet. Departementet har samtidigt förstärkts med två handläggartjänster för detta inom den internationella avdelning som upprättades 1989.

Finansdepartementets starkare roll har främst inneburit att medelinkomstländer som t.ex. Mexico, Brasilien och Polen nu ägnas ökad uppmärksamhet i det svenska regeringskansliet men också inom det nordiska samarbetet rörande Världsbanksgruppen.

Det är angeläget att Sverige och Norden fortsätter att precisera de frågor som bör prioriteras i samarbetet med IBRD/IDA. Detta arbete är en ständigt pågående process vid nordiska bankmöten, i samband med den gemensamma utformningen av nordiska inlägg och de veckovisa samråden vid telefonkonferenserna rörande gemensamma instruktioner till det nordiska kontoret.

Dessa prioriteringar framförs ibland i tämligen allmänna ordalag vilket på sikt tenderar att minska deras genomslagskraft. Ofta framstår det som mer effektivt att från fall till fall precisera och exemplifiera vad vi konkret önskar att IBRD/IDA skall göra. Ett sådant arbete kräver fortsatt "in-put" från olika delar av biståndsförvaltningen, inte minst från de arbetsgrupper rörande miljö, skulder och fattigdom som finns inom u-avdelningen.

Precisa förslag som förs fram på nordisk basis utgör vårt kanske främsta instrument för att påverka IBRD/IDA. Den exakta nivån på våra gemensamma bidrag - som under alla omständigheter rimligen förblir hög - torde i detta sammanhang vara av mer underordnad betydelse.

- Bilagor:
- 1 IDA-medlemmar 1990
 - 2 Erhållna IDA-krediter t.o.m. 30 juni 1990
 - 3 Kumulativa utfästelser sektor- och regionvis
30 juni 1990
 - 4 Bördefördelning i internationella
organisationer

IDA-medlemmar 1990

I Australien
Österrike
Belgien
Kanada
Danmark

Finland
Frankrike
Förbundsrepubliken Tyskland
Island
Irland

Italien
Japan
Kuwait
Luxemburg
Holland

Nya Zeeland
Norge
Sydafrika
Sverige
Förenade Arabemiraten

Storbritannien
Förenta Staterna

II Afganistan
Algeriet
Angola
Argentina
Bangladesh
Belize

Benin
Bhutan
Bolivia
Botswana
Brasilien

Burkina Faso
 Burundi
 Kamerun
 Kap Verde
 Centralafrikanska Republiken

Tchad
 Chile
 Kina
 Colombia
 Comorerna

Folkrepubliken Kongo
 Costa Rica
 Elfenbenskusten
 Cypern
 Djibouti

Dominica
 Dominikanska Republiken
 Ecuador
 Egypten
 El Salvador

Ekvatorial Guinea
 Etiopien
 Fiji
 Gabon
 Gambia

Ghana
 Grekland
 Grenada
 Guatemala
 Guinea

Guinea-Bissau
 Guyana
 Haiti
 Honduras
 Ungern

Indien
 Indonesien
 Iran
 Irak
 Israel

Jordanien
 Kampuchea
 Kenya
 Kiribati
 Korea

Laos
 Libanon
 Lesotho
 Liberia
 Libyen

Madagaskar
 Malawi
 Malaysia
 Maldiverna
 Mali

Mauritanien
 Mauritius
 Mexico
 Marocko
 Mozambique

Myanmar
 Nepal
 Nicaragua
 Niger
 Nigeria

Oman
 Pakistan
 Panama
 Papua Nya Guinea
 Paraguay

Peru
 Filippinerna
 Polen
 Ruanda
 St. Kitts och Nevis

St. Lucia
 St. Vincent och Grenadinerna
 Sao Tomé och Príncipe
 Saudi Arabien
 Senegal

Sierra Leone
 Solomon Öarna
 Somalia
 Spanien
 Sri Lanka

Sudan
 Swaziland
 Syrien
 Tanzania
 Thailand

Togo
Tonga
Trinidad och Tobago
Tunisien
Turkiet

Uganda
Vanuatu
Vietnam
Väst Samoa
Arabrepubliken Jemen

Demokratiska Folkrepubliken Jemen
Jugoslavien
Zaire
Zambia
Zimbabwe

Källa: The World Bank Annual Report 1990

T.o.m. 30 juni 1990 erhållna IDA-krediter
(i milj. USD)

Afganistan	79.000
Bangladesh	4.665.000
Benin	361.000
Bhutan	27.000
Bolivia	436.000
Botswana	14.000
Burkina Faso	365.000
Burundi	484.000
Kamerun	239.000
Kap Verde	19.000
Centralafrikanska Republiken	220.000
Tchad	270.000
Chile	15.000
Kina	3.446.000
Colombia	16.000
Comoros	43.000
Folkrepubliken Kongo	73.000
Costa Rica	4.000
Elfenbenskusten	7.000
Djibouti	39.000
Dominica	11.000
Dominikanska Republiken	20.000
Ecuador	33.000
Egypten	931.000
El Salvador	24.000
Ekvatorial Guinea	33.000
Etiopien	1.198.000
Gambia	118.000
Ghana	1.261.000
Grenada	6.000

Guinea	552.000
Guinea-Bissau	132.000
Guyana	47.000
Haiti	345.000
Honduras	79.000
Indien	16.096.000
Indonesien	859.000
Jordanien	79.000
Kenya	1.054.000
Korea	101.000
Laos	149.000
Lesotho	141.000
Liberia	114.000
Madagaskar	802.000
Malawi	708.000
Maldiverna	16.000
Mali	582.000
Mauritanien	173.000
Mauritius	19.000
Marocko	40.000
Mozambique	346.000
Myanmar	825.000
Nepal	1.026.000
Nicaragua	60.000
Niger	426.000
Nigeria	124.000
Pakistan	2.981.000
Papua Nya Guinea	111.000
Paraguay	43.000
Filippinerna	103.000
Ruanda	411.000
St. Vincent och Grenadinerna	2.000
Sao Tomé och Príncipe	23.000
Senegal	634.000
Sierra Leone	122.000
Solomon öarna	18.000
Somalia	441.000
Sri Lanka	1.145.000
Sudan	1.188.000
Swaziland	7.000
Syrien	45.000
Tanzania	1.203.000
Thailand	110.000
Togo	425.000
Tonga	2.000

Tunisien	62.000
Turkiet	164.000
Uganda	910.000
Vanuatu	12.000
Vietnam	60.000
Väst Samoa	25.000
Arabrepubliken Jemen	538.000
Demokratiska Folk- republiken Jemen	238.000
Zaire	1.093.000
Zambia	325.000
Zimbabwe	<u>59.000</u>
Antal medlemmar	<u>51.852.000</u>

Källa: The World Bank Annual Report 1990

Kumulativa utfästelser sektor - och regionvis 30 juni 1990

(i %)

SEKTOR	AFRIKA	ASIEN	EMENA* LATIN-AMERIKA	TOTALT IDA
1 Landsbygdsutveckling	28	41	38	16
2 Utvecklingsbanker	6	2	5	9
3 Utbildning	9	6	12	5
4 Energi	7	13	9	15
5 Industri	2	3	3	3
6 Ej projektrelaterat	12	10	7	17
7 Befolkning och hälso	2	3	2	5
8 Offentlig sektor	2	0	0	0
9 Småföretag	1	1	2	2
10 Tekniskt bistånd	3	0	1	2
11 Telekommunikation	2	3	2	0
12 Transportsektor	19	9	8	16
13 Infrastruktur	4	4	4	9
14 Vatten avlopp	3	4	8	3
	100	100	100	100

TOTALT (USD)	19.888	31.112	5751	1470	58.222
%	34,2	53,4	9,9	2,2	100

* Europa, Mellanöstern och Nordafrika

Källa: The World Bank Annual

Bördefördelning i internationella organisationer (1987)

	IDA	IBRD	IMF	AfDF	AsDF	UNDP
Förenta Staterna	25.0	18.7	19.9	11.8	16.2	9.9
Japan	18.7	6.6	4.7	14.6	36.7	7.0
Tyskland	11.5	5.1	6.0	9.0	6.6	6.5
Frankrike	7.3	4.9	5.0	8.9	5.4	4.0
Storbritannien	6.7	4.9	6.9	3.6	3.8	3.3
Italien	5.3	3.2	3.2	8.6	4.4	5.8
Kanada	5.0	3.2	3.3	10.5	8.3	5.0
Holland	3.3	2.5	2.5	2.4	2.5	8.3
Sverige	2.6	1.1	1.2	4.5	1.4	8.6
Australien	2.0	1.7	1.8	-	8.0	1.0
Belgien	1.7	2.0	2.3	1.7	0.8	1.5
Norge	1.4	0.7	0.8	3.5	0.8	7.4
Danmark	1.3	0.7	0.8	3.0	0.9	7.1
Finland	0.8	0.6	0.6	1.4	0.8	3.0
Österrike	0.7	0.8	0.9	1.3	0.9	0.8
Kuwait	0.2	0.9	0.7	0.4	-	
Nya Zeeland	0.2	0.5	0.5	-	0.4	0.2
Irland	0.1	0.4	0.4	-	-	0.1
Sydafrika	0.1	0.9	1.0	-	-	
Luxemburg	0.1	0.1	0.1	-	-	
Island	0.0	0.1	0.1	-	-	

Saudiarabien	3.3	3.2	3.6	1.5	-	
Spanien	0.5	1.7	1.4	1.6	0.8	0.4
Brasilien	0.3	1.8	1.6	1.2	-	
Argentina	0.2	1.3	1.2	0.8	-	
Mexico	0.2	1.3	1.3	-	-	
Jugoslavien	0.2	0.5	0.7	0.4	-	
Korea	0.2	0.7	0.5	0.7	0.1	
Polen	0.1	0.8	0.8	-	-	
Ungern	0.1	0.6	0.6	-	-	
Turkiet	0.1	0.5	0.5	-	-	
Colombia	0.1	0.4	0.4	-	-	
Grekland	0.1	0.1	0.4	-	-	
Schweiz	0.0	0.0	0.0	4.0	1.2	
Andra "Non-Donors"				4.7	0.1	20.4
Ofördelat	0.9					
Total	100.0	72.3	75.7	100.0	100.0	100.0

Källa: Report from the World Bank to the IDA

ASIATISKA UTVECKLINGSBANKEN

Inga Björk-Klevby

Särstudie 3 till Multibiståndskommitténs betänkande
"Bistånd genom internationella organisationer"

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. ADBs tillkomst och utveckling
2. ADBs organisation och verksamhet
3. ADBs roll på 90-talet
4. Sverige och ADB
5. Några avslutande reflektioner

ASIATISKA UTVECKLINGSBANKEN (AsDB)

1. AsDBs tillkomst och utveckling

Bankens födelse 1966

Tanken på en regional utvecklingsbank i Asien föddes på allvar i början av 1960-talet som ett led i det förstärkta intresset av ett utökat regionalt samarbete. Formella diskussioner om en asiatisk utvecklingsbank påbörjades 1963 inom FNs ram i FNs ekonomiska kommission för Asien och Fjärran Östern (Economic Commission for Asia and the Far East, ECAFE) bara några dagar efter att de afrikanska finansministrarna undertecknade avtalet om upprättandet av den Afrikanska utvecklingsbanken. ECAFE konstaterade redan i början av 1960-talet att det behövdes kapital utifrån, ca 3 miljarder dollar per år, för att den asiatiska kontinenten skulle kunna realisera sina utvecklingsplaner. Inflödet var ungefär 2 miljarder dollar per år och det fattades således ca 1 miljard dollar för att täcka detta gap.

Den asiatiska uppfattningen var att det behövdes en regional bank för Asien liksom för Latinamerika och Afrika. Inställningen var även, att den anglo-saxiskt dominerade Världsbanken missgynnat de asiatiska länderna, som bara hade fått ca en tredjedel av utlåningen.

USAs intresse av att medverka till en Asiatisk utvecklingsbank var ursprungligen svagt, men stärktes efterhand av den amerikanska involveringen

i Indokina och insikter om att militär närvaro inte var tillräcklig.

Japans inställning var samtidigt att USA inte skulle få ett dominerande inflytande i banken, utan vara i paritet med Japan och att AsDB skulle ha en "grundläggande" asiatisk karaktär med asiatisk kontroll över bankens verksamhet.

Efter två års förhandlingar, där en av de svåraste frågorna blev valet av plats för bankens högkvarter, grundades banken formellt vid ett möte med ministrar från 27 länder (19 regionala och tolv icke-regionala) i november 1966. Till högkvarter valdes Manila; Filippinerna.

Bankens första år - "familjedoktorn"

Bankens första president, Yakeshi Watanabe, en av de ursprungliga initiativtagarna till banken, satte i mycket hög grad sin prägel på bankens första period. Hans grundläggande filosofi var att banken skulle vara en "familjedoktor" för sina låntagarländer. Den skulle känna till och lära sig så mycket som möjligt om hälsan hos sina många patienter, för att kunna hjälpa dem vid behov. Om patienten behövde hjälp av en specialist eller en grupp specialister skulle man hänvisa till den stora stadsläkaren Världsbanken. Alla bankens fem japanska presidenter har anammat denna filosofi. Som den första vietnamesiske styrelseledamoten uttryckte det när president Watanabe avgick 1972: "Precis som en orientalisk familjedoktor är banken eklektisk, ointellektuell och mycket pragmatisk".

Familjedoktor-filosofin är en filosofi som påverkat banken på gott och ont. På gott därför att den medverkat till en närhet och förtroendefull

relation mellan banken och låntagarna. På ont därför att den inneburit att banken tenderat att begränsa sig till en slags första prognos och behov av akut behandling utan att se till de djupare och mer komplicerade, långsiktiga utvecklingsproblemen. Familjedoktorattityden har dock varit uppskattad i låntagarländerna och givit banken ett mycket stort förtroende och därmed en viktig roll som utvecklingsinstrument i regionen.

Banken under 1970-talet - den gröna revolutionen, oljekris och energiutveckling

Under 1970-talet ökade bankens långgivning kraftigt och koncentrerades till jordbrukssektorn, som fick mer än en tredjedel av bankens resurser. I oljekrisens spår ökade satsningarna på energiutveckling som fick ca 30 % av resurserna under 1970-talet.

Bankens satsningar reflekterade den stora potentialen på jordbruksområdet där banken tagit på sig en viktig roll, framför allt vad gäller teknologisk utveckling, i första hand på bevattningsområdet. Jordbrukssektorn är naturligen den största och viktigaste sektorn i Asien. Den bidrar till mer än hälften av regionens samlade bruttonationalprodukt, sysselsätter omkring tre fjärdedelar av dess arbetskraft och svarar för mer än en tredjedel av värdet på exporten.

Under 1980-talet utvecklades banken till en omvitnad solid, finansiell institution med Indien och Kina som nya låntagare.

Kina ansökte om medlemskap 1983 och krävde samtidigt att Taiwan skulle lämna banken, men ändrade attityd och godkände att Taiwan fick stanna

i banken som medlem. Huvudskälet var att Taiwan, till skillnad från i Världsbanken och övriga internationella organisationer, inte besatte Kinas plats utan endast representerade ön Taiwan. Kineserna krävde emellertid, att Taiwans namn ändrades till Taipei, Kina, vilket slutligen accepterades 1986.

Utlåningen till Indien startade 1986. Från indisk sida hävdades, att Indiens befolkning var 100 milj. större än den samlade befolkningen på 650 milj. i de 28 övriga låntagarländerna. Detta borde i sig ge Indien rätt att utnyttja bankens resurser. Dessutom hade Indiens tillgång till resurser från Världsbanken minskat, eftersom Världsbankens utlåning sedan 1981 också omfattade Kina och i ökad utsträckning gick till de afrikanska länderna.

Med Kinas inträde i Asiatbanken och ytterligare över en miljard människor samt den påbörjade utlåningen till Indien blev banken en "halva världens bank" som bland låntagarna å ena sidan inbegrep två jätteländer och å andra sidan åtta små Stillahavsöar med en sammanlagd befolkning under fem milj.

2. AsDBs organisation och verksamhet

Medlemmarnas formella röststyrka och inflytande

Asiatbanken har idag 49 medlemsländer varav 34 regionala och 15 icke-regionala. Av de regionala länderna är 27 länder fortfarande låntagarländer medan Hong-Kong, Singapore, Taipei/Kina, Korea och Kina slutat låna. Japan, Australien och Nya Zeeland är regionala givarländer. Turkiets ansökan om

medlemskap har nyligen godkänts och Turkiet beräknas inträda som regionalt givarland under 1991.

Direktörsstyrelsen består av tolv exekutivdirektörer och tolv biträdande exekutivdirektörer. Varje exekutivdirektör representerar och röstar för en valgrupp. I Asiatbanken kan exekutivdirektören avlägga olika röster för sina valgruppsländer (s.k. split voting). Medlemsländerna är indelade i tolv valgrupper, varav åtta representerar regionala medlemsländer och fyra icke-regionala medlemsländer. USA och Japan är de största medlemsländerna med ca 12 % av röststyrkan vardera och var sin egen plats i styrelsen.

I den tredje största valgruppen, som har 9 % av den totala röststyrkan, ingår Sverige och övriga Norden tillsammans med Canada och Nederländerna. Canada besätter traditionellt exekutivdirektörsposten medan biträdandeposten roterar mellan Norden och Nederländerna. De icke-regionala länderna har fyra valgrupper i styrelsen; en engelsk/tyisk/österrikisk och en fransk/italiensk/spansk förutom USA och Canada/Norden/Nederländerna. Den minsta valgruppen (5,3 %) består av Filippinerna, Pakistan och Maldiverna.

Direktörsstyrelsens beslut beträffande den löpande långivningen ska, enligt stadgarna, träffas på grundval av enkel majoritet. Beslut i styrelsen sker emellertid traditionellt genom s.k. consensus, dvs. utan formell omröstning, men med beaktande av röststyrkan. Det betyder i praktiken att Japan och de regionala låntagarländerna genom sin majoritet (12 % + 53 %) kan genomdriva beslut i styrelsen. Röstfördelningen innebär alltså en klar regional dominans med ca 65 % för de regionala medlemmarna och 35 % för de icke-regionala.

Maktförhållandena i Asiatbanken innebär därmed en klar dominans för Japan som största regionala medlemsland och som traditionell innehavare av presidentskapet, samt de övriga regionala medlemsländerna. Japan har på senare tid önskat ytterligare stärka sitt inflytande i banken genom ökade kapitalandelar medan USA, som i så många andra internationella organ, försökt behålla sitt nuvarande inflytande med lägre bidrag. Till skillnad från framförallt Världsbanken och IDB är USAs inflytande redan begränsat, vilket innebär att många kontroversiella lån kan godkännas i styrelsen trots stark amerikansk kritik och negativ röstförklaring.

De båda europeiska valgrupperna har traditionellt spelat en passiv roll, men har under de allra senaste åren aktiverat sig och spelar nu en mer konstruktiv, kritisk roll. Den valgrupp där Sverige ingår har haft en viktig brobyggande funktion mellan u- och i-landsgruppen och vid ett antal tillfällen kunnat medverka till och framlägga kompromissförslag för att uppnå consensusbeslut. Australien har ofta agerat mycket aktivt, konstruktivt och kritiskt, i många fall i linje med USAs hållning, och spelar därför en förhållandevis viktig roll i Asiatbankens styrelse.

Bankens ledning och organisation

Bankens nuvarande president, Kimimasa Tarumizu från Japan, tillträdde 1989 och är liksom den tidigare presidenten vald för en femårsperiod. Den övriga ledningen består av tre vice-presidenter, varav en kommer från USA, en från låntagarländerna

och en från övriga givarlandskretsen. Vice-presidenterna tillsätts av styrelsen på rekommendation av presidenten.

Bankens organisation består bl.a. av tre projektavdelningar (jordbruk, infrastruktur och industri/energi), två landavdelningar, en privatsektoravdelning, en avdelning för policyutveckling och en för ekonomisk forskning samt en finansavdelning och en personalavdelning. En viktig funktion fylls av utvärderingsavdelningen som på senare år kommit att spela en mer central roll i bankens verksamhet. En särskild enhet för samfinansiering har nyligen upprättats. Likaså har en särskild enhet för miljönriktad verksamhet upprättats. Bankstaben består för närvarande av ca 1 600 tjänstemän från 37 länder, varav 600 s.k. professionella och 1 000 med s.k. stödfunktioner (huvuddelen från Filippinerna). Banken har för närvarande fyra regionalkontor i Bangladesh, Pakistan, Nepal och Vanuatu (för Stillahavsområdet).

Bankens operativa verksamhet - en kortfattad översikt

Sedan 1966, då verksamheten inleddes, har Asiatbanken finansierat över 900 projekt och program till ett värde av över 28 miljarder dollar. Verksamhetsåret 1990 var den totala utlåningen 4 miljarder dollar som gick till 57 projekt och program i 18 länder.

Banken finansierar sin verksamhet med två typer av resurser. Dels de s.k. ordinarie resurserna som består av bankens grundkapital (för närvarande ca 24 miljarder dollar) och de medel som upplånas på de internationella kapitalmarknaderna

(för närvarande ca 850 milj. dollar per år). Dels de s.k. särskilda fondresurserna som finansieras av gåvobidrag från givarländerna till Asiatiska utvecklingsfonden (de totala ackumulerade bidragen uppgår för närvarande till ca 13 miljarder dollar) och till den särskilda fonden för tekniskt bistånd. Japan finansierar också sedan två år en fond för tekniskt bistånd.

Bankens ordinarie resurser, som svarar för ca två tredjedelar av utlåningen, lånas ut till marknadsränta som sätts halvsårligt på basis av upplåningskostnaden (från 1 januari 1991 6,5 %). Lånen har vanligtvis 17-25 års amorteringstid. De särskilda fondresurserna, som går till de fattigaste medlemsländerna, lånas ut mot en avgift på 1 % och med en amorteringstid på 35 år och 10 års amorteringsfrihet, vilket motsvarar de s.k. IDA-villkoren.

Bankens utlåning av dessa resurser sker till i stort sett fyra typer av lån. Ca 80 % går till projektlån, som är bankens huvudsakliga verksamhet. Ca 10 % går till programlån, som finansierar import av varor och tjänster. Ca 6-7 % går till tekniskt bistånd och 2-3 % till finansiering (lån eller kapitalinvesteringar) av den privata sektorn.

Geografiskt fördelar sig bankens utlåning för närvarande på 18 länder, varav fem länder svarade för 86 % av utlåningen 1990 (Bangladesh, Indien, Indonesien, Filippinerna och Pakistan). Indonesien är för närvarande den största låntagaren i banken (938 milj. dollar 1990) följt av Indien (717 milj. dollar) Pakistan (705 milj. dollar) och Filippinerna (691 milj. dollar). De största relativa utlåningsökningarna under de senaste åren har skett till Indonesien, Filippinerna, Malaysia, Papua New Guinea och Sri Lanka. Långgivningen till Indien ökade förra året med drygt 213 milj. dollar

medan Kina-långgivningen avstannade på grund av de politiska oroligheterna. Asiatbankens attityd har hela tiden varit att följa Världsbanken vad gäller Kinautlåningen. På grund av den starka geografiska lånekoncentrationen och Kinas och Indiens inträde har styrelsen vid flera tillfällen diskuterat möjligheten att införa en maximigräns på förslagsvis 20 % för utlåningen till ett enskilt land. Denna fråga väntas diskuteras i samband med förhandlingarna om ny påfyllnad av Asiatfonden, eftersom Kina och Indien nu också önskar få tillgång till dess "mjuka" resurser. Ett område som tilldrar sig ett ökande intresse i banken är Stillahavsasien.

På grund av den politiska situationen lånar banken för närvarande inte till Afghanistan, Kampuchea, Myanmar (Burma) och Vietnam. Ledningen i banken har en positiv inställning att återuppta utlåningen till Vietnam och Kampuchea när den politiska situationen anses tillräckligt stabil. USA och Japans inställning och dessutom Thailands har hittills varit negativ. Banken har besökt och förberett insatser i Vietnam framför allt på jordbruks- och infrastrukturområdet. Banken har också visat stort intresse av ett nära samarbete med Sverige i Vietnam, liksom i Laos.

Den sektorsvisa fördelningen av bankens utlåning sedan 1966 är följande:

Jordbruk, inkl. skog och fiske, har erhållit den största andelen med 29 % av den totala utlåningen under perioden 1966-1990. Andelen har emellertid sjunkit på senare år från att ha varit uppe i 35 % i mitten på 1980-talet.

Energisektorn har fått den näst största andelen på 23 %. Även inom denna sektor har andelen sjunkit på senare år.

Industri, inkl. mineraler, har fått 16 % av totalutlåningen. Utlåningen har sjunkit ganska kraftigt på senare år och för 1990 var siffran 26 % vilket var den högsta andelen, dvs. högre än både jordbruk (22 %) och energi (16 %).

Transport och kommunikationer har däremot ökat mycket i betydelse på senare år.

Social infrastruktur (utbildning, hälsovård, vattenförsörjning och stadsutveckling) har hittills fått 11 % av utlåningen, vilket är en ganska jämn andel för hela perioden. Här har emellertid krävts, både från styrelsen och i den framtidsstudie som beskrivs i följande kapitel, att en ökning bör ske.

Tekniskt bistånd spelar en allt större roll i bankens verksamhet. Banken skiljer sig från de övriga utvecklingsbankerna i så måtto att den har avsatt särskilda resurser för detta ändamål. Under perioden 1966-1990 satsade banken över 2 miljarder dollar på tekniskt bistånd, varav ca en tredjedel var gåvofinansierat och två tredjedelar lånefinansierat. Därutöver har Japan bidragit med ca 150 milj. dollar per år under de senaste två åren till en fond för tekniskt bistånd (på obunden basis, dvs. utan krav på japansk upphandling). Bankens tekniska bistånd utnyttjas för fyra olika ändamål:

- a) För projektförberedande studier.
- b) För att förbättra förutsättningarna för genomförandet av projekt och program. (t.ex. utbildning).
- c) För att underlätta det tekniska genomförandet av projekten.
- d) För att anordna regionala seminarier med kunskapsutbyte inom olika områden med deltagande från flera regionala medlemsländer.

I bankens utvärderingsrapporter har det visat sig att tekniskt bistånd ofta spelar en avgörande

roll för ett lyckat genomförande av projekt och detta anses nu som en av de viktigaste komponenterna i bankens roll som utvecklingsorgan.

Privatsektorfinansiering inleddes 1985 med antagandet av riktlinjer som innebär att banken får låna ut för detta ändamål dels för köp av företags aktier, dels genom lån utan regeringsgaranti. I privatsektorstödet inräknas också sådana lån som banken ger via utvecklingsbanker i mottagarländerna (s.k. credit-lines) till små och medelstora privata företag, främst för industriell utveckling. Dessa lån sker emellertid med regeringsgaranti. Den här typen av både direkt och indirekt stöd till den privata sektorn har ökat kraftigt på senare år men utgör fortfarande bara ca 2 % av den totala utlåningen.

I augusti 1989 upprättades Asiatiska finans- och investeringsbolaget (Asian Finance and Investment Corporation, AFIC) som ett fristående konsortium bestående av privata banker och Asiatbanken som delägare. Aktiekapitalet uppgår till 200 milj. dollar fördelat mellan japanska banker (29,99 %), icke-regionala banker (29,99 %) och Asiatbanken (25,93 %). Syftet med AFIC är att finansiera privatsektorprojekt av mer vinstgivande och mer riskfylld karaktär än de banken själv kan gå in i.

Eftersom verksamheten nyligen inletts är det ännu för tidigt att göra några bedömningar av AFIC som institution och dess värde som komplement till Asiatbankens övriga stöd till privata sektorn.

Samfinansiering är en annan viktig komponent i bankens verksamhet som har vuxit allt mer i betydelse. Under 1990 samfinansierades 29 projekt med ett belopp motsvarande 1,3 miljarder dollar, vilket visar vilken viktig katalytisk roll banken spelar. Större delen (ca 80 %) kom från officiella

källor, multilaterala institutioner inkl. Världsbanken samt bilaterala givare, främst Japan och Storbritannien.

Sverige (SIDA) samfinansierade 1989 ett vägprojekt i Laos och har tillsammans med de övriga nordiska länderna bidragit till en miljöstudie som syftar till att omsätta Brundtlandsrapportens rekommendationer i landspecifika program i sju asiatiska länder. Studien framlades under sommaren 1990 och skall utgöra underlag för ett seminarium om låntagarländernas och bankens kommande samarbete på miljöområdet. Under 1990 bidrog Sverige till ett kraftverksprojekt i Laos. Vidare deltog svenska Handelsbanken i finansieringen av ett telekommunikationsprojekt i Pakistan.

3. AsDBs roll på 1990-talet

Studien om bankens framtida roll

I en artikel i den inflytelserika finanstidningen Far Eastern Economic Review riktades 1986 stark kritik mot banken för ett alltför snävt utvecklingsperspektiv med alltför stor inriktning på administrativ och finansiell effektivitet. Artikelns fick stor genomslagskraft då den ledde till en rad kritiska diskussioner om bankens roll på grund av ett uppdämt missnöje med bankens ledning och verksamhet.

Det definitiva genombrottet för ett mer utvecklingsorienterat tänkande skedde i och med att den s.k. framtidspanelen lade fram sina rekommendationer i en rapport, "The Asian Development Bank in the 1990's". Denna rapport lades fram i januari 1989 dvs. ungefär samtidigt

som motsvarande framtidsinriktade rapporter presenterades för både Interamerikanska- och Afrikanska utvecklingsbanken.

Panelen representerade de två största kapitalägarna i banken och ytterligare ett av de icke-regionala medlemsländerna samt två av låntagarländerna. Panelmedlemmarna visade sig snabbt representera två olika "skolor", en för större satsning på social välfärd och fattigdomsbegränsning och den andra för en större satsning på utveckling av den privata sektorn.

En tredje åsiktsriktning förfäktade i första hand behovet av en sund ekonomisk politik i låntagarländerna. Resultatet av dessa tre skiljaktiga "skolor" om de viktigaste behoven i Asien och därmed bankens roll på 1990-talet vävdes samman i en kompromiss. Genomgående betonas i rapporten, att banken bör övergå från att vara en institution för i första hand transferering av finansiella resurser till en mer utvecklingsorienterad institution. Ett grundläggande argument bakom de viktigaste rekommendationerna är att den mycket snabba ekonomiska tillväxten i Asien under de gångna 20 åren varit "av avgörande betydelse för utvecklingen men inte tillräcklig förutsättning för att åstadkomma en varaktig förbättring av levnadsstandarden".

Rapporten konstaterar också, att för att banken skall lyckas uppfylla sina utvecklingsmål måste den "bygga på sin multilaterala karaktär". Bankens multilaterala karaktär ses som ett "uniktt samarbetsinstrument på utvecklingsområdet inom regionen och är en av bankens mest värdefulla tillgångar som förtjänar att både tillvaratas och utnyttjas bättre än hittills".

Som utgångspunkt för de föreslagna prioriteringarna på 1990-talet framhålls, att ur Asiens erfarenhet hittills kan en klar slutsats dras. "För att åstadkomma en lyckad och varaktig utveckling är inget viktigare än att uppnå den rätta balansen mellan offentlig och privat sektor, mellan statlig planering och användning av marknadskrafterna, mellan sådana åtgärder som direkt gynnar tillväxt och sådana som tar hänsyn till sociala frågor."

Prioriteringarna för 1990-talet

På basis av framtidspanelens rekommendationer och bankens egna åtgärder har ett betydligt bredare, mer utvecklingsorienterat synsätt nu vuxit fram inom banken.

Fattigdomsinriktning

Fattigdomsfrågorna har länge uppmärksammats i banken. Problemet har emellertid varit att man inte systematiskt analyserat hur dessa frågor ska angripas och synen har därför varit en traditionell s.k. "trickle-down approach", dvs. att ekonomisk tillväxt är en tillräcklig förutsättning för att reducera den absoluta och relativa fattigdomen i Asien.

Våren 1988 tillsattes, bl.a. på nordiskt initiativ, en särskild arbetsgrupp för att föreslå en mer systematisk metod för att integrera fattigdomsbekämpning i bankens verksamhet. Arbetsgruppens rekommendationer innebär att:

- Ekonomisk tillväxt är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att bekämpa fattigdom.
- Banken skall undersöka effekten på de fattiga i alla projekt.
- Direkta insatser till de fattiga ska göras genom:
 - a) förbättrad tillgång på social service (utbildning, hälsovård, tillgång på vatten etc.).
 - b) förbättrade sysselsättnings- och inkomstskapande möjligheter.

Banken har redan börjat tillämpa den här strategin men har också insett svårigheten att genomföra fattigdomsorienterade projekt, vilka kräver mer personal och tid än andra projekt. Banken försöker utveckla ett närmare samarbete med regeringar och frivilliga organisationer och ta del av erfarenheter från andra givare. Ett viktigt område är att få in fattigdomsaspekterna i bankens ekonomiska analyser, i landsstrategier och sektorsstrategier. Banken försöker diskutera fattigdomsaspekter i sin policydialog med låntagarländerna. Detta är förmodligen en av de allra viktigaste förutsättningarna för att lyckas nå resultat på detta område.

Miljö

Banken upprättade 1987 en särskild miljöenhet bestående av tre personer. Denna lilla enhet kunde tack vare en mycket kompetent och engagerad personal göra en imponerande stor insats för att systematiskt integrera miljöhänsyn i bankens verksamhet. Enheten har nu uppgraderats till ett s.k. Office of the Environment och utökats till sex personer, vilket fortfarande är otillräckligt i

förhållande till ambitioner och arbetsbörda på detta område. En ökning till tolv personer förutses för 1992, för på ett mer realistiskt sätt genomföra de intentioner man enats om.

Enligt framtidspanelen bör banken acceptera Brundtlandkommissionens rekommendationer att verka för "bärkraftig utveckling" och göra detta till en integrerad del av sina operationella riktlinjer. Dessutom skall banken selektivt stödja projekt som är särskilt avsedda för att förbättra miljön. En särskild ansträngning skall göras för att bevara de tropiska regnskogarna.

Bankens åtagande i enlighet med Brundtlandkommissionens rekommendationer skall reflekteras på tre olika sätt:

- 1) När banken planerar och genomför projekt skall miljöriskerna bedömas och åtgärder vidtas för att minimera, om ej eliminera dessa risker.
- 2) Banken skall utforma projekt och program som är direkt avsedda att förbättra miljön.
- 3) Banken skall engagera sig i en dialog med låntagarländerna för att hjälpa till med utformning och verkställande av en sund miljöpolitik som en integrerad del av den övergripande ekonomiska planeringen.

Banken har redan gjort framsteg på alla dessa tre områden. Detaljerade riktlinjer har utarbetats för hur miljöaspekterna integreras i hela projektcykeln, dvs. från förberedelsestadiet till projektets utvärderingsfas efter genomförandet. En viktig komponent i denna process är att inkludera speciella artiklar (s.k. loan covenants) i låneavtalen för att försäkra sig om att miljöaspekterna beaktas på ett tillfredsställande sätt.

Banken har i samfinansiering med de nordiska länderna genomfört en regional studie (Indonesien, Korea, Malaysia, Nepal, Pakistan, Filippinerna och Sri Lanka) om hur Brundtlandkommissionens rekommendationer skall omsättas till specifika program i dessa länder. En viktig del i detta samarbete är hur banken skall hjälpa till att integrera miljöhänsyn i den övergripande ekonomiska planeringen.

Kvinnor

Efter starka krav från i första hand Canada och de nordiska länderna har banken antagit riktlinjer för sin verksamhet vad gäller att tillvarata kvinnors roll i utvecklingsprocessen. Dessa riktlinjer godkändes 1985 och sågs över i en särskild rapport 1989. 1987 anställdes också en specialist på kvinnoområdet som knöts till en av jordbruksavdelningarna. På papperet har banken försett sig med en i huvudsak väl utformad politik på detta område. Den innebär i korthet att särskild hänsyn skall tas till kvinnornas roll i hela projektcykeln från förberedelse till genomförande, att särskilda projekt som är av direkt betydelse för kvinnor skall genomföras, samt att kunskaperna om kvinnors roll i utvecklingsprocessen skall ökas dels bland bankens personal, dels genom kurser, seminarier och tillgången på en socioekonomisk databas i banken.

I praktiken har banken inte kommit särskilt långt i genomförandet av denna kvinnopolitik. Det kulturella och sociala klimatet i banken på det här området är mycket konservativt och personalresurserna är alldeles otillräckliga med en person som dessutom arbetar på låg och ganska osynlig nivå. Bankens president har emellertid

uttalat sig positivt för en ökad satsning på detta område som numera inte förordas bara av Norden och Canada utan också av USA, Västtyskland, Indien, Australien m.fl.

Stöd till privata sektorn

Redan 1985 beslutades att banken skulle kunna ge direkt stöd till privata företag, dels genom aktieägarskap, dels genom lån utan regeringsgaranti. Bankens traditionella sätt att stödja privatsektorn är emellertid att finansiera industriutveckling genom stöd till små och medelstora företag via s.k. institutioner för utvecklingsfinansiering (dessa s.k. DFIs fick ca 10 % av bankens totala utlåning 1990).

Enligt framtidspanelens rekommendationer skall både det direkta och indirekta stödet till privatsektorn öka, inte bara genom finansiering utan också genom tekniskt bistånd, bl.a. stöd till att effektivisera och bygga upp institutioner och genom policydialog, dvs. krav på förändringar, t.ex. avregleringar, för att gynna en sund privatsektorutveckling och en fungerande finansiell sektor.

Hela bankens verksamhet på detta område har nu samlats under en avdelning som upprättades 1989. Därtill har Asiatiska finans- och investeringsbolaget (Asian Finance and Investment Corporation, AFIC) upprättats, i vilket banken ingår som delägare med 26 %.

Banken har därmed skaffat sig de nödvändiga instrumenten - både administrativt och finansiellt - för att stödja utveckling av den privata sektorn och har ökat sina insatser betydligt. Trots detta kvarstår många frågor om privatsektorns roll i bankens verksamhet. Dels

befinner sig banken i en region där den privata sektorn är relativt väl utvecklad och där kapital finns tillgängligt, ibland till bättre villkor än bankens. Dels måste banken begränsa sina satsningar inom privatsektorn på grund av riskerna för en försämrad låneportfölj och därmed försämrad kreditvärdighet.

Via AFIC kan banken bidra med kapital till mer riskfyllda, men kanske ur vinstsynpunkt intressantare investeringar. Å andra sidan är frågan vilken utvecklingseffekt dessa investeringar kan komma att få. Det intressantaste bidraget som Asiatbanken sannolikt kan ge på 1990-talet är att genom policydiskussioner bidra till att bygga upp förutsättningarna för en effektivt fungerande privatsektor och effektivisera institutioner som finansierar privatsektorutveckling, t.ex. lokala utvecklingsbanker.

Stöd till policyreformer

En av de viktigaste prioriteringarna för banken på 1990-talet är att generellt förstärka sin kapacitet för att stödja policyreformer inom olika sektorer. Bankens största komparativa fördel jämfört med andra finansieringsinstitutioner i regionen är möjligheten att inte bara bidra med finansiering utan också med tekniskt bistånd och rådgivning om policyförändringar. Denna kombination ger Asiatbanken, liksom övriga utvecklingsbanker, en unik möjlighet att effektivt bidra till ett lands utveckling. Det är inom de sektorer, där man skaffat sig specifika kunskaper och erfarenheter man kan göra de viktigaste insatserna. På det makroekonomiska området har IMF och Världsbanken de bästa kunskaperna och förutsättningarna och det är därför viktigt att de regionala bankerna koordinerar sina insatser med dessa institutioner.

Ur låntagarländernas synpunkt är policyrådgivning ofta lättare att ta emot från en regional bank som hör hemma i regionen, vilket gynnar regionalbankernas förutsättningar att nå resultat i sina kontakter med mottagarländerna.

Asiatbanken har under hela sin existens byggt upp en unik kunskap om och dialog med låntagarländerna som emellertid bör tillvaratas på ett bättre sätt än hittills. Enligt framtidspanelens rekommendationer, och efter krav från främst givarländerna bör banken regelbundet analysera och diskutera behov av policyreformer i samband med sina årliga övergripande landdiskussioner, som utgör grunden för bankens låneprogram. Det viktigaste i den här processen är väl utformade s.k. landstrategier (s.k. country strategies) som diskuteras regelbundet i bankens styrelse och utformas med ett till två års mellanrum. För att landstrategierna skall kunna få en bättre kvalitet än hittills, krävs emellertid kompetent personal vad gäller ekonomisk analys och erfarenhet av policyfrågor, vilket banken hittills saknat i tillräcklig utsträckning. En ytterligare förstärkning av bankens personalkapacitet krävs därför om den här prioriteringen, som är en av de viktigaste, ska kunna genomföras på 1990-talet.

Organisation och personalpolitik

En absolut förutsättning för att banken skall kunna spela en bredare, mer utvecklingsinriktad roll och uppfylla sina prioriteringar för 1990-talet är förstärkning av bankens organisation och personalpolitik. Vissa förslag går ut på att stärka bankens möjlighet att formulera och genomföra "policies" genom tillsättande av en ytterligare, fjärde vice-president med ansvar för

strategisk planering samt genom en betydande personalförstärkning med fler ekonomer och experter på sociala områden (utbildning, befolkning och hälsovård). Dessa och andra förslag går också ut på att bättre integrera projektavdelningarna med landavdelningarna, dvs. en mer geografiskt inriktad organisation, eventuellt i linje med den som Världsbanken nyligen genomförde.

Personalpolitiken i banken behöver också förstärkas för att bättre återspegla institutionens multilaterala karaktär. Den japanska dominansen har hittills varit stor, främst i nyckelpositioner. Däremot är antalet japaner inte fler än amerikaner (för närvarande drygt 60 var). Brist på ett dynamiskt, effektivt ledarskap är ett annat problem, liksom avsaknaden av öppet redovisade kriterier för befordringar och en mer professionell rekryteringspolitik. Asiatbanken är den i särklass mest konservativa utvecklingsbanken när det gäller kvinnor. För närvarande finns 22 kvinnor på den professionella nivån, dvs. ca 4 % av det totala antalet. Ingen kvinna har ännu nått någon chefsposition, trots gedigen kompetens och erfarenhet hos flera. Detta förhållande måste förändras för att bättre återspegla institutionens internationella status och kvinnors status i medlemsländerna på 1990-talet.

4. Sverige och ADB

Sveriges medlemskap

Sverige undertecknade den 31 januari 1966 avtalet om upprättandet av Asiatiska utvecklingsbanken. Samtidigt utfäste sig Sverige

att teckna 5 milj. dollar av bankens grundkapital, det minsta belopp som kunde komma ifråga.

På svensk sida var man från början skeptisk mot ett svenskt finansiellt engagemang i banken. Dessa betänkligheter gällde bl.a. möjligheterna att kontrollera användningen av de medel som Sverige skulle tillskjuta "med hänsyn till den vikt som bankens främste tillskyndare USA tillmäter bistånd till ur svensk synpunkt mindre lämpliga biståndsländer (Vietnam, Formosa m.fl.)". Viss tveksamhet rådde också om det var befogat att Sverige gav bistånd till den Asiatiska utvecklingsbanken innan bidrag lämnades till de tidigare upprättade utvecklingsbankerna i Latinamerika och Afrika. Ur biståndssynpunkt kunde emellertid ett medlemskap motiveras med hänsyn till Sveriges principiella stöd till regionalt samarbete mellan u-länder och då särskilt i form av regionala utvecklingsbanker. Detta kom att motivera ett begränsat bidrag vid bankens grundande.

Sveriges inställning till Asiatiska utvecklingsbanken har därefter varit avvaktande och i vissa fall kritisk. Fördelningen av bankens långivning till förmån för stora länder, t.ex. Korea och Taiwan, har återspeglat en givarlandsdominerad, i stor utsträckning japansk och amerikansk politik som man från svensk sida ifrågasatt. Sverige har vid ett antal tillfällen uttryckt missnöje med den inställda utlåningen till Vietnam och krävt att den skall återupptas för att stödja återuppbyggnaden och den nu inleda reformprocessen. Banken har också i ganska begränsad utsträckning tagit hänsyn till de sociala aspekterna i utvecklingsproblematiken. Denna skeptiska inställning till banken gjorde t.ex. att Sverige i början av 1970-talet avstod från att

bidra till bankens specialfonder (Asiatiska utvecklingsfonden och Specialfonden för tekniskt bistånd). Den svenska och nordiska hållningen i utvecklings- och biståndsfrågor har emellertid bl.a. med starkt kanadensiskt stöd, fått allt mer gehör i banken och återspeglas nu mycket klart i prioriteringarna för bankens roll på 1990-talet.

Sveriges bidrag och finansiella åtaganden

Vid utgången av 1990 uppgick Sveriges sammanlagda bidrag till Asiatbanken till 131 milj. dollar, bestående av den inbetalda delen av Sveriges kapitalandel motsvarande 5 milj. dollar, bidrag till Asiatiska utvecklingsfonden med 124 milj. dollar och 2 milj. dollar till den särskilda fonden för tekniskt bistånd.

Sveriges kapitalandel i Asiatbanken är för närvarande 0,15 %, vilket är en lägre andel än övriga nordiska länder som har 0,37 % vardera. Detta beror på att Sverige av budgetskäl avstod från att delta i den senaste allmänna kapitalhöjningen som ägde rum 1983. I samband med en s.k. selektiv kapitalhöjning 1987, då beslut träffades om särskilda höjningar för USA, Japan och Sverige, ökades emellertid den svenska kapitalandelen. Den är nu i paritet med övriga nordiska länders på 0,37 %. Detta motsvarar ungefär den kapitalandel som Sverige och övriga nordiska länder haft från början. Inbetalning av den svenska selektiva kapitalhöjningen motsvarar 4,15 milj. dollar och kommer att verkställas under budgetåret 1990/91.

Sveriges bidrag till den senaste och fjärde påfyllnaden av Asiatiska utvecklingsfondens resurser uppgick till 1,37 %, vilket motsvarar ca 60 milj.kr. för de fyra budgetåren 1987/88-1990/91. Inbetalning av det fjärde årsbidraget på 15 milj. dollar (91 milj.kr.) verkställdes hösten 1990.

Förhandlingarna om en femte påfyllnad av Asiatfonden inleddes under 1990. Bankledningen har förslagit en påfyllnad i storleksordningen 6-7 miljarder dollar för perioden 1991-1994 för att täcka de stora finansieringsbehoven i de fattigaste asiatiska länderna. Detta är att jämföra med 3,6 miljarder dollar vid den föregående påfyllnaden 1986.

Sverige har deltagit i sex samfinansieringar med Asiatbanken till ett belopp om sammanlagt 30 milj. dollar. Samfinansieringarna har gällt projekt i Bangladesh, Laos och Pakistan. I linje med bankens ökade intresse för samfinansiering med bilaterala givare har bankledningen visat intresse för utökat samarbete och samfinansiering med Sverige, särskilt i länder där Sverige har speciella kunskaper och erfarenheter, t.ex. Laos och Vietnam.

Sveriges valgrupp och representation

Sverige ingår i en valgrupp bestående av Kanada, Nederländerna och de nordiska länderna, exkl. Island. Valgruppen har en sammanlagd röststyrka på 9,1 %, vilket är den tredje största efter USA och Japan med 12,4 % vardera. Kanada har majoritet i valgruppen med 5 % av den totala röststyrkan och utser därmed exekutivdirektör. Den biträdande exekutivdirektören utses rotationsvis av

Nederländerna och Norden. I valgruppskontoret i Manila finns också en assistent som också utses på rotationsbasis av Nederländerna och Norden. De nordiska länderna har i sin tur en inbördes rotation i en i förväg fastställd ordning. Sverige innehade posten som assistent 1986 och biträdande exekutivdirektör 1987-1989. För närvarande innehar Norge denna post.

Sveriges guvernör i Asiatbanken är statssekreteraren vid UDS u-avdelning. Eftersom bidragen till banken, inkl. den svenska kapitalinsatsen, finansieras av biståndsanslaget ligger handläggningsansvaret för Asiatbanken på u-avdelningen liksom för de övriga regionala utvecklingsbankerna.

Sverige har för närvarande sex s.k. professionals i banken av totalt 600. Övriga nordiska länder har tolv, Canada 57 och Nederländerna 17. Valgruppen är således relativt väl representerad med över 11 % av personalen, men endast Canada, Nederländerna och Finland har några seniora positioner.

Svensk upphandling

Vid utgången av 1989 uppgick upphandlingen av varor, tjänster och konsulter från Sverige till sammanlagt 103 milj. dollar, vilket motsvarade 0,69 % av den totala upphandlingen. De större länderna i valgruppen ligger något bättre till med drygt 1 % vardera, medan övriga nordiska länder är mycket små vad gäller upphandling. Danmark har emellertid hävdat sig bättre än Sverige i konsultupphandlingen med i genomsnitt ett par konsultuppdrag per år jämfört med ca ett per år för

Sverige. Samtidigt bör konstateras att Sverige börjat hävda sig bättre konsultkonkurrensen och utsikterna till ett större svenskt deltagande ser ganska gynnsamma ut. Bankens erfarenhet av svenska konsulter har varit mycket positiv.

Den svenska upphandlingen är så gott som enbart resultatet av relativt stora upphandlingar av varor och tjänster, oftast från de stora svenska företagen, t.ex. ABB, LM Ericsson, Atlas Copco, Alfa Laval och Tetrapak. Trots ett starkt växande intresse för den asiatiska marknaden har upphandlingen till ADB-projekt från Sverige och andra i-länder sjunkit de senaste åren, främst beroende på en kraftigt hårdnande konkurrens och ökad upphandling från de asiatiska låntagarländerna, främst Korea, Indonesien, Filippinerna, Thailand, Indien och Malaysia. Alla finns bland de elva länder som för närvarande ligger högst på upphandlingslistan, vilken toppas av Japan med 27 %. Bland de icke-regionala länderna finns endast USA med 8,4 %, Västtyskland 5 % och Storbritannien 4 %. Den japanska dominansen måste emellertid ses i relation till de japanska bidragen till banken, vilka väl överstiger en tredjedel av dess samlade resurser.

5. Några avslutande_reflektioner

Efter att ha haft förmånen att under tre år arbeta i och lära känna den Asiatiska utvecklingsbanken, vill jag gärna göra några personliga reflektioner, dels vad gäller banken som institution i jämförelse med andra liknande institutioner, dels vad gäller Sveriges relationer, roll och inflytande i banken. Min förutfattade

mening om banken som en solid, effektiv finansieringsinstitution och den bästa av de regionala utvecklingsbankerna stämde väl överens med verkligheten. Samtidigt insåg jag ganska snart att denna institution var lite av en japansk dynasti, dvs. en mycket auktoritär och toppstyrd institution, där senioritet och lojalitet ofta gå före kunskap och kompetens. Den japanska dominansen i kombination med en i hög grad indiskt präglad byråkrati gör också organisationen stelbent och lite arrogant, inte minst för en nykomling. Jag kände en tydlig brist på vision och intellektuell dynamik när jag kom till banken och jag anser fortfarande att detta är en brist. Fliten och ordningen måste kompletteras med mera analys och en progressivitet. Efter nu snart 25 års existens och med många av de som anställdes från början kvar i ledande nyckelpositioner, behövs en omstrukturering av organisation och personal och en dynamisk ledning, för att verkställa de många idéer och förslag som nu ligger på bordet för 1990-talet.

Som första och enda kvinna i bankens styrelse i denna asiatiska kultur fick jag en alldeles unik erfarenhet. Att delta i styrelsediskussioner och samtal med presidenten var som en verklighetens kurs i kulturkrockar, där det ibland visade sig att kommunikationen missförstods och inte gick fram.

Motsättningen och bristen på kommunikation mellan Japan och USA är påtaglig i Asiatbanken. Samtidigt har under de senaste två åren den japansk-amerikanska dominansen på världsscenen återspeglats i banken på ett olyckligt sätt, så att bilaterala uppgörelser mellan Japan och USA i andra, för Asiatbanken ovidkommande frågor, påverkat beslut om bankens interna verksamhet.

Under mina tre år i banken skedde flera viktiga förändringar. En av de viktigaste förändringarna, som jag ser det, var att de europeiska länderna och Australien samt några u-länder, framförallt Indien och Kina, under den här perioden började spela en allt aktivare och mer konstruktivt kritisk roll i styrelsen, vilket medverkat till en större lyhördhet i banken för medlemsländernas uppfattningar. Den japanska dominansen kvarstår självfallet och med rätta, eftersom Japan står för ca en tredjedel av bankens resurser, men har förändrats. Dels är den nye presidenten mer öppen för informellt samarbete inom medlemskretsen, dels har det japanska intresset för rena utvecklingsfrågor ökat.

De senaste två till tre åren har Japan börjat tala för behovet av att satsa på mänsklig och social utveckling och miljö, dock med det förbehållet att banken "som bank" måste bibehålla sitt grundläggande krav på projektens lönsamhet. Att från japansk sida uttala sig om kvinnornas roll i utvecklingen var dock så gott som uteslutet, men skedde någon enstaka gång, vilket jag såg som ett framsteg. Den japanska grundsynen, som i stor utsträckning fortfarande präglar banken, är mer konservativ än jag väntat mig när det gäller kvinnors anställning och befordran i banken. Från kanadensisk och nordisk sida har vi försökt kräva förändringar med hänvisning till andra institutioner, t.ex. Världsbanken, IDB och FN, men mött oförståelse och ibland direkt motstånd. Vi har emellertid fått starkt stöd för våra synpunkter från framförallt USA, Tyskland, Frankrike och Australien, vilket ökat påtryckningarna. Dessutom har framförallt Indien och Kina talat starkt för ett större antal kvinnor i banken som en reflektion

av kvinnors status i medlemsländernas administrationer och för att bättre utveckla och driva kvinnofrågorna i bankens verksamhet. Här måste ytterligare förändringar till med vår påverkan.

Min spontana reflektion vad gäller Sveriges roll i banken, är att den är betydligt viktigare än jag föreställt mig och inte skall underskattas. Vi tillhör i Asiatbanken den tredje största valgruppen, där enbart s.k. like-minded-länder ingår, evs. övriga Norden, Kanada och Nederländerna. Tillsamman med dem kan vi gemensamt och i nära samarbete med både i- och u-länder föra fram en utvecklingspolitisk syn som på ett värdefullt sätt kompletterar den japanska betoningen på kvantitet och effektivitet.

Dessutom är min erfarenhet att det svenska handelsrelaterade intresset för Asien och Stilla Havsregionen ökat markant och att möjligheterna till ett utökat samarbete med banken på detta område är potentiellt mycket stora. Banken har också uttryckt stor tillfredsställelse med t.ex. svenska konsulter, som sedan några år börjat användas i banken.

INTERAMERIKANSKA UTVECKLINGSBANKEN

Bo Jerlström

Särstudie 4 till Multibiståndskommitténs betänkande
"Bistånd genom internationella organisationer"



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	IDBs tillkomst och utveckling	sid. 2
2	IDBs organisation och operativa verksamhet	sid. 6
3	IDBs kris	sid. 11
4	IDB och framtiden	sid. 16
5	Sverige och IDB	sid. 25

INTERAMERIKANSKA UTVECKLINGSBANKEN (IDB)

1. IDBs tillkomst och utveckling

Den pan-amerikanska drömmen

Den Interamerikanska utvecklingsbankens historiska rötter går tillbaka på pan-amerikanska drömmar under 1800-talet, om nära politiskt och ekonomiskt samarbete i västra hemisfären. Om "att försöka forma hela den nya världen till en enda nation." Som följd av den "gamla världens" upprepade militära aktioner förblir denna amerikanska enhetstanke levande under hela århundradet. Under återkommande amerikanska kongresser fram till våra dagar har ett "interamerikanskt system" av samarbetsorganisationer växt fram; Amerikanska samarbetsorganisationen (The Organization of American States, OAS), Kennedys framstegsallians, the Pan-American Health Organization (PAHO) m.fl.

Tankarna på att upprätta en interamerikansk finansinstitution väcktes redan vid den första amerikanska kongressen i Washington 1889. Målet var att stärka kontakterna mellan de privata bankerna i USA och Latinamerika och därmed bryta de europeiska bankernas dominans i regionen.

Dödläget i att upprätta en interamerikansk bank kvarstod emellertid till slutet av 1950-talet. Vid den tiden började politiska vänstervindar och anti-amerikanska stämningar växa sig starka i Latinamerika. USA anklagades för likgiltighet inför kontinentens ekonomiska och sociala underutveckling.

År 1959 svängde USAs inställning till upprättandet av en interamerikansk utvecklingsbank. Ett avtal om bildande av banken undertecknades i april 1959 av 19 latinamerikanska länder och USA. Kuba, som under Fidel Castro, började få alltmer ansträngda relationer med USA, undertecknade aldrig IDB-avtalet.

Bildandet av IDB blev för USA ett viktigt led i en förändrad Latinamerika-politik som 1961 kulminerade i Kennedys framstegsallians, vars målsättning var ekonomisk tillväxt, social rättvisa, politisk stabilitet och demokrati i Latinamerika. IDB blev i själva verket ett av de viktigaste institutionella elementen i framstegsalliansen.

Den nya banken kom snabbt igång med sin långivning och blev snart en viktig finansiell aktör i Latinamerika. Under dess första verksamhetsår 1960 beviljade banken en större lånevolym än vad Världsbanken gjort i Latinamerika under de tre föregående åren.

Banken fick från början en latinamerikansk prägel under ledning av dess förste president Felipe Herrera från Chile. Bankens första lån 1960 för utvidgning av dricksvatten- och avloppssystemet i Arequipa i Peru kan stå som symbol för inriktningen av långivningen under början av 1960-talet.

Från USAs sida var det helt dominerande intresset under början av 1960-talet att få IDB att fungera som ett viktigt inslag i framstegsalliansen. Bankens utlåningsprofil till olika sociala projekt stärktes väsentligt genom president Kennedys beslut att i banken inrätta en särskild fond - The Social Progress Trust Fund - på över en halv miljard USD för lån på förmånliga villkor.

Utlåningspolitiken sågs samtidigt över med avsikt att bidra till en mer balanserad utveckling mellan länderna i regionen. Flera av de fattigaste medlemsländerna hade under 1960-talet, räknat per invånare, erhållit lägre lånebelopp än genomsnittligt för bankens låneländer, samtidigt som deras ekonomiska tillväxt släpat efter.

Nya riktlinjer fastställdes där banken införde, ett ännu idag bestående grupperingssystem med fyra olika kategorier av låntagarländer. Till Grupp A fördes de större och rikare länderna; Argentina, Brasilien, Mexico och Venezuela. Till Grupp B fördes medelstora medelinkomstländer som Chile, Colombia och Peru. Till Grupp C fördes länder som Costa Rica, Uruguay, Jamaica m.fl. Till Grupp D slutligen fördes små, fattigare länder som Bolivia, Nicaragua, Bolivia, Haiti m.fl.

Syftet med denna länderkategorisering var att ge främst de fattigare småstaterna i Grupp D, samt i viss mån Grupp C-länderna, vidgat tillträde till de fördelaktiga lånen från den Särskilda Fonden. För de mer utvecklade länderna kom medel ur denna fond att begränsas till projekt som direkt gynnade låginkomstgrupper, eftersatta regioner eller viktiga men lågavkastande projekt.

Det tidiga 1970-talets strävan att särskilt gynna fattiga låntagarländer kompletterades 1978 med den långtgående målsättningen att minst 50 % av bankens låneresurser skulle gynna fattiga befolkningsgrupper. Denna målsättning och de innovativa mätmetoder som då utvecklades för att operativt nå det uppställda målet gäller än idag. Satsningen på låginkomstgrupper ledde samtidigt fram till en förnyad satsning på sociala projekt. IDB kom med rätta under de första två decennierna av sin verksamhet att få en rad omdömen som "hälsobanken" och "utbildningsbanken".

Som en följd av de kraftiga oljeprishöjningarna i mitten och slutet av 1970-talet, och den därmed framväxande Nord-Syd konfrontationen, blev ekonomisk integration i Latinamerika en viktig fråga. Tillsammans med Andinska pakten, FNS ekonomiska kommission för Latinamerika och Karibien, (Economic Commission for Latin America and Caribbean, ECLAC) och Latinamerikanska ekonomiska systemet (Sistema

Economico Latinoamericano, SELA) kom IDB att spela en betydelsefull roll för dessa (i huvudsak misslyckade) strävanden. Inom IDB byggdes ett särskilt organ upp för regional integration (INTAL) med betydande resurser och stor självständighet. Härigenom har IDB också kommit att få namnet "integrationsbanken".

Den för IDB mest genomgripande förändringen var utvidgningen av bankens medlemskrets under mitten och slutet av 1970-talet. Då tillkom 14 nya medlemmar från Europa samt dessutom Japan och Israel. Även Canada blev då medlem. Härigenom förvandlades IDB från en pan-amerikansk angelägenhet till en multilateral finansinstitution. De icke-regionala medlemmarnas inträde välkomnades i särskilt hög grad av de latinamerikanska länderna som häri såg en möjlighet att minska USAs dominerande inflytande i banken. Utvidgningen av medlemskretsen var emellertid inte bara av stor politisk betydelse för makten över banken. I ekonomiskt avseende vann banken, förutom betydande tillskott i tecknat kapital, också tillträde till nya viktiga kapitalmarknader.

Mot slutet av 1970-talet uppgick bankens utlåning av resurser på icke-koncessionella villkor till ca 60 % av den totala utlåningen, mot ca 40 % under 1960-talet. Detta blev möjligt genom ökad upplåning på främst de japanska och europeiska kapitalmarknaderna. Under perioden 1975-1980 lånade banken årligen upp i genomsnitt USD 400 milj., vilket var mer än det dubbla jämfört med tidigare år. Utlåningen på koncessionella villkor från den Särskilda Fonden minskade inte bara i relativa termer utan stagnerade dessutom i absoluta tal.

De icke-regionala medlemmarnas inträde i banken förvandlade i hög grad IDB från främst en biståndsorganisation, huvudsakligen finansierad av USA, till en bank för förmedling av externa finansiella resurser till Latinamerika på nästintill marknadsmässiga villkor.

2 IDBs organisation och operativa verksamhet

Medlemmarnas formella röststyrka och inflytande

IDB har idag 44 medlemsländer varav 25 låntagarländer i Latinamerika och Karibien, två icke-låntagarländer i regionen (USA och Canada) samt 17 icke-regionala länder.

Det senaste tillkomna medlemslandet var Norge som, efter en långdragen inrikespolitisk strid liknande den svenska, inträdde i IDB 1986. Syd-Korea har i flera år utan framgång sökt medlemsskap i banken.

För att IDB trots tillskottet av nya medlemmar utanför Nord- och Sydamerika skall behålla sin karaktär av regional bank anger bankens stadga att minst 92 % av röststyrkan skall utövas av de nord- och sydamerikanska medlemsländerna.

Högst 8 % får således innehas av de icke-regionala medlemsländerna. Av nämnda 92 % skall de latinamerikanska och karibiska länderna ha minst 53,5 % av röststyrkan, USA minst 34,5 % och Canada minst 4 %.

För ökning av resurserna i Särskilda Fonden (vars bidrag nästan uteslutande kommer från icke-låntagande länder) krävs 3/4 majoritet. Detsamma gäller ökning av antalet exekutivdirektörer, för uteslutning av medlem samt för beslut att upphöra med verksamheten. I dessa fall har USA, liksom också olika kombinationer av latinamerikanska länder, möjlighet att votera beslut.

Direktörsstyrelsens beslut avseende den löpande låneverksamheten fattas på grundval av enkel majoritet. Alla beslut som avser den Särskilda Fondens verksamhet kräver emellertid 2/3 majoritet. USA och olika kombinationer av latinamerikanska länder förfogar därför också här över vetorätt.

Under de senaste åren har de icke-regionala länderna hårt drivit linjen att ett ökat inflytande i banken för deras del vore en naturlig och historisk riktig avspeglning av Latinamerikas och IDBs allt större ekonomiska samarbete och ekonomiska beroende av Europa och Japan. Så t.ex. ökar handelsutbytet mellan Latinamerika och de icke-regionala länderna mycket snabbare än mellan Latinamerika och USA. Samma trend gäller för direktinvesteringar från de icke-regionala länderna som bara under den senaste tioårsperioden tredubblats. Vidare tillgodoser IDB sitt kapitalbehov till mer än 75 % på de icke-regionala ländernas kapitalmarknader.

IDBs organisation - en spegel av projektcykeln

Något förenklat och generaliserat kan IDBs organisatoriska uppbyggnad beskrivas som en spegel av projektcykeln. Fyra avdelningar svarar för bankens operativa projektverksamhet.

Härutöver finns en finansavdelning för finansiella frågor som t.ex. upplåning av resurser på kapitalmarknaderna, en rättsavdelning för bl.a. rättsliga frågor vid projektavtal, den administrativa avdelningen för personalfrågor, rekrytering m.m., sekretariatsavdelningen för förberedelser av styrelsemöten, årsmöten etc.

Dessutom finns en rad speciella enheter och funktioner som t.ex. Office of the External Relations Advisor för bedömning av politisk utveckling i medlemsländerna m.m., Auditor General för intern revision, Special Office in Europe med huvudkontor i Paris och en underavdelning i London.

I alla de olika stegen i projekt- och programcykeln deltar fältkontoren i låntagarländerna mycket aktivt. I förhållande till Världsbanken och de övriga regionalbankerna har IDB en decentraliserad uppbyggnad med stora och ganska självständiga fältkontor.

För slutlig utvärdering av bankens projekt och program ansvarar dels Office of the Controller som är underställd bankledningen. Därutöver utövas kontroll och utvärdering av External Review and Evaluation Office som är direkt underställd direktörsstyrelsen.

Bankens operativa verksamhet - kortfattad översikt

Från starten 1959 har IDB finansierat projekt och program för över USD 42 miljarder. Antalet godkända projekt under denna tidsperiod uppgår till drygt 1800.

Banken spelar samtidigt en minst lika viktig roll som finansiell katalysator. I tillägg till IDBs finansiering har kompletterande resurser mobiliserats i låntagarländerna om ca USD 80 miljarder, varför de totala projektkostnaderna uppgår till drygt USD 122 miljarder.

Under 1980-talet har IDBs lånevolym i genomsnitt uppgått till nästan USD tre miljarder och är för många av länderna i Latinamerika den största officiella finansieringskällan.

Eftersom IDBs, liksom de övriga utvecklingsbankernas, utlåningsverksamhet till helt övervägande del sker med medel upplånade på de internationella kapitalmarknaderna måste utlåningsvillkoren bestämmas utifrån de upplåningsvillkor de kan uppnå.

IDBs utlåningsränta per 1 juli 1989 var 8,10 %, vilket var betydligt högre än för Asiatiska utvecklingsbankens utlåningsränta som vid samma tid uppgick till 6,37 %. Även jämfört med de andra utvecklingsbankerna har ränteläget i IDB legat högt under senare år, vilket bl.a. återspeglar bankens prekära finansiella läge under senare år. Löptiden på IDBs lån har dock i gengäld varit något längre, eller 15-30 år.

För tekniskt samarbete har IDBs åtaganden sedan 1959 uppgått till USD 1,5 miljarder, varav drygt USD 700 milj. på gåvobasis. Nästan USD 800 milj. i tekniskt bistånd har utbetalats för olika stödfunktioner i samband med planläggning och implementering av projekt. Vidare har nästan USD 90 milj. godkänts för finansiering av "Small Projects".

De fem största låntagarländernas andel av bankens totala utlåning från de ordinarie resurserna t.o.m. 1988 uppgår till (i milj. USD): Brasilien (4 991), Mexico (4 497), Argentina (3 735), Colombia (3 166) och Chile (2 779). Dessa fem länders procentuella andel av den totala utlåningen uppgick till 67 %.

Sektorfördelningen av bankens långivning sedan 1959 är följande:

Jordbruk och fiske; 455 lån uppgående till USD 9,2 miljarder med en total projektkostnad på USD 21,5 miljarder.

Energi; 238 lån uppgående till USD 11,5 miljarder med en total projektkostnad på USD 41,7 miljarder.

Industri och gruvdrift; 255 lån uppgående till USD 5,6 miljarder med en total projektkostnad på USD 27,5 miljarder.

Transporter och kommunikationer; 231 lån uppgående till USD 5,4 miljarder med en total projektkostnad på USD 11,9 miljarder.

Miljö och hälsa; 235 lån uppgående till USD 4,2 miljarder med en total projektkostnad på USD 9 miljarder.

Utbildning, forskning och teknologi; 147 lån uppgående till USD 1,8 miljarder med en total projektkostnad på USD 3,6 miljarder.

Stadsutveckling; 95 lån uppgående till USD 1,9 miljarder med en total projektkostnad på USD 3,7 miljarder.

Förinvesteringar; 71 s.k. Global preinvestment loans uppgående till USD 385 milj.

Bankens auktoriserade kapital uppgick 1989 till USD 60 miljarder. Bankens upplåning på de internationella kapitalmarknaderna för vidareutlåning till låntagarländerna uppgick vid samma tid till USD 14 miljarder.

De totala ackumulerade bidragen till den Särskilda Fonden uppgick till USD 8,4 miljarder. Under 1988 hade Fondens utlåning gått ner till USD 154 milj. De fem största låntagarländernas andel av den Särskilda Fondens totala utlåning t.o.m. 1988 var (i miljarder USD); Brasilien (1 195), Ecuador (794), Bolivia (671), Colombia (662) och Honduras (616). Dessa fem länders procentuella andel av den totala utlåningen uppgick till 40 %.

Utlåningen från Fonden sker på mycket fördelaktiga villkor med en ränta på 1-4 %, en administrationsavgift på 0,5 %, 20-40 års löptid och en amorteringsfri period på 5-10 år.

Interamerican Investment Corporation

Under 1980-talet har knappheten på riskvilligt kapital för långsiktiga privata investeringar starkt tilltagit i Latinamerika. Mot den bakgrunden och efter mönster från Världsbankens Internationella Finansieringsbolag (International Finance Corporation, IFC), tillskapades under 1988 inom IDBs ram Interamerikanska investeringsbolaget (The Interamerican Investment Corporation, IIC).

Syftet är att som komplement, vid sidan av IDBs reguljära verksamhet, skapa nya möjligheter att främja den ekonomiska utvecklingen i regionen.

Tillsammans med privat kapital skall IIC medverka till etablering, expansion och modernisering av privata företag bl.a. genom tillskjutande av aktiekapital. IIC skall dessutom bistå företag med teknisk och administrativ rådgivning.

Finansieringsbolaget skall i första hand vända sig till mindre och medelstor privat företagssamhet eller till blandad offentlig och privat verksamhet. Direkta investeringar skall som komplement kunna ske tillsammans med andra finansieringsorgan på lokalt, regionalt eller internationellt plan.

IIC ingår i IDBs struktur men är ett självständigt organ med separat kapitalteckning och administration. Antalet medlemsländer i IIC är för närvarande 34, med en kapitalteckningsandel för de latinamerikanska länderna på 55 %. USA har tecknat sig för 25,5 % av kapitalandelarna och de icke-regionala länderna för resterande 19,5 %. Sverige och övriga nordiska länder har inte uttryckt intresse för att ingå som medlemmar i IIC.

Bildandet av IIC försetades bl.a. på grund av motsättningarna om IDBs kapitalökning och förhållades dessutom av vissa latinamerikanska länder som var skeptiska till finansieringsbolagets marknadsorienterade verksamhet. IICs organisation är nu under snabb uppbyggnad och projektverksamheten är i stark expansion.

3 IDBs kris

Bakerplanen och amerikanskt veto

Den kris IDB genomgått under andra hälften av 1980-talet har bara långsamt övervunnits. Krisens symptom liksom dess orsaker var många. Här kan bara några antydias. Symptomen visar sig särskilt påtagligt vid en genomgång av utlåningsvolymen. Den var 1980 USD 2,3 miljarder, ökade därefter och nådde en topp 1984 på USD 3,5 miljarder. IDBs utlåning var då ganska betydligt större än Världsbankens utlåning till Latinamerika. Därefter minskade IDBs utlåning och uppgick år 1987 till USD 2,3 miljarder, dvs. samma volym som 1980. År 1988 minskade utlåningen ytterligare drastiskt och stannade vid USD 1,6 miljarder. Världsbankens

utlåning till Latinamerika fortsatte emellertid att öka och uppgick vid samma tid till ca USD 9 miljarder.

IDB kom genom denna utveckling att spela en alltmer marginell roll för den externa finansieringsförsörjningen till regionen. Detta vid en tidpunkt då banken som bäst behövdes eftersom nettofinansieringen från de privata bankerna i det närmaste helt upphört.

Den minskade utlåningsvolymen ledde i sin tur till att de finansiella flödena från låntagarländerna, i form av räntor och amorteringar på gamla lån, i snabb takt blev större än de finansiella flödena från banken.

Minskad utlåningsvolym, ökade negativa nettoflöden och växande osäkerhet om bankens framtid minskade låntagarländernas incitament att honorera betalningsförpliktelserna gentemot banken. Betalningsförseningarna växte snabbt och ställde den latinamerikanska solidariteten på hårda prov. Även bankens icke-låntagande länder, som står för en stor del av garantikapitalet, började visa oro för bankens finansiella stabilitet.

Sett i ett vidare perspektiv kom IDB genom denna utveckling att bli en del av Latinamerikas skuldproblem, i stället för en del av dess lösning.

Den sjunkande utlåningsvolymen kom av naturliga skäl inte att i samma takt motsvaras av motsvarande minskning av antalet anställda i banken. De förblev ungefär lika många, när utlåningsvolymen 1987 låg på USD 1,6 miljarder, som 1984 då utlåningen uppgick till USD 3,5 miljarder. Det på detta, visserligen grova, sätt att mäta produktiviteten ledde till att IDB 1987 hade en utlåningsvolym av ungefär samma storlek som Asiatiska utvecklingsbanken men med dubbla antalet anställda.

Krisens utlösande faktor och en av dess viktiga orsaker var dåvarande finansminister Bakers uppmärksammade tal vid IMF och Världsbankens årsmöte i Seoul 1985, då den s.k. Baker-planen lanserades. I denna plan förutsågs bl.a. en väsentligt utökad roll för IDB i den latinamerikanska strukturuomvandlingsprocessen.

När förhandlingarna om IDBs sjunde kapitalpåfyllnad påbörjades snart därefter, preciserades den amerikanska positionen. Bankens lånevolym borde fördubblas, delvis i form av sektorslån förknippade med konditionalitet efter Världsbanksmönster.

Detta förslag fick stöd av både de latinamerikanska och icke-regionala länderna. Samtidigt menade emellertid USA och de icke-regionala länderna att banken måste genomgå en genomgripande omorganisation för att klara en sådan utvidgad finansiell roll i regionen.

USA hade emellertid ytterligare ett krav. Det latinamerikanska majoritetsinflytandet (som sällan utnyttjats) skulle samtidigt brytas. Kravet från USA betydde i praktiken att i utbyte mot att göra IDB till "en stor bank", få vetorätt (tillsammans med Canada) över bankstabens alla förslag till program och projekt.

Detta betraktades av latinamerikanerna som ett grundskott mot bankens pan-amerikanska karaktär. Att IDB skulle förvandlas till US Treasury's och USAIDs förlängda arm ansågs fullständigt oacceptabelt.

På samma sätt var USAs krav på vetorätt ett grundskott mot den multilaterala karaktär som banken fått genom de icke-regionala ländernas medlemskap i mitten och slutet av 1970-talet. USAs långtgående krav på vetorätt möttes snart av ett motförslag från de latinamerikanska och icke-regionala länderna. I praktiken innebar detta motförslag att USA, förutom Canada, även måste få med sig en av de två icke-regionala valgrupperna för att få vetorätt.

För latinamerikanerna var visserligen även detta ett stort avsteg från deras dittillsvarande majoritetsinflytande i banken och ett mycket ovilligt accepterande av att "de som betalar för musiken också får välja melodin". Men kompromissförslaget förkastades av USA och förhandlingarna om kapitalpåfyllnaden körde helt fast.

Dessa politiska motsättningar om makten över banken kom på toppen av tilltagande ekonomiska svårigheter i Latinamerika. IDB fick allt större problem att anapssa sig till en situation där den ekonomiska utvecklingen i regionen övergått från snabb tillväxt och utveckling till galopperande inflation, stora bytesbalans- och budgetunderskott.

Krisens vändpunkt - Enrique Iglesias tar över som president - - - - -

I slutet av 1987 drog president Ortiz-Mena konsekvenserna av den låsta situationen och meddelade sin avgång mitt under sin tredje mandatperiod. Några månader senare valdes som ny president Enrique Iglesias, utrikesminister i Uruguay.

President Iglesias första och främsta initiativ för att bryta dödläget i förhandlingarna om kapitalpåfyllnaden, blev att tillsätta en "High-Level Review Committee" med mandat att framlägga rekommendationer om bankens framtida organisation.

Översynsgruppens rapport som presenterades i december 1988 börjar med en beskrivning av de ekonomiska problemen i Latinamerika. Det genomgående temat är behovet av "modernisering", med en omorientering bort från den importsubstitutionspolitik som präglade de latinamerikanska ekonomierna alltsedan 1930-talet.

Därpå konstaterades att regionens behov skapar bankens "agenda" på 1990-talet. Huvudslutsatsen av detta resonemang var att IDB bör bli "en stor bank" och följaktligen i stort behov av en väsentlig kapitalökning.

Översynsgruppen hävdade vidare att banken förlorat sin "inspiration" och att fundamentala organisatoriska förändringar var nödvändiga. Här förutsågs bl.a. decentralisering och delegering av beslutsfattande bl.a. till bankens fältkontor, förändrade administrativa rutiner med klarare arbetsbeskrivningar för olika tjänster samt specificerade uppdragsbeskrivningar för olika arbetsgrupper, förändrad rekryteringspolitik med "excellence" som ledstjärna samt upprättande av en "guvernörskommitté" för att övervaka omorganisationsprocessen.

Rapporten behandlade följande prioriteringar för bankens framtida inriktning:

Tyngdpunkten bör fortsatt ligga på offentliga investeringsprojekt särskilt inom husbyggnad, vatten- och avloppssystem för fattigare befolkningsgrupper.

Bankens program för tekniskt samarbete bör väsentligt ökas från 2,5 % av den totala lånevolymen till 5 % eller mer.

Ökat samarbete med den privata sektorn med särskild uppmärksamhet på den stora och växande informella sektorn i låntagarländerna. Härvid bör IIC kunna spela en viktig roll.

I samarbete med andra utvecklingsbanker och regionens NGOs bör miljöfrågorna ges ökad uppmärksamhet, med de tropiska regnskogarna i fokus.

I ett stort avsnitt om skuldfrågan förutses en mer aktiv "intellektuell" roll för banken. I synnerhet bör IDB spela en ledande roll vad gäller "intra-regionala" skuldfrågor.

Bankens multilaterala karaktär bör stärkas genom ökade kapitalandelar för, och nya utvidgade Trust Fund arrangemang med de icke-regionala länderna. Vidare bör andelen anställda från dessa medlemsländer öka.

4 IDB och framtiden

Årsmötet 1989 - uppgörelse om ny kapitalpåfyllnad

Översynsgruppens rekommendationer om långtgående förändringar av banken accepterades om än motvilligt av latinamerikanerna.

Inför IDBs årsmöte i mars 1989 skapades därmed nya förutsättningar för en överenskommelse om kapitalpåfyllnaden. President Iglesias förhandlingskoncept inför årsmötet formulerades på följande sätt: IDB behöver väsentligt ökade resurser och genomgripande reformer. Men utan ökade kapitalresurser ges inga incitament för reformer.

På denna grund kunde IDBs sjunde kapitalpåfyllnad efter tre års fruktlösa förhandlingar slutföras.

Den uppgörelse som träffades blev en kompromiss främst mellan USA och de fyra stora latinamerikanska medlemsländerna Argentina, Brasilien, Venezuela och Mexico. Kompromissen rörde i grunden makten över banken. Även om de latinamerikanska medlemmarna nominellt behöll kontrollen över bankens verksamhet, med 52 % av röststyrkan, infördes en ny "parallell" röstmekanism i styrelsearbetet. Den ger i princip USA, Canada och de icke-regionala medlemmarna om inte direkt veto, som USA ursprungligen krävt, så en möjlighet att fördröja styrelsebehandlingen av projekt och program med upp till tolv månader.

Härmed ges industriländerna som grupp möjlighet att nästintill stoppa ett låneärende eller väsentligt förändra dess inriktning. Uppgörelsens utformning innebär även en maktförskjutning inom i-landsgruppen med ett ökat inflytande för de icke-regionala länderna som ges en "tungan på vågen-position" inom ramen för den parallella röstmekanismen.

Kompromissen omfattade också bankens utlåningsvolym som under åren 1990-1993 fastställdes till USD 22,5 miljarder. Det ger en årlig utlåningskapacitet på USD 5,6 miljarder, jämfört med tidigare års väsentligt lägre volym som 1988 sjunkit till USD 1,6 miljarder. Den totala kapitalökning som krävs för att nå denna utlåningsvolym uppgår till USD 26,4 miljarder och med en påfyllnad till Särskilda fonden på USD 200 milj.

Andra frågor inom ramen för uppgörelsen gällde vilken "konditionalitet" som skall gälla för bankens nya sektorlångivning. Dessa lån skall kunna uppgå till 25 % av totalutlåningen och till skillnad från bankens övriga långivning inte knytas till speciella projekt. De skall istället utformas så att de kan stödja låntagarlandets ekonomisk-politiska åtgärder inom ramen för ett avtalat ekonomiskt program som syftar till återhämtning och tillväxt.

Uppgörelsen om kapitalpåfyllnaden har redan inneburit en vändpunkt för den tidigare sjunkande utlåningsvolymen som för 1989 ökat till USD 2,6 miljarder.

Under kommande år kommer också inriktningen av långivningen att förändras. De fattigare låntagarländerna skall få ökad del av utlåningen med en fördelning mellan Grupp A- och B-länder på 65 % och Grupp C- och D-länder på 35 %.

Den senaste femtonårsperiodens relativt starka prioritering av tung infrastruktur i form av bl.a. kraftverk kommer att förskjutas mot sektorlångivning med tillhörande krav på strukturförändringar av pris- och tariff-system för högre effektivitet i allokering av tillgängliga resurser.

Samfinansiering

I tillägg till bankens väsentligt ökade ordinarie utlåningsresurser under kommande år kommer olika samfinansieringsarrangemang att spela en betydande roll.

Banken har inte ännu hunnit utveckla en systematisk strategi för att verka som katalysator för mobilisering av additionella externa resurser till Latinamerika.

I den ekonomiska situation som Latinamerika befinner sig finns dock ett mycket betydande utrymme för en ny roll för IDB på samfinansieringsområdet.

Nu diskuteras bl.a. möjligheterna att utveckla en särskild "pipeline" för projekt lämpliga för samfinansiering med bilaterala biståndsgivare och exportkreditinstitut. Vidare har en särskild enhet för koordinering av olika samfinansieringsarrangemang upprättats och nya operativa riktlinjer för att smidigare integrera olika samfinansieringar i låneverksamheten är under utarbetande.

Efter president Iglesias tillträde har en betydande aktivitet utvecklats i banken för att främst dra till sig japanskt kapital. Under 1988 och 1989 har en rad nya avtal slutits med japanska offentliga och privata finansiärer. Dessa avtal inkluderar ett lån på USD 150 milj. från japanska försäkringsbolag, USD 150 milj. från Japans Overseas Economic Co-operation Fund för koncessionell samfinansiering i små och medelstora länder i Latinamerika, ytterligare USD 32 milj. till den i IDB nyinrättade Japan Special Fund. Vidare är Japans Ex-Im Bank beredd att samfinansiera långt framskridna projektförslag till ett värde av en miljard USD.

Under 1988 och 1989 har också ett mycket betydelsefullt samarbete med Spanien växt fram genom upprättandet av "500-årsfonden". Som bekant

är det, år 1992, 500 år sedan Columbus "upptäckte" Amerika. Fondens resurser skall uppgå till USD 500 milj. Utlåningen och utlåningsvillkoren skall följa bankens normala lånerutiner. Till "500-årsfonden" skall dessutom ett räntebidragsskonto på USD 150 milj. knytas för subventionering av räntekostnaderna.

Härutöver har Spaniens regering utfäst sig att söka mobilisera ytterligare USD 500 milj. från spanska affärsbanker, exportkreditinstitut m.m.

Det bör tilläggas att IDBs framgångar med att dra till sig nya resurser inte har setts med blida ögon av USA som på olika sätt sökt ifrågasätta vissa av de nya avtalens överensstämmelse med bankens stadgar.

IDB som den nya "miljöbanken"

Först i slutet av 1970-talet fastställdes riktlinjer för bankens verksamhet på miljöområdet. Tillsammans med en rad andra internationella organisationer signerade IDB år 1980 "the Declaration on Environmental Policy and Procedures Affecting Economic Development". Tre år senare upprättades inom banken "Environmental Management Committee" (EMC) som numera granskar alla projekt som bedöms kunna ge upphov till "signifikanta effekter på miljön".

Under hela 1980-talet var den förhärskande uppfattningen i banken att någon särskild miljöenhet ej borde upprättas. Det skulle, hävdades det, leda till att andra enheter ej tog tillräckliga hänsyn och ansvar för utformning och uppföljning av miljöaspekter i bankens projekt. Med Enrique Iglesias tillträde som president har miljöfrågorna fått en mycket mer framskjuten ställning i banken. 1987 arrangerades ett stort miljösymposium av banken till vilket regeringsrepresentanter, statliga myndigheter och latinamerikanska NGOs inbjöds för att lägga grunden

till en mer aktiv miljöpolitik i Latinamerika. På grundval av detta möte drogs ett nytt program upp för bankens miljöarbete. Begreppsramen för detta arbetsprogram kan allmänt sägas bygga på Brundtland-rapportens koncept om bärkraftig utveckling.

Antalet miljöexperter i banken har de senaste åren ökat och löpande hålls nu miljöseminarier i banken för olika kategorier anställda. Samarbete och konsultationer med NGOs både från Latinamerika, USA och Europa har blivit allt vanligare.

I samband med omorganisationen av banken under 1989 har en särskild avdelning för miljö upprättats med sex "professionals" och planer finns för att bygga upp en miljödatabank för Latinamerika.

Det finns nu också en klarare insikt i banken om att preventiva miljöåtgärder är mindre kostsamma än att i efterhand söka reparera miljöskador från dåligt förberedda projekt. Nyckeln till framgång anses inte nödvändigtvis ligga i striktare miljökrav och intervention, utan snarare i bättre utformade miljökrav.

Ambitionen att förvandla IDB till "the Bank of the Environment" ses dock på regeringshåll i många latinamerikanska länder med skepsis. Det förefaller dock klart att IDB som "Latinamerikas bank" jämfört framför allt med Världsbanken, har en komparativ fördel i att driva miljöfrågor utan att känsliga suveränitetsaspekter blockerar samarbetet.

IDB och kvinnofrågor - framgångar, men mycket kvar
att göra _ _ _ _ _

Liksom i de övriga utvecklingsbankerna har kvinnofrågorna i IDB, från en långsam och trevande start i slutet av 1970-talet, alltmer kommit i fokus. Riktlinjer för bankens verksamhet på detta område antogs för första gången av styrelsen 1987.

De nordiska länderna spelade en aktiv roll vid formuleringen och genomdrivandet av dessa riktlinjer. De har en bred ansats med betoning av kvinnors roll i utvecklingsprocessen utifrån både jämlikhets- och produktivitetsaspekter. Dess särskilda inriktning ligger på kvinnors hälsoproblem, tillgång till utbildning, stöd till inkomstskapande aktiviteter och tillgång till krediter.

IDB har inte som i flera andra utvecklingsbanker inrättat någon särskild enhet för kvinnofrågor. I början av 1989 anställdes emellertid en koordinator för dessa frågor på relativt hög nivå.

I början av 1980-talet började bankens utvärderingsenhet följa förändringarna i antalet anställda kvinnor i banken och deras avancemang. Från 1981 till 1989 har andelen kvinnliga anställda på "professionals"-nivån vid huvudkontoret ökat från 12 till 23 %. Vid fältkontoren är denna andel fortfarande mycket låg eller omkring 3 %.

De politiska låsningar och den passivitet som de utdragna förhandlingarna om kapitalpåfyllnaden skapade i banken, påverkade också arbetet med kvinnofrågorna. I synnerhet kom det att drabba arbetet med att utveckla en aktionsplan som operativt skall omsätta de nya riktlinjerna för kvinnofrågor.

Vidare kom kvinnofrågorna aldrig att behandlas i rapporten från högnivåkommittén, trots att de nordiska länderna förde fram det förslaget. Positivt är dock att ett särskilt avsnitt om kvinnor, bl.a. på nordisk begäran, intagits i slutdokumentet från förhandlingarna om den senaste kapitalökningen.

Först när aktionsplanens mycket konkreta förslag omsätts i olika verksamhetsområden och på olika nivåer i banken kan aktiviteterna på kvinnoområdet förväntas öka.

IDBs fattigdomsinriktning - högt ställda
ambitioner, relativt goda resultat - -

Redan vid IDBs bildande fanns en stark strävan att särskilt gynna regionens fattigare länder och nå regionens fattigare befolkningsskikt. Detta blev under en stor del av 1960-talet möjligt genom de avsevärda koncessionella resurser som USA tillsköt banken inom ramen för framstegsalliansen.

Slutet av 1960-talet och 1970-talet präglades av fortsatt inriktning av låneverksamheten till de fattigare länderna medan intresset och möjligheterna att särskilt gynna fattigare befolkningsgrupper inom olika sociala projekt mattades.

Mot slutet av 1970-talet förstärktes åter IDBs fattigdomsinriktning, mycket till följd av de europeiska ländernas inträde i banken. I samband med uppgörelsen om den femte kapitalpåfyllnaden antogs en konkret målsättning om att 50 % av bankens långivning skall gynna låginkomstgrupper. Även om alla definitioner och beräkningsmetoder gällande fattigdomsinriktningen i bistånd har drag av godtycklighet och osäkerhet, har IDB lagt ner mycket analytiskt arbete på att förfinas sina metoder för att täcka olika typer av projekt och också lagt stora resurser på en uppbyggnad av en egen databas om fattigdomsfrågor i Latinamerika.

Det mått om 50 % av bankutlåningen till fattigare grupper som fastställdes för den femte kapitalpåfyllnaden bekräftades för den sjätte påfyllnaden och har återigen lagts fast för den sjunde kapitalpåfyllnaden.

Beräkningar visar att långivningen i början av 1980-talet till ca 30 % gynnade låginkomstgrupper. Denna siffra har stigit till drygt 40 % under senare år. Samma beräkningar visar också att sannolikheten att nå goda effekter på fattigare grupper är större i projekt inom sektorerna stadsutveckling, hälsa, vatten och avlopp samt i vissa typer av jordbruks- och fiskeprojekt.

Sannolikheten är mindre inom sektorerna industri, energi och transporter.

Det program inom banken som gett de mest långtgående effekterna på fattigare grupper är "the Small Projects Program" som påbörjades 1978. Inriktningen på detta program har främst omfattat krediter till småprojekt initierade av enskilda personer eller grupper som på normala marknadsvillkor haft svårigheter att uppbringa finansiering. The Small Projects Programme har finansierats från en rad olika bankfonder - Fund for Special Operations, Swiss Fund, Norwegian Fund och USAs Social Progress Trust Fund. Möjligheterna att nå fattigare grupper med programmet har bl.a. begränsats av den hittillsvarande kreditgränsen på USD 500 000 för varje enskilt projekt samt de relativt höga administrationskostnaderna. För närvarande prövas inom banken möjligheterna att vidga programmet till en bred satsning på "microproducers" i regionen, förenklade administrationsrutiner och en höjning av kreditgränsen. Tanken är att lånen skall förmedlas genom existerande nationella kreditinstitutioner, lokala sparkassor, kooperativ etc. och samtidigt knyts till olika utbildningsprogram med kurser i bokföring, marknadsföring etc.

Programmet för "microproducers" kan ses som en medveten satsning av bankledningen på den allt viktigare informella sektor som nu växer fram i spåren av den ekonomiska tillbakagången i Latinamerika. Programmet kan också ses som ett uttryck för den nya bankledningens ambitioner att i ökande grad nå fattigare befolkningsgrupper och dessutom stärka kvinnornas ställning som producenter.

I generella termer har de latinamerikanska länderna varit mindre drivande än givarländerna när det gäller bankens fattigdomsinriktning. Hade det inte varit för givarnas hårda linje i denna fråga under de tre senaste påfyllnadsförhandlingarna, är det högst troligt att bankens relativa framgångar på detta område under 1980-talet inte uppnåtts.

Bankens omorganisation och personalförändringar

Som en följd av rekommendationerna från översynskommittén och bankens interna översynsgrupper har förutom personella förändringar en lång rad organisatoriska förändringar av bankens struktur genomförts. Vissa avdelningar har personalmässigt förstärkts och nya enheter tillskapats.

Dessa förändringar utgör den första stora omorganisationen av banken på 16 år. Den speglar förändringarna under 1980-talet av regionens nya behov av stöd från IDB liksom den ökade utlåning banken förväntas kunna genomföra under kommande år.

Lärdomarna hittills från den omorganisation som banken påbörjade 1989 är dock att de interna trögheterna och motkrafterna mot intentionerna i omorganisationen varit betydligt svårare att övervinna än vad som förutsågs. Banken har dessutom fortfarande samma topptunga struktur med en ledningsgrupp bestående av presidenten, vice-presidenten och tolv managers samt därunder lika många organisatoriska beslutsnivåer som tidigare.

Bankens tilltagande förstelning under 1980-talet drev främst USA att kräva omfattande förändringar av personalsituationen. Många anställda i banken hade då varit där sen dess bildande. IDB hade för många latinamerikaner blivit en lukrativ försörjningsinrättning. Löner och andra anställningsförmåner i IDB är generösa och av konkurrensskäl i det närmaste jämställda med situationen i IMF och Världsbanken.

Som ett led i omorganisationen av IDB fanns därför krav på en översyn av personalsituationen. Bankledningen var dock inte beredd att genomdriva avskedanden på det drastiska vis som främst USA fått Världsbanken att genomföra under åren 1986-1987.

Följande tre punkter blev vägledande för IDBs personalöversyn:

Generell minskning av staben genom tidigareläggning av pensionsavgångar med generösa pensionsvederlag.

Få lågpresterande anställda att frivilligt säga upp sig genom generösa avgångsvederlag.

Genom ovanstående luckor i organisationen skapa större rörlighet och motivation bland de som stannade och utrymme för anställning av nya krafter.

Banken har idag en nästan helt ny toppledning med mycket kompetenta "Managers" och "Deputy Managers". USAs dominans på höga poster och i nyckelpositioner har samtidigt ytterligare stärkts. De icke-regionala medlemmarna som under lång tid krävt och sedermera blivit lovade ökad representation i banken har hittills fått ut mycket lite av omorganisationen.

Vid utgången av 1989 uppgick bankens reguljära stab till 1 584 personer, varav 962 handläggare och 622 i administrativa funktioner. Som en följd av ett särskilt avgångsprogram har 240 personer lämnat banken. Det innebär en avgång på nästan 18 % av den permanenta internationella staben.

Inslaget av kvinnor i högre positioner har stärkts, och uppgår på den professionella nivån till 115 eller 23 %.

5 Sverige och IDB

IDB-striden

Under 1970-talet styrdes flertalet länder i Latinamerika av regeringar som kommit till makten genom att demokratiska spelregler helt eller delvis satts ur spel. Statskuppen i Chile 1973 kom i många länder, inklusive Sverige, att ses som en symbol för den odemokratiska politiska situationen i regionen.

När diskussioner påbörjades om en utvidgad krets av medlemmar i IDB kom mot den här bakgrunden ett eventuellt svenskt medlemskap i banken att väcka en häftig inrikespolitisk strid i Sverige. Från de socialistiska partierna liksom från stora delar av fackföreningsrörelsen samt från en rad utom-parlamentariska grupper hävdades att ett svenskt medlemskap skulle bli ett stöd till repressiva militärdiktatorer. Vidare menade man att USA, trots de icke-regionala medlemmarnas inträde i banken, fortsatt skulle ha ett oacceptabelt stort inflytande i IDB.

Från borgerliga partier och i synnerhet från näringslivet hävdades att det vore mycket allvarligt om svensk industri uteslängdes från upphandlingsmöjligheter i IDB som följd av icke-medlemskap.

Frågan avgjordes av den borgerliga trepartiregeringen som 1977 förde in Sverige som medlem i banken. Sveriges deltagande i IDB kom att finansieras från anslag för exportfrämjande åtgärder eftersom biståndspolitiska skäl för medlemskap inte ansågs tillräckliga.

IDB - utredningen

Den inrikespolitiska striden om IDB levde emellertid vidare och 1979 tillkallade chefen för handelsdepartementet en kommitté med parlamentarisksammansättning för att göra en bedömning av IDBs utlåningspolitik och inriktning i övrigt.

Vidare uppmanades kommittén att göra en bedömning av dels effekterna för svenskt vidkommande av medlemskapet i IDB och dels följderna av svenskt utträde ur IDB från handels- och utrikespolitisk synpunkt och för sysselsättningen i landet. I januari 1982 lade kommittén fram betänkandet "Sverige och IDB" (Ds H 1982:1)

Angående de handelspolitiska effekterna av ett utträde konstaterade utredningen bl.a. att medlemskapet var av värde för svensk exportindustri. Vidare framhölls den betydelse för svensk export ur referenssynpunkt som teknologiskt avancerade projekt på IDB-marknaden kunde komma att få under 1980-talet.

Vad gäller de utrikespolitiska konsekvenserna konstaterades bl.a. att ett utträde ur IDB, i främst Latinamerika men även annorstädes, skulle uppfattas som en både dramatisk och spektakulär handling. Däremot ansåg inte utredningen det vara möjligt att göra något bestämt uttalande om arten eller omfattningen av de utrikespolitiska effekterna för svensk del av ett utträde.

Avslutningsvis konstaterades att uppdraget inte gällde att förelägga statsmakterna ett förslag till långsiktigt ställningstagande utan att kommittén endast ålagts att ta fram ett fylligt och konkret faktamaterial. Vidare låg enligt tredningen ett värde i att behålla statsmakternas handlingsfrihet samt att Sverige löpande borde pröva sitt förhållande till IDB i ljuset av hur bankens utlåningspolitik utvecklades och av den politiska händelseutvecklingen i Latinamerika.

Sveriges finansiella åtaganden i IDB

Fram till slutet av den pågående sjätte kapitalpåfyllnaden kommer Sverige att ha bidragit med totalt USD 32 milj. till IDB. Utbetalningarna till denna påfyllnad sträcker sig fram till budgetåret 1993/94.

För den sjunde kapitalpåfyllnaden blir det totala svenska bidraget USD 43 milj. baserat på en kapitalandel på 0,17 %. Av detta ska endast 2,5 % eller ca USD 1,1 milj. betalas in över en fyraårsperiod med början 1990. Resterande belopp utgör garantikapital.

Utöver Sveriges bidrag till det ordinarie kapitalet tillkommer påfyllnaden till den Särskilda Fonden. Vårt bidrag till fonden baseras på en andel av 0,42 % av samtliga bidrag. Det kommer att resultera i utbetalningar om ca 8 milj.kr. som skall inbetalas med en fjärdedel per år med början 1990.

Sveriges_valgrupp och representation

Sverige ingår i valgrupp med nio västeuropeiska länder som sammantaget representerar en röststyrka på 3,7 %.

Valgruppens medlemmar och procentuella röststyrka är: Förbundsrepubliken Tyskland (0,99), Storbritannien (0,97), Italien (0,97), Belgien (0,19), Nederländerna (0,15), Danmark (0,09), Finland (0,08), Norge (0,06) och Sverige (0,17).

Valgruppen representeras i bankstyrelsen av en gemensam exekutivdirektör. Denna post roterar mellan de tre stora länderna i valgruppen, med en mandattid på tre år. Övriga länder i valgruppen besätter posten som biträdande exekutivdirektör. Vidare utser alla länder på rotationsbasis två direktörsassistenter.

Svensk guvernör i IDB var t.o.m. 1989 statssekreteraren i UD:s handelsavdelning. Genom att IDB fr.o.m. budgetåret 1990/91 finansieras över biståndsanslaget har guvernörsskapet övergått till statssekreteraren för internationellt utvecklingssamarbete.

Även handläggningen av IDB frågor har övergått till UD:s u-avdelning. Genom ett nära och systematiskt nordiskt samarbete, bl.a. i form av veckovisa telefonkonferenser kan Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder, spela en inte oväsentlig roll vid behandlingen av olika styrelsefrågor i banken.

Bevakningen av upphandlingsfrågorna i IDB sker av projektbevakningscentralen vid Sveriges ambassad i Washington, i nära samarbete med Exportrådet och UDs handelsavdelning.

De 17 icke-regionala länderna är av en rad skäl klart underrepresenterade i banken med endast ca 50 anställda "professionals". De nordiska länderna är dessutom underrepresenterade inom gruppen icke-regionala länder. För närvarande finns från Norden en dansk, en finländare och två svenskar.

the 1990s, the number of people in the world who are under 15 years of age is expected to increase from 1.1 billion to 1.4 billion.

As the world's population grows, the demand for food and other resources will increase. This will put pressure on the environment and on the world's food supply.

One way to meet this demand is to increase the amount of food that is produced. This can be done by using more land for agriculture or by increasing the productivity of the land that is already being used.

Another way to meet this demand is to reduce the amount of food that is wasted. This can be done by improving the way that food is stored and distributed.

There are many other ways to meet this demand, and it is important that we find ways to do so in a sustainable way.

One of the most important things we can do is to make sure that we are using resources in a way that will not harm the environment or the people who depend on it.

By doing this, we can help to ensure that there is enough food and other resources for everyone in the world.

This is a challenge, but it is one that we must meet if we are to have a better world for ourselves and for future generations.

There are many things that we can do to help meet this challenge, and it is important that we all do our part.

By working together, we can make a difference and help to create a better world for everyone.

Let us all do our part to make a better world for ourselves and for future generations.

By working together, we can make a difference and help to create a better world for everyone.

Let us all do our part to make a better world for ourselves and for future generations.

By working together, we can make a difference and help to create a better world for everyone.

Let us all do our part to make a better world for ourselves and for future generations.

By working together, we can make a difference and help to create a better world for everyone.

Let us all do our part to make a better world for ourselves and for future generations.

FNs UTVECKLINGSPROGRAM

Björn Tore Carlsson

Särstudie 5 till Multibiståndskommitténs betänkande
"Bistånd genom internationella organisationer"

INNEHÅLL

Sida

1. UNDP -ETT PROGRAM OCH EN ORGANISATION	1
1.1 Inledning	1
1.2 Bakgrund	1
1.3 Målsättningar	3
1.4 Verksamheten	4
1.5 Finansieringen	6
1.6 Organisationen	6
1.6.1 Styrelsen	7
1.6.2 Administratörn	7
1.6.3 Ledningen	7
1.6.4 Fältorganisationen	8
1.7 Andra fonder och program under UNDP	8
2. SVERIGE OCH UNDP	11
3. UNDP - PROBLEM OCH MÖJLIGHETER	13
3.1 Resursfrågan	13
3.2 Styrningen	14
3.3 Möjligheterna	15

Bilagor

1. Landramar för fyra programperioder
2. UNDP - Programkostnader 1989 fördelade på genomförande organ
3. Frivilliga bidrag till UNDP:s huvudprogram, bördefördelning
4. UNDP - Proposed organisation
5. UNDP:s styrelse (Governing Council)

1. UNDP - ETT PROGRAM OCH EN ORGANISATION

1.1 Inledning

FN:s utvecklingsprogram, UNDP, är ett av de minst kända organen inom FN trots att det är det största av alla FN-organen utanför Världsbanksgruppen, såväl i fråga om pengar, antalet anställda som världsvid täckning. Dess roll som centralt finansieringsorgan för det s.k. tekniska biståndet, dvs. den kunskapsöverföring, den "mjukvara", som är ett så nödvändigt element för accelererad ekonomisk och social utveckling i u-länderna, ger organisationen en nyckelställning inom FN-systemet.

UNDP är också av speciellt intresse för Sverige, som är dess näst största bidragsgivare med ett totalt bidrag om 770 miljoner kronor för budgetåret 1990/91. Trots att Sverige under 1980-talet bidragit med över fyra miljarder kronor till UNDP och därigenom under 70- och 80-talen hört till de största bidragsgivarna till UNDP, finns mycket litet skrivet om FN:s utvecklingsprogram på svenska. Det senaste är Sixten Heplings skrift "Det handlar om UNDP" från 1984 och en kortfattad beskrivning i budgetpropositionen för 1990/91.

Den här föreliggande studien är gjord på uppdrag av Multibiståndskommittén för att ge en något mer uttömmande bild av UNDP. Den försöker samtidigt belysa några av de frågeställningar som för närvarande är föremål för omfattande diskussioner kring ett system med allvarliga problem med sin roll, sina målsättningar, sin styrning och sin organisation.

1.2 Bakgrund

FN:s insatser på utvecklingsområdet går tillbaka till generalförsamlingens resolution nr 200 (III) av den 4 december 1948¹ som anslog pengar och drog upp riktlinjerna för vad som kom att kallas FN:s utvidgade program för tekniskt bistånd (Expanded Programme for Technical Assistance, EPTA). Principerna var i huvuddrag de som fortfarande består, nämligen

- | | |
|---|---------------------|
| a. inriktningen på tekniskt bistånd, dvs | |
| expertis, stipendier, träning, utbildning och | informationsutbyte; |
| b. samarbetet med FN:s fackorgan, och | |
| c. mottagarlandsorienteringen. | |

Medan resolutionen förutsåg att medel skulle anslås från FN:s reguljära budget föreslog den dåvarande generalsekreteraren i stället ett system med en finansiering av det utvidgade programmet genom frivilliga bidrag. Resurserna fördelades sedan på de olika fackorganen och kom att i praktiken utgöra en förstärkning av deras reguljära verksamhet i u-länderna.

Inom EPTA:s styrelse, the Technical Assistance Board, TAB, intog fackorganen också en dominerande roll även om generalsekreteraren, ex officio, var dess ordförande.

¹/ GA 200 (III). Technical assistance for economic development.

UNDP:s STYRELSE (GOVERNING COUNCIL)

<u>Land</u>	<u>Mandatperiod</u>
A. Socialistländer	
Bulgarien	1990-92
Polen	1990-92
Rumänien	1989-91
Sovjetunionen	1988-90, 1991-93
B. Västländer	
Australien	1989-91
Österrike	1988-90, 1991-93
Belgien	1989-91
Kanada	1989-91
Danmark	1990-92
Finland	1991-93*
Frankrike	1989-91
Västyskland	1990-92
Italien	1988-90, 1991-93
Japan	1988-90, 1991-93
Nederländerna	1990-92
Norge	1988-90**
Portugal	1990-92
Spanien	1989-91
Sverige	1989-91***
Schweiz	1990-92
Storbritannien	1988-90, 1991-93
Förenta Staterna	1988-90, 1991-93
C. U-länder	
Algeriet	1991-93*
Djibouti	1990-92
Ghana	1988-90, 1991-93
Guinea-Bissau	1989-91
Kenya	1989-91
Libyen	1988-90**
Mauritanien	1990-92
Mozambique	1989-91
Nigeria	1990-92
Sao Tomé & Príncipe	1989-91
Zaire	1989-91
Zimbabwe	1988-90, 1991-93
Kina	1988-90, 1991-93
Cypern	1989-91
Indien	1990-92

liksom möjliggöra den mest effektiva och rationella användningen, i ljuset av landets egna prioriteringar som de uttryckts i landets utvecklingsplanering. Genom att på ett tidigt stadium programmera användningen av biståndsrresurser skulle en beredskap tillskapas för att snabbt omsätta de nya resurserna i utvecklingsprojekt. Det gamla långsamma systemet med omfattande central genomgång och prövning av projektförslagen skulle ersättas av ett system där projekten var mer eller mindre godkända redan i landprogrammet. Medel som tidigare var reserverade för att täcka hela kostnaden för ett projekt skulle frigöras och framtida kostnader täckas av framtida bidrag. Effektiviteten i verksamheten skulle öka liksom kapaciteten hos hela systemet. Utvecklingsoptimismen var påtaglig.

För att möjliggöra en rimlig programplanering behövdes preliminära planeringsramar för alla program, s.k. Indicative Planning Figures, IPF, som grund för att bedöma antal och storlek av projekt som kunde planeras ingå i ett program. För att kunna ange sådana planeringsramar måste emellertid först en uppskattning av vilka resurser som skulle komma att bli tillgängliga under programperioden göras. Först därefter, och sedan medel avsatt 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 kommit att inta en central roll i UNDP-styrelsens diskussioner inför varje ny programcykel/femårs-period.

I fråga om organisation och rollfördelning slår resolutionen fast karaktären av samarbetet mellan alla de involverade FN-organen under ledarskap av UNDP. Resolutionen skisserar en rollfördelning med UNDP som ett i första hand finansierande och programmerande organ med fackorganen som stödjande i sektorprogrammering och projektformulering och - inte minst - som ansvariga för genomförandet av projekten. I praktiken har samarbetet fått en inriktning på återkommande diskussioner om resursfördelningen mellan fackorganen. Delvis som en följd härav har fackorganen ofta sökt och erhållit ökande biståndsrresurser för verksamhet i u-länderna direkt från givarländer. Dessa s.k. extrabudgetära resurser tillsammans med de projekt som finansieras direkt via fackorganens reguljära budgetar överstiger idag de resurser som kanaliseras via UNDP. Samtidigt har trycket från UNDP:s styrelse ökat för genomförande av projekten i första hand av mottagarländerna själva, utan inblandning av fackorganen.

Den struktur som skisserades i den s.k. konsensus-resolutionen ovan består fortfarande som grundläggande för FN-systemets utvecklingssamarbete.

1.3 Målsättningar

I den s.k. konsensus-resolutionen 2688 (XXV) av den 11 december 1970, ingick en begäran till UNDP:s styrelse att lägga fram ett förslag till en stadga för programmet (draft omnibus statute for the programme) för nästa generalförsamlingens behandling. Detta visade sig emellertid vara betydligt svårare än förutsett, givet det ideologiskt laddade debattklimat som förelåg i början på 1970-talet. Speciellt den första paragrafen, som skulle specificera ändamålet med verksamheten, vållade stora problem. Efter diskussion vid varje styrelsemöte fram till 1977 bordlades frågan på obestämd tid och har sedan inte tagits upp igen. UNDP arbetar därför 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 utvecklings-årionderna, om ny internationell ekonomisk ordning och om en internationell utvecklingsstrategi⁶.

I resolutionen för Särskilda Fonden⁷ anges att fonden skall

"(b) Förmedla systematiskt och kontinuerligt bistånd inom områden som är väsentliga för integrerad teknisk, ekonomisk och social utveckling i de

⁶ Se delstudie 12B för en diskussion om resolutionernas roll som målangivare för FN:s utvecklings-samarbete.

⁷ GA 1240 (XIII) Establishment of the Special Fund. 14 October 1958

mindre utvecklade länderna;"
Genomgående för resolutionerna om EPTA, Särskilda fonden och UNDP är att ändamålen för verksamheten är formulerade med inriktning på vad som skall göras och hur det skall göras, inte på resultatet, på vad som skall uppnås. Tekniskt bistånd och stöd skall ges till u-länderna i deras utvecklingsansträngningar.

1.4 Verksamheten

FN:s Utvecklingsprogram, UNDP, har i dag över 5900 pågående projekt i 152 länder och territorier till ett totalt värde av omkring 9 miljarder dollar eller 54 miljarder svenska kronor. I dessa projekt arbetar över 9000 internationella experter och volontärer och uppemot 30000 lokalanställda personer, som tillhandahålls av motagarländernas egna stafsövervalningar. Omkring 12000 personer från u-länderna bedriver olika former av specialstudier utomlands, finansierade av projekten. Projekten spänner över nästan alla samhällssektorer. Nedanstående tabell demonstrerar hur resurserna fördelar sig på olika sektorer under den fjärde programcykeln, 1987 -1991.

Sektor	
Procent	
Policy och planering	16,41
Naturresurser	11,27
Jordbruk, skog och fiske	17,92
Industri	12,57
Transporter och kommunikationer	10,48
Handel och finans	2,72
Hälsa-och sjukvård	6,35
Utbildning	3,50
Arbetsmarknad	4,09
Vetenskap och teknik	10,10
Annat	4,59

Källa: DP 1989/14, para. 36

I genomsnitt ligger varje projekts budget på omkring 1,5 miljoner dollar, varav ungefär 700.000 kommer från UNDP. Projekten har en genomsnittlig löptid på ungefär fyra och ett halvt år, vilket också innebär att omkring 1300 projekt färdigställs varje år och lika många nya kommer till. Projekten är nästan uteslutande i form av tekniskt bistånd, d.v.s. syftande till att bygga upp kunskaper och institutioner inom u-länderna. UNDP:s andel av projekten ges som gåva.

Projekten hålls samman på landnivå av de s.k. landprogrammen, vilka anger prioriteringsområdena för UNDP-biståndet i ljuset av landets egen utvecklingsplanering. Landprogrammen är oftast femåriga i enlighet med UNDP:s egen programmerings- och finansieringscykel som sedan 1972 bygger på fasta femårsperioder.

Den nuvarande, fjärde programmeringscykeln, sträcker sig över perioden 1987 - 1991⁹. För denna ser resurser och användning ut på följande sätt (DP/1990/43/Add.1, tabell 1):
(miljarder US dollar)

Inkomster:		
Frivilliga bidrag		4,7
Andra inkomster		0,4
	Totalt	5,1
Användning:		
IPF-programkostnader		3,7
Särskilda program		0,2
Ersättning till fackorgan		0,5
UNDP administration		0,8
	Totala kostnader	5,2

⁹/ Se bilaga 2 för en fullständig förteckning över land- och programramarna (IPF)

Principbeslut om omfattning och kriterier för resursfördelningen för den femte cykeln, 1992 - 1996, har just tagits av UNDP:s styrelse⁹, men beräkningen av individuella landramar kommer att läggas fram för styrelsen först under 1991.

UNDP:s ställning som universellt program innebär att alla länder som är medlemmar av FN eller dess fackorgan äger rätt till bistånd från UNDP, vilket innebär att länder som kanske normalt inte räknas in som u-länder förekommer bland UNDP:s mottagarländer.

Kriterierna för att beräkna landramarna är emellertid så utformade att de mycket starkt gynnar de fattigaste länderna. 87 procent av landprogramresurserna är reserverade för länder med en per capita BNP under \$ 750 år 1989. Cirka 52 länder delar därför på dessa 87 procent och övriga 90 länder och territorier delar på de resterande 13 procenten eller skjuter till av egna resurser.

Fördelningen av landramarna är starkt regressiv, vilket innebär att ju fattigare ett land är, desto större blir dess landram. Dess storlek påverkas också av befolkningsstorleken, även om den faktorn har mindre vikt och nästan upphör efter 100 miljoner invånare. Annars skulle Kina och Indien lägga beslag på merparten av resurserna, med över en tredjedel av världens befolkning. Bilaga 1 visar landramarnas utveckling per land över de första fyra programperioderna.

UNDP:s verksamhet bedrivs emellertid inte bara på landnivå, utan ungefär en femtedel av UNDP:s resurser används för att finansiera mellanstatliga projekt på regional, inter-regional eller global nivå. Sådana projekt syftar ofta till att föra samman institutioner inom länderna i gemensamma forsknings- och utvecklingsprojekt eller för att under FN:s översyn bygga institutioner för att hantera t.ex. gemensamt utnyttjande av naturresurser, som floder och andra vattentillgångar. De kan också vara utformade som bidrag till internationella forsknings- och utbildningsinsatser, t.ex. the Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR, eller det internationella sjöfartsuniversitetet i Malmö. De attraherar ofta samfinansiering och samarbete med både multilaterala och bilaterala utvecklingsorgan.

I bilaga 2 visas en tabell med en redovisning av programutgifterna under UNDP:s huvudprogram år 1989 och hur de fördelades på de olika fackorgan som varit ansvariga för genomförandet av projekten. Ur tabellen kan utläsas bl.a. att

- totala projektkostnader uppgick till 897,6 miljoner dollar;
- som ersättning för programstöd utbetalades till fackorganen, mottagarländer och till UNDP självt 112,8 miljoner dollar;
- mottagarländerna själva bidrog i form av s.k. cost-sharing med 116,7 miljoner dollar i hårdvaluta till finansieringen av projekt; och
- de fackorgan som hade störst andel av programmet var FAO med 168,1 miljoner dollar i projektkostnader och 21,7 miljoner ersättning för programstöd. Det centrala FN med sina regionala ekonomiska kommissioner fick 124,7 miljoner dollar för projektkostnader och 15,7 miljoner ersättning för programstöd;
- Världsbanken fungerade som genomförare av projekt för 58 miljoner dollar och erhöll 6,4 miljoner dollar som kostnadsersättning för programstöd. Också de afrikanska och asiatiska utvecklingsbankerna genomförde projekt för 11 miljoner dollar;
- mottagarländerna själva genomförde projekt för 100,1 miljoner dollar;
- FN:s volontärprogram genomförde projekt inom huvudprogrammet för 12,5 miljoner dollar;
- UNDP självt utförde projekt för 89,8 miljoner dollar.

Under rubriken Särskilda programresurser kan UNDP finansiera omedelbar katastrofhjälp i samband med naturkatastrofer av olika slag. Normalt kan anslås högst 50000 dollar för varje tillfälle, men efter beslut av styrelsen kan upp till 1 miljon dollar anslås för att utöka tekniskt bistånd i samband med återuppbyggnadsarbetet.

De Särskilda programresurserna används också för förvaltningsbistånd, det s.k. Manage-

mentutvecklingsprogrammet, vilket särskilt syftar till att förstärka u-ländernas egen institutionella kapacitet att hantera utvecklingsprocessen. Det tillskapades genom styrelsebeslut 1988, när 60 miljoner dollar avsattes för detta ändamål och med speciell inriktning på de fattigaste länderna. Till dags dato har mer än 60 länder ansökt om stöd från programmet, flera för hjälp i samband med strukturanpassningsprogram.

Likaså används resurserna från Särskilda Programmet för forskning och utveckling kring programverksamheten. Det senaste exemplet utgör framställandet av UNDP:s Human Development Report.

1.5 Finansieringen

UNDP:s finansiella struktur är uppbyggd enligt principen om löpande finansiering, d.v.s. det innevarande årets utgifter måste täckas av de bidrag som kommer in under året. För att hantera fluktuationer i intäkt- eller betalningsströmmarna har UNDP en reserv på enbart 200 miljoner dollar, eller tillräckligt för 2 månaders utgifter. Eftersom bidragen ges som frivilliga bidrag i givarländernas egna valutor är UNDP:s finanser utsatta för stora risker i fråga om politiska omprioriteringar såväl som valutakursförändringar. Sedan omläggningen från det system med reservering av medel för att täcka projekttaganden, vilket gällde före 1972, har UNDP vid flera tillfällen tvingats att drastiskt skära ned sina program för att undvika potentiella likviditetskriser. De facto har emellertid programmet genom försiktig programplanering och programsvårigheter i många länder ackumulerat ett utgiftsunderskott gentemot landramarna. Denna "reserv" ger nu ett visst skydd mot plötsliga valuta- eller bidragsförändringar.

För att finansiera sitt huvudprogram får UNDP i form av frivilliga bidrag från medlemsländerna f.n. omkring 1 miljard dollar per år. Ca. 95 procent av bidragen kommer från OECD-länderna, och därav nästan 30 procentenheterna från de nordiska länderna (Se bil. 3). UNDP:s finansiella bas har genomgående förblivit mycket smal. Tio länder har stått för 80 procent av UNDP:s bidrag från dess bildande 1966. Medan organisationen i början var utomordentligt beroende av USA:s bidrag, som under perioden 1967-71 uppgick till 38 procent av de totala bidragen har under senare år en betydande utjämning ägt rum i fördelningen mellan dessa tio största bidragsgivare. Nedanstående tabell illustrerar denna utveckling:

Land/Period	1967	1972	1977	1982	1987	1997
(%)	- 71	- 76	- 81	- 86	- 89	- 90
USA	38,1	23,7	18,5	20,8	11,8	20,0
Sverige	9,2	10,8	10,2	7,4	8,9	9,1
Holland	4,3	8,3	10,4	7,8	8,3	8,4
Danmark	6,6	9,1	8,0	5,9	8,0	7,4
Västtyskland	5,2	6,7	8,0	6,6	7,8	7,1
Japan	2,1	4,0	5,3	8,4	8,4	6,4
Norge	2,7	4,0	6,3	7,3	7,9	6,3
Kanada	6,2	6,3	5,5	6,7	6,1	6,1
Storbrit.	6,5	6,5	6,5	4,1	4,4	5,4
Italien	1,5	1,3	1,4	4,3	6,9	3,5
Tot.	82,2	80,7	80,2	79,4	78,5	79,7

Ungefär hälften av projektkostnaderna täcks emellertid av mottagarländerna själva i form av betalning för lokala kostnader, vilket 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 för minskande landramar för dessa länder.

1.6 Organisation

UNDP har sitt högkvarter i New York men är i högre grad än något annat FN-organ decentraliserat med 113 fältkontor (inklusive ett kontor i Namibia sedan 1 april 1990) i

lika många länder vilkas uppgift är att samarbeta så nära som möjligt med landets administration för utformningen och genomförandet av landprogrammen. Bilaga 4 visar UNDP:s organisation. Totalt har UNDP för sina program och fonder omkring 5250 anställda med ungefär 4200 av dessa på fältkontoren¹⁰.

1.6.1 Styrelsen

UNDP:s styrelse, Governing Council, har 48 medlemmar valda av ECOSOC på tre år. Bilaga 5 ger en förteckning över styrelsens sammansättning 1990 och 1991. En tredjedel av platserna nyväljs varje år. Enligt informell överenskommelse besätts 27 av platserna av u-länder, 17 av västliga givarländer och 4 av socialistiska i-länder. U-länderna har således majoritet i styrelsen, men styrelsen fattar beslut enbart genom konsensus dvs. enhälliga beslut, även om något formellt hinder för omröstning inte finns. Hänsynen till givarsidan är emellertid betydande och frågor som kan orsaka konfrontationer undviks. Styrelsen sammanträder normalt två gånger per år, i februari för ett organisatoriskt möte för att förbereda det egentliga mötet som äger rum i juni, udda år i New York och jämna i Geneve. Styrelsen arbetar med plenum, en budget- och finanskommitté och en redaktionskommitté. Landprogrammen diskuteras i en programkommitté. Besluten förhandlas i sak fram i redaktionskommittén och i budget- och finanskommittén, beroende på fråga, och föreläggs sedan styrelsen i plenum för antagande.

Styrelsen är UNDP:s högsta beslutande organ och måste godkänna varje landprogram, som en absolut förutsättning för projektåtaganden gentemot mottagarländerna. Globala projekt måste också godkännas av styrelsen, men styrelsen har delegerat rätten att godkänna alla andra projekt som faller inom ramen för landprogrammen eller de regionala och interregionala programmen till UNDP:s administratör. Denne har i sin tur delegerat rätten att godkänna landprojekt med ett UNDP-åtagande upp till 700000 dollar till UNDP:s fältrepresentant, resident representative. Alla andra projekt godkänns av cheferna för de regionala byråerna eller av administratör själv.

Mellan styrelsemötena saknar UNDP verksamstyrelse eller någon exekutivdirektion som kan stödja eller leda organisationens verksamhet.

1.6.2 Administratören

UNDP:s administratör, dvs. den person som är ansvarig för verkställigheten av styrelsens beslut, utses av FN:s generalsekreterare med bekräftande av generalförsamlingen. Hitintills har administratören alltid varit från Förenta Staterna, med den väl respekterade Paul Hoffman (1961 - 1971) i spetsen. I samband med omläggningen 1972 utsågs den amerikanske bankmannen Rudolph R. Petersen till administratör för UNDP, en post som han fyllde fram till december 1975 då han ersattes med den f.d. parlamentarikern Bradford Morse (1975 -1986) som omedelbart fick koncentrera sina ansträngningar på att lösa den djupa likviditetskris som UNDP hamnat i genom sin bräckliga finansiella konstruktion. Sedan april 1986 heter UNDP:s administratör William H. Draper III, och som fick sitt mandat förnyat 1989 för en ny fyraårsperiod fram till 1993.

1.6.3 Ledningen

UNDP:s centrala ledning är organiserad på fyra regionala byråer (Afrika, Asien och Stilla Havet, Latinamerika och Karibien, Arabstaterna och Europa) som är ansvariga för programverksamheten, en byrå för programplanering och utvärdering, en byrå för finanser och administration, en byrå för resurser och särskilda aktiviteter och ett kontor för projektjänster. En särskild division under administratören omhänderhar de globala och interregionala projekten. Direkt under administratören finns också FN:s utvecklingsfond för kvinnor, UNIFEM, och en särskild enhet för tekniskt samarbete mellan u-länder, TCDC.

Ledningen för byråerna utövas av biträdande generalsekreterare, vilka tillsätts av FN:s

¹⁰/ Se Tabell 3, DP/1990/17/Add.4

generalsekreterare efter förslag från administratör. I övrigt ligger det fulla personalansvaret hos administratör inom ramen för FN:s allmänna tjänsterelement.

Projekt med ett bidrag från UNDP över 700000 dollar granskas av de regionala byråernas personal, liksom av de fackspecialister som finns inom programplaneringsbyrån, innan de föreläggs den aktionskommitté inom UNDP som ger rekommendationer om projekten skall tillstyrkas eller inte.

1.6.4 Fältorganisationen

UNDP:s fältkontor - 113 till antalet - leds av en s.k. resident representative som normalt också är "resident coordinator for operational activities for development" för hela FN-systemets biståndsverksamhet och i den egenskapen rapporterar till generaldirektören för utveckling och internationellt ekonomiskt samarbete inom FN-sekretariatet. Detta understryker fältrepresentantens roll i samordningen av FN-systemets utvecklingsaktiviteter i landet, men utan några särskilda resurser för uppgiften. Samordningen blir därför ofta i hög grad en fråga om representantens högst personliga kvalifikationer och förmåga.

I de s.k. MUL-länderna, dvs. de länder som generalförsamlingen beslutat skall inkluderas på listan över de minst utvecklade länderna (MUL) och därigenom få tillgång till särskilda fonder och åtgärder, har emellertid fältrepresentanten möjlighet att, om regeringen så önskar, organisera s.k. rundabordsmöten (Round-Table Meetings, RTM). I denna process kan UNDP bistå regeringen med att ta fram en plan för utvecklingsarbetet. Planen presenteras av regeringen inför rundabordsmötet, som ofta hålls utanför landet och med deltagande av multilaterala och bilaterala biståndsintressenter, som där kan finna uppslag för framtida biståndsinsatser.

Samordningen av såväl utvecklingsarbetet som det externa biståndet är alltid landets eget prerogativ, men fältkontoret kan här spela en stödjande roll som informationskälla i bägge riktningarna, dvs. gentemot regeringen ifråga om bistånds- och kunskapskällor och gentemot bidragsgivare i fråga om utvecklingssituationen i landet. I det sammanhanget utgör ofta landprogrammet en informationskälla för landets utvecklingsprioriteringar, och fältkontorets s.k. Development Cooperation Report utgör en sammanställning av det externa stödet till landets utvecklingsansträngningar.

Fältkontorets främsta uppgift är emellertid att övervaka och stötta programarbetet, i första hand genom att assistera landets myndigheter när så behövs med programformulering och projektidentifiering, men också i fråga om logistiken i samband med projektgenomförandet. Dessa två huvuduppgifter är ofta återspeglade i fältkontorets organisation med en programavdelning och en administrativ avdelning. Speciellt i de minst utvecklade länderna utgör logistiken och administrationen en dominerande del av verksamheten, där UNDP-kontoret också betjänar FN-systemet i dess helhet. FN:s informationscenter (UNIC) är oftast samlokalisat med UNDP och därmed intar UNDP-kontoret en position av inofficiell FN-representation i landet. Stora penningtransaktioner förmedlas genom UNDP-kontoret varför kontoret ofta ombeds att ombesörja finansiella operationer också för andra FN-organ.

Personalmässigt dominerar UNDP-kontoren av lokalanställd personal också i handläggarkärrären, men med ledningen utövad av internationell personal. Ett normalt kontor har sällan mer än 5 - 6 internationella tjänstemän.

1.7 Andra fonder och program under UNDP

Under årens lopp har ett antal nya finansieringskällor och program tillkommit eller tillskapats av generalförsamlingen, vilka av praktiska och ekonomiska skäl har placerats under UNDP:s styrelse. Så har t.ex. Befolkningsfonden (United Nations Population Fund, UNFPA) och UNDP gemensam styrelse även om fonden numera är nästan helt fristående från UNDP utom i fråga om vissa gemensamma servicefunktioner.

Den viktigaste finansieringskällan utöver de generella frivilliga bidragen utgör den s.k. samfinansieringen (cost-sharing) där u-länder som anser sina landramar otillräckliga beslutat att skjuta till egna medel (i härskvaluta) för att bibehålla program eller projekt på

en önskad nivå. Detta tillskott är avsett att täcka internationella kostnader. Det kan ske i form av programsamfinansiering (programme cost-sharing) eller för specificerade projekt (project cost-sharing). Samfinansiering förekommer också med givarländer, s.k. "third party cost-sharing".

Den ökande samfinansieringen från u-länderna är en god mätare på deras uppskattning av UNDP-biståndet. År 1989 bidrog de med 118,4 miljoner dollar i hårdvaluta till UNDP-programmet. Man skall samtidigt hålla i minnet att u-länderna själva bekostar de lokala kostnaderna för projekten och att dessa i genomsnitt utgör ca. 60 procent av de totala projektkostnaderna. Samfinansieringen är utöver detta och utgör ett bidrag till att täcka också internationella kostnader.

MUL-fonden, eller fonden för särskilda åtgärder för de minst utvecklade länderna (Special Measures Fund for the Least Developed Countries), är egentligen inte konstituerad som separat fond utan enbart som ett särskilt konto under UNDP:s huvudprogram. Dess syfte vid tillskapandet 1974 var egentligen att möjliggöra sådana stödåtgärder för de minst utvecklade länderna som inte då kunde finansieras under IPF-medlen. Sedan 1975, med generalförsamlingens beslut om nya dimensioner i utvecklingssamarbetet, kan emellertid IPF-medlen fritt användas också för sådana pilot- och utrustningsprojekt som MUL-fonden var avsedd för. "Fonden" har emellertid fortsatt att ta emot bidrag från ett fåtal länder, främst de nordiska samt Schweiz, som varit intresserade av att kanalisera sina bidrag mer direkt till de fattigaste länderna. Medlen som influerats av UNDP i huvudsak fördelats på MUL-länderna i proportion till deras landramar (IPF) och därigenom blivit ett tillskott till dessa.

Numera används MUL-medlen också för att finansiera särskilda aktiviteter, inriktade specifikt på MUL-ländernas problem. Bidragen till fonden uppgick under 1989 till 15,2 miljoner dollar, varav omkring 9,2 miljoner från Sverige.

Kapitalutvecklingsfonden

Genom resolution 2186 (XXI) av den 13 december 1966 beslöt generalförsamlingen att skapa United Nations Capital Development Fund, CDF, 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, utan dess skötsel har anförtratts åt UNDP:s styrelse, som beslutat att använda fondens resurser i första hand för småskaligt kapitalbistånd till förmån för de fattigaste länderna. Vid MUL-konferensen i Paris 1981 utsågs CDF som en av de huvudsakliga kanalerna för det förutsedda ökade biståndet till MUL-länderna.

De frivilliga bidragen till fonden har under de senaste åren legat kring 35 miljoner dollar per år, av vilka omkring 9 miljoner dollar från Sverige.

Naturresursfonden

En annan av de fonder som anförtratts UNDP:s styrelse är naturresursfonden, United Nations Revolving Fund for Natural Resources Exploration, som är ett slags låne-fond, där "lån" från fonden skall återbetalas endast i den mån kommersiell bearbetning av fyndigheter som gjorts kommer till stånd och då som procent av intäkterna. Fonden har fört en tynande tillvaro med årliga bidrag omkring 2,5 miljoner dollar per år, huvudsakligen från Japan.

Sudano-Sahel-kontoret

Till UNDP har också förts det s.k. Sudano-Sahel-kontoret, vilket började sin verksamhet i mitten av 1970-talet som ett organ för att stödja en sammanslutning av stater i Sahel-området, dvs. södra Sahara och närliggande områden, i deras aktiviteter för att bekämpa den fortsatta ökenutbredningen i området. Kontoret har med begränsade medel fungerat

som kanal för och samordnare av betydande multilaterala och bilaterala insatser inom området. Särskilt framgångsrika har dess vägbyggnadsprogram inom de svårast drabbade områdena varit.

Frivilliga bidrag uppgick 1989 till 6,7 miljoner dollar, varav 3,8 miljoner från Sverige. Därutöver erhöll programmet 21,8 miljoner dollar i form av samfinansiering och extrabudgetära bidrag. Av detta bidrog Sverige med 3,6 miljoner.

Kvinnofonden

UNDP:s verksamhet i kvinnofrågor bedrivs dels genom den särskilda enhet, Division for Women in Development, som tillskapats för att främja att kvinnoaspekter tillgodoses i den reguljära projektverksamheten och dels genom FN:s Utvecklingsfond för Kvinnor, UNIFEM, och dess sekretariat. Bidragen till fonden beräknas 1990 uppgå till 7,5 miljoner dollar, varav omkring 0,5 miljoner från Sverige.

Fonden har ett flertal pågående projekt, bl.a. i Rwanda, Honduras, Indonesien och Syrien.

FN:s Volontärprogram

FN:s volontärprogram utgör en integrerad del av UNDP och administreras av en särskild enhet i Genève under Byrån för Särskilda Aktiviteter. Programmet har sin egen Särskilda Frivilliga Fond för FN:s Volontärer (Special Voluntary Fund for the United Nations Volunteers) som används för att finansiera delar av kostnaderna för volontärer som inte finansieras av sina hemlandsregeringar, dvs. volontärer från u-länder.

Programmet har f.n. omkring 2000 volontärer som arbetar inom olika UNDP-finansierade projekt, huvudsakligen i MUL-länderna ofta med särskild inriktning på landsbygdsutveckling och på s.k. "participatory development activities".

Vetenskap- och Teknologi-fonden

Under UNDP ligger också FN:s Fond för Vetenskap och Teknologi för Utveckling (UNFSTD), med Energi-kontot som en del av fonden. Fondens totala resurser hiutills uppgår till blygsamma 3,9 miljoner dollar.

2. SVERIGE OCH UNDP

Det svenska stödet till UNDP och dess verksamhet har traditionellt varit utomordentligt starkt. Bidraget till UNDP enligt budgetpropositionen för budgetåret 1990/91 uppgår till 770 miljoner kronor, varav 625 miljoner som ordinarie bidrag, 65 miljoner till MUL-fonden, 25 miljoner till Sahelkontoret och 55 miljoner till Kapitalutvecklingsfonden.

Sedan 1967 har Sveriges totala bidrag till UNDP uppgått till omkring 1,1 miljarder dollar eller ca 6,5 miljarder kronor, vilket ger Sverige platsen som näst största bidragsgivare efter USA. Som visas i avsnittet om UNDP:s finansiering har Sverige svarat för 9,1 procent av bidragen till UNDP:s centrala resurser sedan dess bildande 1966. Om bidragen till andra fonder under UNDP, såsom MUL-fonden och Kapitalutvecklingsfonden, tas med så ökar andelen.

Det är därför lätt att förstå att Sverige länge drivit kraven på en jämnare fördelning av finansieringsbördan. En sådan har också kommit till stånd under 80-talet, delvis genom en drastisk minskning av den tidigare dominerande amerikanska andelen, men också genom öknings i Japans, Norges och Italiens bidrag. Den amerikanska andelen av UNDP:s finansiering har nu sjunkit långt USA:s "normala" andel av FN:s finansiering.

Fortfarande vilar emellertid finansieringsbördan tungt på Sverige och de nordiska länderna. Nedanstående tabell visar en jämförelse av bidragsandelarna från de tio största bidragsgivarna under 1987-89 med deras andelar till den Internationella Utvecklingsfonden, IDA och den multilaterala andelen av deras respektive bistånd:

Land, %	Multi- andel ¹¹ , %	UNDP %,	IDA % ¹²
USA	20,8	11,8	27,31
Sverige	36,1	8,9	2,65
Japan	25,2	8,4	19,9
Holland	29,1	8,3	3,40
Danmark	39,5	8,0	1,09
Norge	47,7	7,9	1,05
Västyskland	15,2	7,8	11,5
Italien	19,3	6,9	3,66
Kanada	39,0	6,1	4,7
Storbrit.	25,7	4,4	8,35

Kanaliseringsen av det svenska stödet till multilateralt utvecklingssamarbete i så hög grad genom UNDP har oftast motiverats som stöd för UNDP:s ställning som centralt finansieringsorgan för det tekniska biståndet och därigenom dess möjligheter att förbättra samordningen av FN:s biståndsverksamhet. Samtidigt har Sverige konsekvent stött landprogrammeringen som modell för utvecklingssamarbetet och det inflytande som detta ger för mottagarlandet på prioriteringen av biståndet. 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.

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, för att ytterligare markera sin önskan om en högre koncentration av gävo-resurserna på de fattigaste länderna, konsekvent fortsatt att kanalisera en del av sitt bidrag till UNDP genom den s.k. MUL-fonden och Kapitalutvecklingsfonden, vars resurser går enbart till MUL-länderna. Sverige har också starkt stött försöken att få medelinkomstländerna att utnyttja UNDP:s tjänster mot ersättning i stället för att utnyttja gävbiståndet.

¹¹/ 1987. Källa: DAC-rapporten 1989, tabell 5, s.209

¹²/ Källa: The World Bank Annual Report 1989

Genom sin ställning som en av de största bidragsgivarna till UNDP har Sverige för det mesta varit representerat i UNDP:s styrelse och där ofta agerat gemensamt med de övriga nordiska länderna. Sverige har ofta intagit en medlarroll mellan u-lands och i-landsintressen, men också drivit vikten av att kvinno- och miljöfrågor särskilt beaktas i utvecklingssamarbetet. Grundlinjen i det svenska agerandet har emellertid varit stödet för landprogrammeringen som idé, med biståndet givet på mottagarens egna villkor.

Sverige har också aktivt medverkat i de reformer och försök till reformer som företagits. Sverige och svenska idéer om biståndets uppläggning influerade den s.k. kapacitetsstudien 1968-70, som låg till grund för konsensus-resolutionen 1970, vilken gav UNDP sin nuvarande utformning, baserad på trepartssamarbetet (konsensus) och landprogrammering. I ljuset av modellens brister, framför allt på finansieringsområdet men också den bristande samordningen i genomförandet har Sverige aktivt medverkat i ett flertal försök till reformer av systemet.

Genom den s.k. omstrukturingsresolutionen i generalförsamlingen (32/197) tillskapades en samordningsfunktion på fältet (resident coordinator) som skulle samordna och rationalisera fältrepresentationen och rapportera direkt till den nye generaldirektör för internationellt ekonomiskt samarbete och utveckling, vilken tillskapats direkt under generalsekreteraren. Åtgärden var ett direkt svar på den ökade splittringen i FN:s fältrepresentation, inte bara till följd av fackorganens etablerande av egen fältrepresentation utan också oförmågan att i fältkontoren integrera de organisationer som lyder direkt under generalsekreteraren: UNDP, UNFPA, UNICEF och WFP.

Åtgärden har emellertid haft en begränsad framgång och systemets oförmåga till samordning har säkerligen varit en bidragande orsak till kraven på en omdefiniering av trepartssamarbetet med ansvaret för projektgenomförandet i stället direkt hos mottagarlandet, på liknande sätt som när det gäller de multilaterala utvecklingsbankernas projekt. Fackorganens roll fokuseras på deras rådgivande funktioner. Denna systemförändring är nu på väg att genomföras efter flera beslut inom UNDP:s styrelse som markerar strävan mot s.k. national execution, dvs. egen genomförande av projekten. Sverige, och de nordiska länderna, har stött denna utveckling.

Under 1980-talets första del medverkade Sverige aktivt i försöken att reformera finansieringen av UNDP genom att få till stånd förhandlingar mellan givarländerna för flerårsåtaganden som skulle säkra underlaget för UNDP:s programmering. Samtidigt sökte man en modifiering av styrelsen genom inrättandet av en programkommitté som skulle möjliggöra en bättre information om och genomlysning av UNDP:s verksamhet. Förslagen föll emellertid, trots omfattande insatser från flera stora givarländer under perioden 1982-84, på både ointresse från vissa givarländers sida och motstånd från mottagarländernas sida mot att diskutera sina utvecklingsansträngningar offentligt.

Vid 1989 års styrelsemöte beslöts emellertid att inrätta en programkommitté. De svenska önskemålen har därför delvis tillgodosetts med ökade möjligheter för Sverige att föra fram synpunkter på programmets utformning och inriktning, vad som ofta med en engelsk term kallas "concerned participation".

3. UNDP - PROBLEM OCH MÖJLIGHETER

Någon grundläggande översyn av FN:s utvecklingsprogram har egentligen inte ägt rum sedan kapacitetsstudien och konsensus-beslutet år 1970. Omstruktureringen av FN-systemets ekonomiska och sociala sektorer¹⁾ som beslutades 1977 lämnade UNDP i stort sett oförändrat. De försök som gjordes i samband med resurskrisen 1981-82 att reformera finansiering och styrelseskick föll på motstånd från u-ländernas sida mot åtgärder som skulle kunna leda till en diskussion och ett ifrågasättande av deras ekonomiskt-politiska prioriteringar och kanske också minska deras formella ställning i styrelsen. På samma sätt var givarländerna ovilliga att göra långsiktiga utfästelser om finansieringen utan ökad kontroll och insyn i verksamheten. Enstaka inlägg i debatten om FN:s framtida roll har också berört utvecklingsarbetet, t.ex. före ordföranden i FN-systemets revisionsorgan, Joint Inspection Unit, JIU, Mr. M. Bertrand har pekat på behoven av bättre samordning inom systemet.

Inom ramen för det Nordiska FN-projektet har åtta landstudier genomförts för att utröna u-ländernas egen syn på det multilaterala utvecklingsarbetet. Resultatet är nästan genomgående att, medan man till fullo erkänner att FN:s komparativa fördelar som samarbetspartner i utvecklingsarbetet fortfarande är relevanta, anser man att dessa fördelar inte utnyttjas. FN:s biståndsverksamhet skiljer sig alltså idag inte signifikant från det bistånd som fås från andra källor.

UNDP:s ställning som centralt finansieringsorgan för FN:s tekniska bistånd har under 70- och 80-talen urholkats. Dels har det skett genom en väsentlig ökning av fackorganens egen bistånds- och rådgivningsverksamhet, finansierad huvudsakligen med bilaterala medel, s.k. multi-bi-bistånd. Dels har det tekniska biståndet från världsbanksgruppen och de regionala utvecklingsbankerna, vilka har fördelen av en direkt koppling till finansiellt bistånd, ökat kraftigt. Denna s.k. "utflyttningen av uppgifter" till världsbanken har samband med att banken både byggt upp en egen kapacitet på ett antal områden och därutill köpt sektorexpertis från FN:s fackorgan, i de fall där dessa har befunnits konkurrenskraftiga. Genom sina resurser och sitt kunnande har världsbanken och i viss mån också de regionala utvecklingsbankerna idag ofta en starkare ställning som utvecklingsorgan än FN-systemet som inte förmått övertyga givarkretsen om sitt värde och sin effektivitet som utvecklingsinstitution. En grundläggande översyn av uppläggningsen av FN:s utvecklingsmaskineri förefaller nödvändig vid vilken man också bör undersöka möjligheterna till ökad samverkan mellan UNDP och utvecklingsbankerna. Risken är annars att dessa senares växande styrka kan komma att lämna FN utanför det huvudsakliga utvecklingsarbetet.

3.1 Resursfrågan

I reala termer har UNDP-programmet mellan 1972 och 1984 minskat med omkring 50 procent, åtminstone mätt i antalet faktiska expertmånader som programmet levererat, från 68000 1972 till 34000 (exklusive samfinansiering) 1984. Måttet är inte helt rättvisande beroende på strukturförskjutningar i programmet, men nedgången i reala termer är otvetydig och blir mer påtaglig i ljuset av att sedan 1972 flera nya länder anslutit sig till programmet.

Resursnedgången 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, ODA. Detta var i sin tur baserat på den andra utvecklingsdekadens målsättningar 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 konstanta strider om fördelningen av pengarna mellan olika länder eller grupper av länder. Eftersom man förutspått 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 omalloker-

¹⁾ GA/ 32/197. Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system. 20 December 1977

ing av ökningen.

Till skillnad från den stora och långsiktiga överenskommelsen på utgiftssidan så gavs intäktsidan emellertid den allra lösaste utformning: bidragen skulle vara frivilliga, vara årliga och i givarlandets val av valuta, så länge den kunde anses användbar för UNDP. Asymmetrien är slående och ledde till en finansiell kris redan 1974-75, när programmeringen fortsatte enligt planerna men bidragen drabbades av krig och höjda oljepriser 1973 och 1974. 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 läst möjligheterna till koncentration av resurserna och meningsfulla större satsningar i MUL-länderna. Kapacitetsstudien design var avsedd för en växande organisation men har blivit en tvångströja för en som har stannat i växten.

3.2 Styrningen

Inom FN-systemet kan det för analytiska och organisatoriska ändamål vara meningsfullt att särskilja politiska organisationer från funktionella. Funktionella organisationer sysslar huvudsakligen med frågor som har någon slags "objektiv", teknisk lösning som kan konstrueras fram av tekniker. Ett exempel är världsmeteorologiorganisationen där representanter för all världens meteorologi- och hydrologiinstitut kommer samman för att komma överens om standardiserad terminologi. Politiska organisationer å andra sidan domineras av frågor som måste lösas genom förhandlingar när de inblandade parterna är redo. Organisationen måste då vara förberedd för att på bästa sätt kunna understödja och föra förhandlingsprocessen vidare. Säkerhetsrådets arbete är i hög grad dominerat av sådana frågor.

Utvecklingsfrågorna har i olika sammanhang behandlats på olika sätt: de flesta av fackorganen behandlar dem från sitt mandatperspektiv som funktionella frågor även om de vid flera tillfällen kommit att betona (överbetona?) den politiska aspekten som i fallet med UNESCO:s betoning av utbildning och information som en politisk, revolutionär kraft för att förändra maktrelationerna inom och mellan staterna. Detsamma kan sägas om UNCTAD:s behandling av handelsfrågorna som ett instrument för att förändra makt- och resursrelationer. För att en politisk organisation skall vara framgångsrik krävs emellertid att den kan föra förhandlingarna till överenskommelser som är accepterade och bindande, dvs. kan ratificeras av medlemsstaternas parlament. I det avseendet har FN:s politiska organ inte varit särskilt framgångsrika.

Världsbanken å den andra sidan har genomgående behandlat den ekonomiska tillväxtens frågor som funktionella, tekniska frågor och undvikit att ge sig in på diskussioner om utvecklingens politiska aspekter. Den har föredragit att definiera utveckling som ett ekonomiskt problem, även om tendensen under senare år har varit att alltmer betona institutionella och sociala aspekter.

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. Utvecklingsfrågor diskuteras sällan i styrelsen eftersom synen på dem skiljer sig radikalt med i-länderna huvudsakligen förfäktande en teknisk/ekonomisk syn och u-länderna en politisk. För att undvika en förödande konfrontation undviks diskussion av substantiella utvecklingsfrågor och 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 direktion, som kan fungera som en verkslledning - har avvisats av u-länderna. UNDP:s administrator får därför ingen substantiell ledning från sin styrelse.

Att givarländerna i allmänhet föredrar att betrakta utvecklingsfrågorna från ett ekonomiskt perspektiv framgår av de framgångar på resursområdet som världsbanken och regionalbankerna haft. Även från u-länderna själva ges de högt betyg för kunnande och professionalism. UNDP å den andra sidan kämpar fortfarande med att klargöra sin egen roll, huruvida man skall vara en utvecklingsinstitution eller begränsa sin roll till att vara en resursförmedlare. Någon ledning från sin styrelse får man inte.

3.3 Möjligheterna

UNDP har en betydande potential som utvecklingsorgan genom sin ställning som centralpunkt för FN:s utvecklingsaktiviteter med tillgång till alla FN-systemets och dess medlemmas kunskaper och forsknings- och utbildningsresurser. Det skulle kunna anläggas en helhetsyn på utvecklingsproblematiken/ samhällsbyggandet i ett land genom att dess fokus inte är sektorbundet. Genom sin fältkontorsorganisation har UNDP personal och kunskaper ned vidare och längre erfarenhet av utvecklingsarbete än något annat organ.

Problemet är att UNDP i sin nuvarande form inte fungerar som ansvarigt för ett program (i programbudgeteringens termer), utan bara som en organisation i samverkan med andra. Tros motiverad och hårt arbetande personal, förmår därför inte UNDP utnyttja systemets alla resurser på ett effektivt sätt. Resurserna är låsta och beslutsmekanismen är paralyserad. En grundläggande översyn av systemets organisation och uppgifter, initierad av ett gemensamt intresse från givar- och mottagarsidan, är förmodligen nödvändig för att reformera en struktur som kommit att bli ett allvarigt effektivitetshinder. Några områden som mest behöver ses över är listade nedan.

- Landramarna, fyller på nuvarande och förväntad realistisk resursnivå inte någon meningsfull funktion. Ett flexiblere, efterfrågestyrt system behövs, som tillåter en koncentration av resurser till länder som just då har den bästa kapaciteten att effektivt kunna tillgodogöra sig systemets resurser.
- Koncentrera gåvobiståndet till de fattigaste länderna, med tekniskt bistånd som lån på koncessionära villkor eller mot ersättning för de övriga.
- Inför möjligheter till programbistånd i stället för projektbistånd.
- Finansieringen behöver långsiktigare lösningar och lämpligheten av att länka UNDP-finansieringen till förhandlingarna om påfyllnaden av IDA bör undersökas. Förbättringar på finansieringssidan kan möjligen underlättas genom att relateras till frågan om en direktion/verksstyrelse med vidare beslutsbefogenheter och med en annorlunda partssammansättning.
- En förbättrad samordning på fältet mellan det tekniska och finansiella biståndet där bägge sidorna behöver en fördjupad utvecklingsplanering från mottagarlandet självt som bas för finansieringsåtaganden. UNDP och världsbanken, med tillgång till hela FN-systemets expertis, bör gemensamt kunna ställa upp för att stödja sådan fördjupad utvecklingsplanering i MUL-länderna. Sådana projekt skulle kunna finansieras som tekniskt bistånd via UNDP och utgöra ett värdefullt underlag både för landets egna utvecklingssträngningar och för bilaterala och multilaterala biståndsgivare.

LANDRAMAR FÖR FYRA PROGRAMPERIODER

Land	(US dollar, miljoner)				
	BNP/CAP	72-76	77-81	82-86	87-91
	(US \$) ^a				
Mozambique	100	4,50	19,00	40,70	55,42
Etiopien	120	20,00	42,00	61,60	91,06
Kambodja	130	10,00	25,50	14,03	14,03
Bhutan	150	2,50	12,25	20,08	25,17
Chad	160	7,50	19,00	28,60	42,25
Guinea-Bissau	160	2,50	6,12	11,96	19,14
Malawi	160	7,50	19,75	29,15	45,89
Tanzania	160	15,00	33,35	39,60	57,51
Bangladesh	170	18,50	65,50	110,55	135,67
Nepal	170	15,00	32,50	53,90	68,37
Somalia	170	15,00	18,25	26,40	35,30
Zaire	170	20,00	34,50	43,45	56,93
Laos	180	5,00	17,75	28,88	37,97
Madagaskar	180	10,00	23,75	26,95	40,66
Vietnam	190	10,00	44,00	64,90	83,55
Afghanistan	220	20,00	38,00	39,33	60,44
Gambia	220	2,50	7,00	7,84	12,79
Burkina Faso	230	10,75	23,75	30,25	46,90
Myanmar	230	15,00	41,50	56,10	83,40
Burundi	230	10,00	18,75	26,68	33,62
Mali	230	10,00	24,00	35,75	50,28
Sierra Leone	240	7,50	13,25	19,20	23,22
Sao Tomé & Príncipe	280	0,50	1,50	1,20	3,29
Uganda	280	10,00	30,00	32,73	50,43
Nigeria	290	30,00	45,50	30,25	38,74
Zambia	290	15,00	15,00	11,69	20,71
Niger	310	10,00	19,75	24,75	37,33
Rwanda	310	10,00	19,75	24,75	36,85
Kina	330	-	15,00	78,10	163,33
Indien	340	50,00	97,00	138,60	156,12
Benin	340	7,50	16,25	18,43	29,19
Sudan	340	20,00	33,00	32,18	46,74
Ekvatorialguinea	350	3,50	4,26	7,01	10,38
Guinea	350	15,00	21,75	24,48	33,10
Pakistan	350	18,50	52,50	64,90	73,30
Haiti	360	6,00	18,75	20,90	34,83
Kenya	360	15,00	27,50	28,60	40,77
Togo	370	10,00	11,00	12,95	24,78
Centralafr. rep.	390	7,50	11,75	16,23	24,83
Ghana	400	15,00	19,00	22,00	35,81
Guyana	410	5,00	5,00	4,68	10,09
Lesotho	410	8,30	13,25	12,24	14,16
Maldiverna	410	1,00	2,50	3,85	5,14
Sri Lanka	420	15,00	31,50	41,80	45,08

^a/ 1988, enligt Världsbankens metod. Se DP/1990/43/Add.1

Land	BNP/CAP	72-76	77-81	82-86	Bil. 1/2 87-91
Demokr. Jemen	430	10,00	14,50	12,24	15,44
Indonesien	430	35,00	69,50	58,30	65,69
Liberia	430	10,00	10,00	7,43	13,42
Solomonöarna	430	1,00	3,15	2,20	3,75
Komoren	440	0,67	7,20	6,60	7,86
Mauritanien	480	5,00	9,75	13,48	15,56
St. Helena	540	-	-	0,26	0,47
Bolivia	570	15,00	15,50	10,73	23,55
Samoa	580	5,00	5,25	2,89	4,50
Filippinerna	630	20,00	30,50	25,30	29,96
Senegal	630	10,00	11,75	18,15	29,01
Angola	650	3,00	10,95	22,83	24,53
Egypten	650	27,50	31,50	30,80	39,43
Kiribati	650	0,50	1,14	1,04	2,10
Tuvalu	650	0,01	1,14	0,91	1,13
Jemen	650	15,00	23,75	16,50	27,15
Zimbabwe	660	-	5,60	13,34	18,77
Dominikanska Rep.	680	7,50	7,50	6,60	8,36
Elfenbenskusten	740	15,00	15,00	9,08	18,01
Libanon	750	10,00	10,00	5,50	8,56
Marocko	750	20,00	20,00	14,85	22,39
Papua Nya Guinea	770	5,00	8,75	7,43	11,65
Mongoliet	780	10,00	10,00	5,50	7,84
Albanien	790	1,00	4,25	5,64	6,65
Swaziland	790	5,70	5,75	3,16	5,06
Turks&Caicos-öarna	790	0,33	0,40	0,68	0,97
Tonga	800	1,00	2,13	1,38	1,66
Nicaragua	810	5,00	5,32	5,23	10,41
Vanuatu	820	0,59	2,00	1,20	1,91
Tokelau	830	-	0,15	0,76	1,20
Honduras	850	5,00	9,25	8,80	11,57
Anguilla	860	-	-	0,64	1,07
Guatemala	880	7,50	8,00	7,15	7,68
Cape Verde	910	1,50	4,00	6,19	6,67
Congo	930	7,50	7,50	6,05	6,50
El Salvador	950	5,00	9,25	8,39	10,77
Thailand	1000	15,00	29,50	23,65	29,02
Kamerun	1010	15,00	17,25	15,13	16,82
Trust Terr.Pac.Isl.	1070	-	1,00	0,80	1,23
Ekvador	1080	15,00	15,00	8,25	8,86
Jamaica	1080	7,50	7,50	4,13	4,43
Botswana	1100	5,80	8,50	4,68	6,48
St. Vincent	1100	0,69	1,42	1,79	1,92
Djibouti	1110	-	2,20	2,89	3,75
Paraguay	1180	7,50	7,50	5,36	5,76
Kuba	1200	10,00	13,50	11,28	12,12
Namibia	1200	1,00	7,75	4,26	11,03
Tunisien	1230	15,00	15,00	8,25	8,86
Kolombien	1240	20,00	20,00	12,10	13,00
Turkiet	1280	20,00	20,00	11,00	14,69
Grenada	1370	0,98	1,88	1,20	1,29
Peru	1450	15,00	15,00	13,75	14,77

<u>LAND/PROGRAM</u>	<u>BNP/CAP</u>	<u>72-76</u>	<u>77-81</u>	<u>82-86</u>	<u>Bil. 1/3</u> <u>87-91</u>
Belize	1460	1,00	1,65	1,20	1,29
Jordanien	1500	15,00	15,00	8,25	8,86
Chile	1510	20,00	20,00	11,00	11,82
Fiji	1540	5,00	5,00	2,75	2,96
St. Lucia	1540	0,90	1,77	1,20	1,29
Cook-öarna	1560	0,69	1,40	1,12	1,20
Korea, folkrep.	1600	-	8,85	13,61	17,33
Dominika	1650	0,70	1,36	1,27	1,36
Syrien	1670	15,00	15,00	8,25	8,86
Costa Rica	1760	5,00	5,00	2,75	6,03
Niue	1790	0,05	1,00	0,80	0,86
Mauritius	1810	5,00	5,25	3,85	4,35
Mexico	1820	20,00	20,00	11,00	11,82
Polen	1850	7,50	7,50	3,30	4,43
Malaysia	1870	15,00	15,00	8,25	8,86
Bulgarien	2180	7,50	7,50	3,30	3,55
Rumänien	2210	7,50	7,50	4,13	4,43
Brasilien	2280	30,00	30,00	16,50	17,73
Panama	2290	7,50	7,50	4,13	4,43
Irak	2340	15,00	15,00	8,25	8,86
Algeriet	2450	20,00	20,00	11,00	11,82
Surinam	2450	2,50	3,50	1,93	2,07
Ungern	2460	7,50	3,50	1,93	2,07
Uruguay	2470	10,00	10,00	5,50	5,91
Argentina	2640	20,00	20,00	11,00	11,82
Jugoslavien	2680	7,50	7,50	4,13	4,43
St. Kitts&Nevis	2770	0,69	0,70	1,20	1,29
Antigua	2800	0,99	1,77	1,20	1,29
Gabon	2970	7,50	7,50	3,30	2,84
Venezuela	3170	10,00	10,00	5,50	4,73
Trinidad & Tobago	3350	5,00	5,00	2,75	2,36
Cayman-öarna	3460	0,62	0,70	0,45	0,48
Iran	3530	20,00	20,00	11,00	9,46
Sydkorea	3530	15,00	18,00	9,90	10,64
Portugal	3670	-	4,00	2,20	2,36
Aruba	3750	-	-	0,46	0,39
Montserrat	3750	0,28	0,40	0,56	0,60
Seychellerna	3800	0,75	1,60	1,20	1,29
Malta	5050	2,50	2,50	1,38	1,48
Oman	5070	4,00	4,00	2,20	1,89
Libyen	5410	5,00	5,00	2,75	2,36
Barbados	5990	2,50	2,50	1,38	1,48
Saudi-arabien	6170	10,00	10,00	5,50	4,73
Cypern	6260	5,00	5,00	2,75	2,96
Ned. Antillema	6360	1,84	1,90	0,75	0,64
Bahrein	6660	2,50	2,50	1,38	1,18
Br. Jungfruöarna	8500	0,31	0,30	0,24	0,26
Singapor	9100	7,50	7,50	4,13	3,55
Hongkong	9230	0,50	0,50	0,28	0,30
Nauru	10230	-	0,06	0,05	0,05
Bahamas	10310	2,18	2,40	1,32	1,42
Qatar	11610	1,50	-	-	0,71
Brunei	14100	0,05	0,20	0,58	0,50

<u>LAND/PROGRAM</u>	<u>BNP/CAP</u>		<u>72-76</u>	<u>77-81</u>	<u>82-86</u>	<u>87-91</u>
För. Arab-emiraten	15720	1,00	1,00		0,55	0,59
Bermuda	22800	-	0,70		0,44	0,38
Nat. befrielserör.		-	20,50		8,25	11,97
Karibiska öarna, oför-		4,49	7,00		2,48	5,87
delat		6,19	2,61		-	33,16
Ofördelat						
Regionala program:						
Afrika		71,20	109,40		155,87	226,07
Asien och St.Havet		40,70	95,70		162,86	211,14
Arabstaterna		-	33,97		31,79	57,44
Europa		19,70	10,33		8,91	-
Latinamerika & Karibien		61,50	63,00		42,08	57,34
Interregionala programmet		22,40	33,60		40,43	55,40
Globala Programmet		15,50	50,20		63,14	86,60
Totalt		1541,99	2462,37		2680,06	3655,42

UNDP - PROGRAMKOSTNADER 1989 FÖRDELADE PÅ GENOMFÖRANDE ORGAN

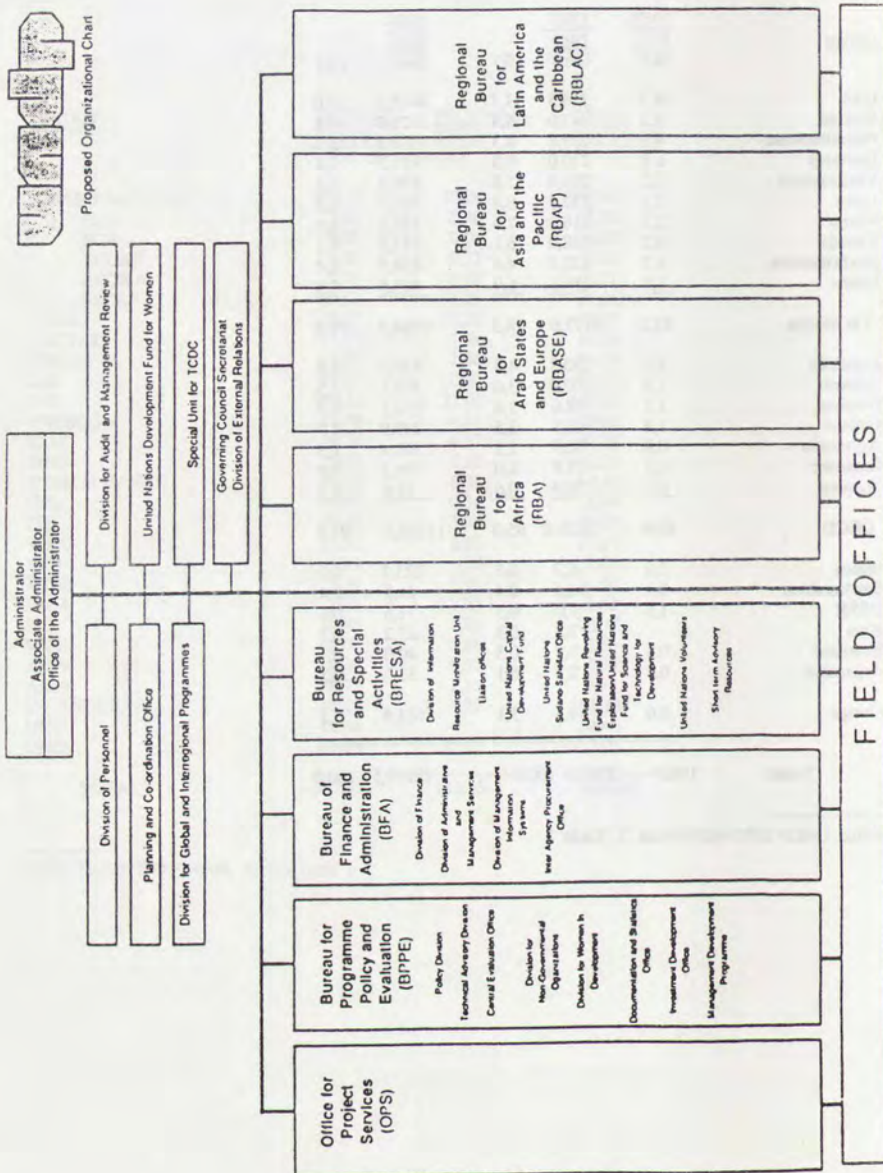
<u>ORGAN</u>	<u>PROJEKT- KOSTNAD</u> (US dollar, milj.)	<u>PROGRAM- STÖD</u>	<u>TOTAL KOSTNAD</u>
UNITED NATIONS	104,32	13,08	117,40
ECA	7,39	0,96	8,35
ECE	0,38	0,05	0,43
ECLAC	2,50	0,33	2,82
ESCWA	0,19	0,02	0,21
ESCAP	9,92	1,29	11,21
UNIDO	79,87	10,32	90,19
UNCTAD	14,73	1,91	16,64
UNCHS	14,29	1,86	16,14
ILO	62,14	8,02	70,16
FAO	168,14	21,66	189,81
UNESCO	31,78	4,11	35,89
ICAO	36,20	4,57	40,78
WHO	20,21	2,30	22,51
WORLD BANK	58,03	6,38	64,41
UPU	2,45	0,54	2,99
ITU	26,40	3,26	29,65
WMO	15,11	2,10	17,21
IMO	5,91	1,12	7,04
WIPO	3,34	0,74	4,08
IAEA	2,95	0,65	3,60
ITC	14,85	1,93	16,77
WTO	3,00	0,66	3,66
AsDB	2,38	0,31	2,69
AsDB	8,73	1,15	9,88
U-LÄNDER	100,08	1,27	101,35
UNV	12,46	-	12,46
UNDP	89,83	22,18	112,01
TOTALT	897,57	112,75	1010,32

Källa: UNDP DP/1990/64, Annex table 6

FRIVILLIGA BIDRAG TILL UNDP:s HUVUDPROGRAM, BÖRDEFÖRDELNING

Givare	<u>1967- 1971</u> (%)	<u>1987- 1989</u> (\$m)	(%)	<u>1967- 1989</u> (\$m)	(%)
USA	38,1	326,5	11,8	2455,5	20,0
Sverige	9,2	247,0	8,9	1121,0	9,1
Nederländerna	4,3	229,8	8,3	1027,3	8,4
Danmark	6,6	220,0	8,0	912,5	7,4
Västtyskland	5,2	216,9	7,8	876,4	7,1
Japan	2,1	232,4	8,4	786,4	6,4
Norge	2,7	218,1	7,9	771,6	6,3
Kanada	6,2	168,0	6,1	751,0	6,1
Storbritannien	6,5	122,7	4,4	658,7	5,4
Italien	<u>1,5</u>	<u>189,6</u>	<u>6,9</u>	<u>423,6</u>	<u>3,5</u>
Tio största	82,2	2171,0	78,5	9784,0	79,8
Frankrike	2,1	130,3	4,7	422,3	3,4
Schweiz	1,4	100,6	3,6	307,1	2,5
Belgien	1,1	49,6	1,8	230,1	1,9
Finland	1,8	95,9	3,5	210,9	1,7
Australien	0,8	36,9	1,3	161,4	1,3
Österrike	0,7	27,8	1,0	106,3	0,9
Spanien	<u>0,2</u>	<u>16,9</u>	<u>0,6</u>	<u>38,4</u>	<u>0,3</u>
OECD	89,4	2629,0	95,0	11260,5	91,9
Indien	1,6	16,7	0,6	123,7	1,0
Saudiarabien	0,1	10,5	0,4	51,5	0,4
USSR	1,5	9,0	0,3	71,5	0,6
Kina	-	7,2	0,3	27,2	0,2
Brasilien	0,5	7,5	0,3	40,0	0,3
Argentina	0,2	2,3	0,1	31,3	0,3
Övriga	6,6	84,8	3,1	651,8	5,3
Totalt	100,0	2767,0	100,0	12257,5	100,0

Källa: UNDP DP/1990/17/Add. 3, Table 2



UNDP:s STYRELSE (GOVERNING COUNCIL)

<u>Land</u>	<u>Mandatperiod</u>
A. Socialistländer	
Bulgarien	1990-92
Polen	1990-92
Rumänien	1989-91
Sovjetunionen	1988-90, 1991-93
B. Västländer	
Australien	1989-91
Österrike	1988-90, 1991-93
Belgien	1989-91
Kanada	1989-91
Danmark	1990-92
Finland	1991-93*
Frankrike	1989-91
Västtyskland	1990-92
Italien	1988-90, 1991-93
Japan	1988-90, 1991-93
Nederländerna	1990-92
Norge	1988-90**
Portugal	1990-92
Spanien	1989-91
Sverige	1989-91***
Schweiz	1990-92
Storbritannien	1988-90, 1991-93
Förenta Staterna	1988-90, 1991-93
C. U-länder	
Algeriet	1991-93*
Djibouti	1990-92
Ghana	1988-90, 1991-93
Guinea-Bissau	1989-91
Kenya	1989-91
Libyen	1988-90**
Mauritanien	1990-92
Mozambique	1989-91
Nigeria	1990-92
Sao Tomé & Príncipe	1989-91
Zaire	1989-91
Zimbabwe	1988-90, 1991-93
Kina	1988-90, 1991-93
Cypern	1989-91
Indien	1990-92

<u>Land</u>	<u>Mandatperiod</u>
Indonesien	1991-93*
Kuwait	1991-93*
Malaysia	1990-92
Pakistan	1989-91
Filippinerna	1989-91
Sri Lanka	1990-92
Syrien	1988-90**
Jugoslavien	1988-90**
Brasilien	1989-91
Kuba	1988-90, 1991-93
Guatemala	1988-90**
Guyana	1990-92
Nicaragua	1991-93*
Peru	1988-90**
Sankt Lucia	1991-93*
Uruguay	1990-92
Venezuela	1990-92

Styrelsen har 48 medlemmar: 4 från socialistländer, 17 från västländer och 27 från u-länder. Den väljs av ECOSOC på tre år. En tredjedel förnyas varje år.

* Ny medlem fr.o.m. 1991

** Utgående medlem fr.o.m. 1991.

*** Observera att de nordiska länderna roterar tre platser mellan fyra länder.

FNs BARNFOND

Elisabeth Lewin

Särstudie 6 till Multibiståndskommitténs betänkande
"Bistånd genom internationella organisationer"

the 1990s, the number of people in the world who are undernourished has increased from 600 million to 800 million (FAO 1996).

There are a number of reasons why the world's population is becoming more undernourished. First, the world's population is growing rapidly. The world population is projected to increase from 5.5 billion in 1990 to 7.5 billion in 2020 (United Nations 1994). Second, the world's population is becoming more urbanized. The world's population is projected to increase from 25% in 1990 to 45% in 2020 (United Nations 1994). Third, the world's population is becoming more dependent on food imports. The world's population is projected to increase from 10% in 1990 to 25% in 2020 (United Nations 1994).

There are a number of reasons why the world's population is becoming more dependent on food imports. First, the world's population is becoming more dependent on food imports. Second, the world's population is becoming more dependent on food imports. Third, the world's population is becoming more dependent on food imports.

There are a number of reasons why the world's population is becoming more dependent on food imports. First, the world's population is becoming more dependent on food imports. Second, the world's population is becoming more dependent on food imports. Third, the world's population is becoming more dependent on food imports.

There are a number of reasons why the world's population is becoming more dependent on food imports. First, the world's population is becoming more dependent on food imports. Second, the world's population is becoming more dependent on food imports. Third, the world's population is becoming more dependent on food imports.

There are a number of reasons why the world's population is becoming more dependent on food imports. First, the world's population is becoming more dependent on food imports. Second, the world's population is becoming more dependent on food imports. Third, the world's population is becoming more dependent on food imports.

There are a number of reasons why the world's population is becoming more dependent on food imports. First, the world's population is becoming more dependent on food imports. Second, the world's population is becoming more dependent on food imports. Third, the world's population is becoming more dependent on food imports.

There are a number of reasons why the world's population is becoming more dependent on food imports. First, the world's population is becoming more dependent on food imports. Second, the world's population is becoming more dependent on food imports. Third, the world's population is becoming more dependent on food imports.

There are a number of reasons why the world's population is becoming more dependent on food imports. First, the world's population is becoming more dependent on food imports. Second, the world's population is becoming more dependent on food imports. Third, the world's population is becoming more dependent on food imports.

Innehållsförteckning

	sid
1. Beskrivning av UNICEF	2
1.1 Mandat och målsättning	2
1.2 Struktur och organisation	4
1.3 Personal	5
1.4 Verksamhetsvolym och finansiering	6
1.4.1 Inkomster	6
1.4.2 Utgifter	8
1.5 Strategi, roll och verksamhet	9
2 Bedömning av UNICEF	13
2.1 Vad gör UNICEF till en effektiv biståndsorganisation?	13
2.2 Kritiska synpunkter	15
2.2.1 Kortsiktiga kampanjer på bekostnad av långsiktig utveckling	16
2.2.2 Bristande hållbarhet (sustainability)	17
2.2.3 Förenkling av problematiken. PR-tänkande. Behov av kritisk granskning	18
2.2.4 Dominans av kvantitativa mål och statistiska mått	19
2.2.5 Fragmentering av landprogrammen	20
2.2.6 Hög andel av multi-bi snedvrider medelsfördelningen och förrycker programpolitiken	21
2.2.7 Ledningsstilen hierarkisk. Tendenser till centralisering	23
2.2.8 Utvärderingar av landprogram behövs; erfarenhetsåterföringen stärkas.	23
2.2.9 Otillräcklig samordning med andra givare	24
2.2.10 UNICEF söker stöd men vill inte ha påverkan av andra	25
2.3 Sammanfattande bedömning av UNICEF	25

3	UNICEF-biståndet och de biståndspolitiska målen	26
4	Sverige och UNICEF	28
4.1	Relationer och påverkan	28
4.2	Finansiella bidrag	30
4.3	Svensk personal	31
4.4	Upphandling från Sverige	32
4.5	Svenska UNICEF-kommittén	32
4.6	Möjligheter till svensk påverkan av UNICEF	33
4.6.1	Agerande i UNICEFs styrelse	33
4.6.2	Arbete mellan styrelsemötena	35
4.6.3	Bidragspolitik och bidragsnivå	35
4.6.4	Svensk personal i UNICEF; bevakning av svenskars möjlighet att komma ifråga för högre tjänster	36
5	Sveriges agerande i UNICEF - några förslag	37

UNICEF

1 Beskrivning av UNICEF

1.1 Mandat och målsättning

Att utveckla mänskliga resurser och möta grundläggande mänskliga behov står i fokus för UNICEFs arbete under 1990-talet.

UNICEFs mandat och verksamhetsområde har breddats avsevärt under de gångna fyra decennierna. Organisationen bildades 1946 av generalförsamlingen som United Nations International Children's Emergency Fund för att hjälpa barn i det krigshärjade Europa. I början av 1950-talet togs ordet "Emergency" bort och generalförsamlingen utvidgade organisationens mandat till att arbeta för barn i utvecklingsländerna.

Till en början ägnade sig organisationen nästan uteslutande åt hälsovård och arbetade i nära samarbete med WHO. Under 1970-talet breddades UNICEFs mandat till att gälla mer än hälsovård - man såg till barnets hela situation och började samarbeta även med andra fackorgan som UNESCO ifråga om utbildning och FAO när det gällde nutrition. Så småningom kom bistånd till vattenförsörjning och sanitet att bli alltmer omfattande.

Från att först ha begränsat sitt stöd till i huvudsak barn och deras mödrar har organisationen efterhand kommit att rikta sig till en större målgrupp. Man har insett att för att ändra barnens villkor är det nödvändigt att förbättra situationen för hela familjen, ja för hela samhället. Kvinnorna spelar därvid en utomordentligt stor roll. UNICEFs målsättning är att förbättra barnens totala situation. Som ett led i detta söker man påverka hela miljön kring barnen.

Med denna utgångspunkt blir UNICEFs mandat med nödvändighet mycket brett, såväl vad beträffar verksamhetsområde som målgrupp. UNICEF har kommit att bli det ledande multilaterala utvecklings- och biståndsorganet inom de sociala sektorerna. Målgruppen är de svaga grupperna i samhället, givetvis med fortsatt tyngdpunkt på barnen.

Hörnstenen i UNICEFs arbete är de landspecifika programmen syftande till att förbättra barnens situation i

landet ifråga. Därtill har UNICEF under 1980-talet i allt högre grad profilerat sig som talesman för barnen. Vad UNICEF kallar "advocacy" har blivit en första prioritet under den nuvarande chefen James P. Grant. 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 lyfte fram barnfrågorna i rampljuset. Barnfrågor har under 1980-talet kommit upp 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 anger en minimistandard för barns välfärd, från rättigheten till överlevnad till rätten till utveckling, beskydd och frihet. Dessvärre representerar dessa rättigheter snarare ett avlägset mål än dagens verklighet för majoriteten av världens barn. Konventionen får därför tjäna som en norm mot vilken behovet av insatser för barnen kan mätas. Konventionen kom även att utgöra en plattform för barntoppmötet (World Summit for Children) i september 1990 till vilket Sverige var en av initiativtagarna.

De s.k. Bellagio-konferenserna har sammankallats vid fyra tillfällen sedan 1984 för att på hög politisk nivå driva barnens sak. Sponsorer är förutom UNICEF, WHO, Världsbanken, UNDP och Rockefeller Foundation. Bellagio-mötena har använts av UNICEF för att inför ett urval prominenta personer främst på hälsovårdsområdet presentera mål och aktionsplaner och försäkra sig om deltagarnas stöd. Detta stöd utnyttjas sedan i arbetet på global och nationell nivå.

UNICEF har under 1980-talet även blivit en aktör på det makroekonomiska planet där tidigare andra organisationer, främst IMF och Världsbanken, agerat tämligen ostörda. Det främsta exemplet är UNICEFs ledande roll när det gäller att påvisa hur hårt strukturanpassningsprogrammen drabbar barnen och andra svaga grupper i samhället. Det av UNICEF myntade begreppet "adjustment with a human face" har i hög grad vunnit gehör och acceptans. Utformningen av åtstramningspaketen synes åtminstone i någon mån påverkats av denna debatt.

1.2 Struktur och organisation.

UNICEF, som är en integrerad del av FN-systemet, har fått sitt mandat av generalförsamlingen. Organisationen klassificeras som semi-autonom därför att den har sin egen styrelse (Executive Board), eget sekretariat och egen budget. Styrelsen består av 41 medlemmar (regeringar) som sitter i perioder om tre år. En tredjedel väljs varje år av 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. Sverige blev emellertid omvald gång efter annan vilket anses ha berott på Sveriges stora finansiella bidrag till och starka engagemang i UNICEF samt den svenska delegationens aktiva roll i styrelsearbetet (ur "Sweden and UNICEF 1955-1984" av Ulla Wickbom, 1985). Sverige sitter nu återigen i styrelsen (1989-1991). För närvarande deltar även Danmark och Finland; det vanliga är annars att endast två nordiska länder samtidigt sitter i styrelsen.

Organisationen leds av exekutivdirektören (Executive Director) som vid sin sida har tre vice-direktörer (Deputy Executive Directors), en för programverksamheten (Programmes), en för ekonomiska och administrativa frågor (Operations) och en för externa frågor som information, resursmobilisering och kortförsäljning (External Relations).

UNICEF kännetecknas av en starkt decentraliserad organisation där endast ca en sjättedel av de anställda (740 av 4.500) tjänstgör vid huvudkontoret i New York och dess filialer och specialenheter i Köpenhamn, Geneve, Sydney och Tokyo. Det är således en ytterligt fältorienterad organisation, i synnerhet i jämförelse med övriga FN-organisationer, men även i relation till bilaterala biståndsorgan.

UNICEF arbetar i så många som 128 länder och territorier och har, förutom sex regionkontor, över hundratalet biståndskontor på ländernivå. UNICEF-personalen finns sammanlagt på uppemot 200 tjänstgöringsorter.

Länderkontoren har direkt kontakt med huvudkontoret i New York. Regionkontoren är således ej mellanled mellan huvudkontoret och länderkontoren utom i vissa funktioner, bl.a. personalfrågor, internrevision och inventering av fackspecialister i regionen. De regionala representanterna

fungerar som UNICEF-ledningens förespråkare i regionen och mottagarländernas talesmän vis-a-vis huvudkontoret. Representanternas höga tjänstenivå ger dem tillgång till och fördelar i kontakterna med ledande personligheter i regionen.

1.3 Personal

UNICEF är en personaltät organisation med totalt ca 4.500 anställda. 3/4 av personalen består av "nationals", dvs. inhemskt rekryterad personal, och endast 1/4 av "international professionals", dvs. internationellt rekryterad personal. Detta gör att UNICEFs personalprofil skiljer sig på ett avgörande sätt från andra biståndsorgans.

37% av personalen klassificeras som internationella eller inhemska "professionals". I sin strävan att öka antalet kvinnor i denna grupp satte UNICEF 1985 upp målet att ha 33% kvinnliga professionals i slutet av 1990. Detta mål har i det närmaste uppnåtts. Därtill kan nämnas att 26% av fältkontoren leds av kvinnor.

Av gruppen "international professionals" som omfattar 1.019 personer (1990) är 29 (3%) av svensk nationalitet. Detta kan jämföras med 132 personer från USA (13%), ett land vars bidrag är av samma storleksordning som Sveriges. De nordiska länderna som står för 26% av bidragen har sammanlagt endast 72 personer eller 7% av den internationellt rekryterade personalen. U-länderna är klart underrepresenterade i UNICEFs ledning och bland dess personal.

1.4 Verksamhetsvolym och finansiering

1989 uppgick UNICEFs inkomster till 667 milj. dollar och utgifterna till 633 milj. dollar.

Inkomsterna 1989 (milj dollar) härrörde från följande källor:

	Allmän budget	Tilläggsbidrag	Totalt
Regeringar	329	179	508 (76%)
Enskilda org.	70	68	138 (21%)
Övrigt (räntor, valuta- vinst, etc.)	21	-	21 (3%)
Totalt USD milj	420 (63%)	247 (37%)	667 (100%)

Av utgifterna, 633 milj. dollar, gick 501 milj till biståndsprogram och resterande 132 milj. dollar till programstöd och administration.

1.4.1 Inkomster

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. Följande siffror gäller tvåårsperioden 1988/89.

Av UNICEFs totala inkomster för tvåårsperioden 1988/89, 1 378 milj. dollar, härrörde 72% från regeringar och mellanstatliga organisationer. Hela 23% (316 milj. dollar) kom från insamlingsverksamhet, kortförsäljning m.m. Övriga 5% härrörde från valutavinster, ränteinkomster etc.

Regeringar lämnar normalt sina bidrag till UNICEFs allmänna budget (general resources), men kan även lämna tilläggsbidrag (supplementary funds). Dessa går till oplanerade katastrofinsatser, globala program eller till projekt som godkänts av UNICEFs styrelse men inte kunnat

finansieras inom landramarna. Även bidragen från enskilda organisationer eller personer kan gå antingen till "general resources" eller "supplementary funds". 1988/89 utgjordes UNICEFs inkomster till 62% av allmänna medel och till 38% av tilläggsbidrag.

Praktiskt taget alla världens regeringar, såväl i u-länder som i industriländer, lämnar något bidrag till UNICEFs verksamhet. De större givarländerna bidrar som regel med stora tilläggsbidrag utöver det allmänna bidraget. Det gäller även Sverige.

I nedanstående tabell anges från vilka länder de största bidragen kom. Bidrag till Allmänna budgeten resp. Tilläggsbidrag anges separat. Siffrorna inkluderar såväl offentliga bidrag som bidrag från enskilda organisationer och personer. Andelen av samtliga länderbidrag under perioden anges till höger.

De elva största länderbidragen till UNICEFs budget tvåårsperioden 1988-1989 i milj. dollar.

	Allm budg	Tilläggsbidr	Totalt	%
USA	114	73	187	16
Sverige	86	68	154	13
Italien	73	60	133	11,5
Canada	26	84	110	9,5
Norge	64	28	92	8
Japan	40	24	64	5,5
Finland	50	10	60	5
Holland	30	24	54	4,5
Storbrit.	26	24	50	4,5
Danmark	25	23	48	4
Västtyskl	29	14	43	3,5
Totala bidrag från de 11 (elva) länderna (jämfte % av totala länderbidrag).	563 (83%)	432 (88%)	995	85%

11 länder svarar således sammanlagt för 85% av länderbidragen. De nordiska länderna står tillsammans för 30% av länderbidragen resp. 26% av UNICEFs totala inkomster. Italien och Japan är de länder som haft den kraftigaste bidragsökningen under senare år.

I syfte att illustrera storleksordningen av UNICEFs budget kan följande jämförelser göras:

- UNICEFs budget motsvarar endast 1% av det totala bistandsflödet (ODA).
- UNDPs budget är ca 1 miljard dollar, dvs. 50% större än UNICEFs.
- UNICEFs hela budget 1989 (667 milj. dollar eller 4,3 miljarder.) motsvarar en tredjedel av det svenska bistandsanslaget 1989/90 och ungefär 70% av hela biståndet genom SIDA detta år.

Den begränsade medelstillgången är desto mer anmärkningsvärd som UNICEF har ett mycket brett mandat och program i så många som 128 länder och territorier.

För 1990 är prognosen en ökning av totala inkomster på 6% vilket skulle innebära 721 milj. dollar vid oförändrad växelkurs.

Som nämnts ovan kommer 23% av UNICEFs samlade inkomster från insamlingar och kortförsäljning. I flertalet i-länder finns en UNICEF-kommitté som har information och insamlingsverksamhet som främsta uppgifter. De är som regel frivilligorganisationer som kan nå imponerande insamlingsresultat. Som exempel kan nämnas att 1988-1989 blev resultatet i såväl Canada som USA omkring 35 milj. dollar. Detta speglar ett brett engagemang hos stora grupper för UNICEFs arbete. Det innebär också att UNICEF har en stor "constituency" i i-länderna som ställer krav på resultat och effektivitet. Den svenska UNICEF-kommittén har en delvis annan karaktär vilket utvecklas i del 4, Sverige och UNICEF.

1.4.2 Utgifter

UNICEFs utgifter under tvåårsperioden 1988-89 uppgick till 1 149 milj. dollar 593 milj. dollar (52%) utgjordes av programstöd från allmänna budgeten (general resources) och 442 milj. dollar (38%) av tilläggsbidrag (supplementary funds). 10% gick till personal och administration (se nästa stycke).

Personalkostnaderna i vad avser centralt finansierad personal upptas i den administrativa budgeten

(Administrative and Programme Support Budget) vilken presenteras vartannat år i styrelsen för en tvåårsperiod (nästa gång 1991). Denna personal kallas "core staff" och uppgår till ca. 2.100 personer. Kostnaden för denna personal och övrig administration uppgår till knappt 10% av UNICEFs utgifter.

Utöver denna "core staff" förekommer projektpersonal, ca. 2.400 personer, för vilken kostnaden debiteras de olika länderprogrammen eller något av de globala programmen. Storleken av denna kostnad går inte att fastställa på basis av tillgänglig information.

Programutgifterna 1989 härrörde till lika delar från allmänna budgeten (251 milj. dollar) och tilläggsbidragen (250 milj. dollar). En så stor andel tilläggsbidrag har inte förekommit tidigare.

1.5 Strategi, roll och verksamhet

45% av barnen under fem år i u-länderna (Kina undantaget) lever i absolut fattigdom. 155 milj. dör varje år; flertalet skulle enligt UNICEF med enkla medel kunna räddas till livet. Bättre näring, tillgång på 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. Idag är det tack vare tekniska landvinningar 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, och att förebygga resp. bota en rad infektions- och bristsjukdomar. Tack vare modern informationsteknologi kan människor även på landsbygden och i avlägsna landsändar få kunskap om hur de med enkla medel kan förbättra sin livskvalitet.

Med sina begränsade resurser är det uteslutet att UNICEF ensamt skulle kunna lösa problemet med u-landsbarnens överlevnad och förbättrade villkor. I den situationen har UNICEF valt att söka spela en katalytisk roll genom att övertyga andra om nödvändigheten av att satsa på barnen. UNICEF ser som en av sina huvudfunktioner att genom sin verksamhet lägga grunden till storskaliga program i regi av länderna själva med eventuell finansiering av större givare, t.ex. Världsbanken.

UNICEF skaffar sig således allierade i kampen för barnen. Social mobilisering på landnivå i syfte att få u-länderna att ge barnen ökad prioritet är en väg. Politisk

mobilisering på det internationella planet för att skapa opinion och stöd bland regeringar, biståndsorgan, och ledande personligheter är en annan. Folkrörelser och organisationer engageras för information, opinionsbildning och insamlingsverksamhet. Slutmålet är att få såväl u-länderna som biståndsgivare att satsa mer resurser på barnen.

Under 1980-talet har UNICEF arbetat efter vad som kallas "the GOBI approach" för att genom enkla medel förbättra barns möjligheter till överlevnad och utveckling. GOBI står för följande program: Growth monitoring of young children (uppföljning av barns fysiska tillväxt och utveckling) Oral Rehydration Therapy (mot diarré) Breast Feeding Promotion (amningspropaganda) Immunization (vaccinering)

Enkla, kvantitativa mål har uppställts för vart och ett av de världsomfattande programmen. Av de fyra programmen har mest resurser satsats på vaccinering, (Universal Child Immunization - UCI), där målet är att 80% av barnen i u-länderna skall vara immuniserade i slutet av 1990. Immuniseringsmålet har dominerat mycket av UNICEFs arbete under 1980-talet. Det har använts som ett resultat- och effektivitetsmått för organisationen som helhet och för de nationella programmen. Det har också använts flitigt i den externa informationen och som ett argument för ökad bidragsgivning till UNICEF. 1989 hade 42 u-länder uppnått målet. Enbart under 1989 beräknar UNICEF att immuniseringen räddade två miljoner barns liv.

För 90-talet har UNICEFs styrelse antagit sju globala mål vilka skall styra organisationens verksamhet:

- 1) att minska dödligheten för barn under fem år med en tredjedel
- 2) att minska mödradödligheten i samband med havandeskap och barnsbörd med en tredjedel
- 3) att minska undernäringen bland barn under fem år med hälften
- 4) att ge alla tillgång till rent dricksvatten och acceptabel omgivningshygien
- 5) att ge alla barn tillgång till primärundervisning och att 80% av alla barn fullföljer primärskolan
- 6) att minska andelen illiterata till hälften med särskild satsning på kvinnorna, och
- 7) att förbättra skyddet av barn i särskilt svåra omständigheter.

Dessa mål skall inlemmas i UNICEFs nationella program. Avsikten är dock inte att UNICEF ensamt skall

uppfylla målen - detta skall ske samfällt genom gemensamma ansträngningar av ett flertal aktörer, bland dem länderna själva och ett antal biståndsgivare. Det bör i detta sammanhang påpekas att nämnda mål ej uppställts av UNICEF isolerat utan även har godkänts av styrelser i t.ex. WHO, UNESCO och UNFPA.

De nationella programmen i över 120 länder är alltså ryggraden i UNICEFs arbete. UNICEF tillämpar sedan mer än 20 år landprogrammeringsprincipen. Det är ett krav att landprogrammen är anpassade till de specifika behoven, förutsättningarna och prioriteringarna i resp. land. Landprogrammen löper vanligen på 4-5 år. Det är en strävan att perioden skall sammanfalla med landets utvecklingsplan.

Den process som föregår fastställandet av ett landprogram i UNICEFs styrelse är mycket grundlig. I länder med stora program kan programmeringsprocessen ta ett till ett och ett halvt år i anspråk. Den kräver ett omfattande arbete och engagemang från ministerier och myndigheter i landet och från UNICEFs landkontor liksom huvudkontoret i New York och vederbörande regionkontor. Processen inleds med en analys av barnens situation och deras behov och en summering av erfarenheterna från pågående program. Därpå följer diskussioner och förhandlingar om strategier, programmets inriktning och respektive parts åtaganden.

UNICEF-representanten har i samband med tillkomsten av landprogrammet stora möjligheter att påverka såväl dess innehåll som utformning. Han eller hon har även långtgående befogenheter att ta initiativ samt göra omallokeringar inom landramen.

UNICEF genomför inte självt några program. Dess uppgift är istället att ge stöd åt program som genomförs av landets myndigheter eller enskilda organisationer. Biståndet skall vara hjälp till självhjälp och företrädesvis lokalt förankrat. Stödet består ungefär till hälften av medicinsk och annan materiel, t.ex. vaccin, utrustning som kylskåp, pumpar för brunnar och fordon, och till hälften av kontantstöd.

Programutgifterna fördelar sig på sektorer enligt följande:

	1970-1979	1989
Barnhälsovård	34%	40%
Barnnutrition	10%	6%
Vatten och sanitet	17%	15%
Utbildning	22%	7%
Lokal service	5%	7%
Katastrofinsatser	5%	10%
Övrigt	7%	15%

Det bör 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 en fördelningsprincip som tar hänsyn till tre kriterier: antalet barn i landet, BNP/capita och barnadödligheten. De länder som har mycket låg BNP/capita och mycket hög barnadödlighet får relativt sett en större andel av programmet. Detta ger verksamheten en klar fattigdomsinriktning.

Fördelningen mellan regionerna är följande:

	1970-1979	1989
Asien	57%	41%
Afrika	21%	34%
Nordafrika/Mellersta		
Östern	11%	12%
Amerika/Karibien	9%	10%
Interregionalt	2%	3%

Afrikas andel har således efterhand ökat markant, något som Sverige förespråkat. Asien har istället fått en mindre andel.

2 Bedömning av UNICEF

2.1 Vad gör UNICEF till en effektiv biståndsorganisation?

Det är en allmän uppfattning i de externa studier och rapporter som legat som underlag för denna studie och hos de personer som intervjuats att UNICEF är ett effektivt biståndsorgan. Särskilt gäller detta i jämförelse med övriga FN-organ på biståndsområdet.

Somliga menar att UNICEF är helt i en klass för sig. De faktorer som anses bidra till UNICEFs högre grad av effektivitet redovisas i det följande.

- a) UNICEFs mandat, att främja barnens överlevnad och välfärd, är oomtvistligt, opolitiskt och okontroversiellt. Behovet är tydligt och mandatet låter sig klart definieras.
- b) Målsättningen att utveckla mänskliga resurser, att nå de fattigaste och mest utsatta, barnen och kvinnorna, har utöver den utvecklingsmässiga dimensionen också en humanitär dimension, vilken appellerar till människor oberoende av politisk ideologi.
- c) Verksamheten är praktisk och handlingsinriktad. Målen är klart definierade. Man når mätbara och synliga resultat.
- d) Tyngdpunkten i arbetet ligger på samarbetet med mottagarländerna. Prioriteringar och programplanering görs i nära samarbete med myndigheterna och blir därmed väl förankrade. Landprogrammen är land- och situationsspecifika, målen och verksamheten anpassade till rådande förutsättningar. Länderna har själva ansvar för genomförandet. UNICEFs roll är stödjande.
- e) UNICEFs organisation är decentraliserad och fältorienterad. Beslutanderätten är i hög grad delegerad till fältkontoren, vilket innebär att besluten fattas där kunskapen om den lokala situationen finns. 85% av personalen arbetar i fält och endast 15% vid huvudkontoret. Detta innebär en stark närvaro för UNICEF på det lokala planet. UNICEFs landkontor är stora med många anställda, detta i motsats till WHO och andra fackorgan som har en starkt centraliserad organisation och svag närvaro lokalt.

UNICEF-representanten är mer självständig och har friare händer än t.ex. SIDA:s biståndskontorschefer och fackorganens representanter på fältet. UNICEF-representanten styr i hög grad landprogrammeringsprocessen och kan utöva stort inflytande över dess innehåll. Detta kan i och för sig innebära en risk för alltför stor påverkan från en enskild representant. Denna risk

motverkas dock av de konsultationer som huvudkontoret deltar i under processens gång.

f) UNICEF är mindre byråkratiskt, mer pragmatiskt och flexibelt än andra FN-organ. Exempelvis har UNICEF möjligheter att arbeta genom ett antal olika ministerier och myndigheter på olika nivåer. Horisontellt kan organisationen samarbeta såväl med bilaterala och multilaterala givare som enskilda organisationer. Detta möjliggör breda och väl förankrade program i länderna.

Beslutsvägarna är kortare, bl.a. till följd av delegeringen till fältkontoren, och beslut kan fattas snabbare än i andra FN-organ.

g) UNICEF-personalen anses allmänt som kompetent, hårt arbetande och engagerad. Det gäller såväl internationell som lokalt rekryterad personal. Ca hälften av "professionals" rekryteras lokalt. Det råder generellt en god "corps d'esprit", som sannolikt bottnar i känslan av att uträtta ett viktigt och meningsfullt arbete och att få uppskattning för detta. Det finns i UNICEF en tradition av frivilligorganisation parat med professionalism. De anställdas kompetens liksom ledningens entusiasm och aktiva PR ger organisationen good-will nationellt och globalt.

h) UNICEF har en folklig förankring såväl i 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). Också i mottagarländerna arbetar UNICEF i nära kontakt med frivilligorganisationer. På det globala planet har UNICEF också tagit initiativ till samarbete med stora internationella frivilligorganisationer.

i) Public Relations är mycket skickligt skött, inte minst av exekutivdirektören, Mr James P. Grant. Hela organisationen är genomsyrad av ett PR-tänkande. Exempelvis är landrepresentanternas viktigaste uppgift relationerna med ministerier, myndigheter, media och högt uppsatta och inflytelserika personer. Den starka betoningen på PR är dock inte endast av godo utan innebär vissa risker.

j) UNICEFs resurser har bl.a. ökat relativt snabbt under 1980-talet, från 185 milj. dollar år 1979 till 667 milj. dollar år 1989, dvs. tre och en halv gång under en tioårsperiod i löpande priser. Detta har skett bl.a. tack vare UNICEF-ledningens framgångsrika ansträngningar att förmå länderna att öka bidragen och en expanderande insamlingsverksamhet världen över. De större resurserna har möjliggjort för UNICEF att utöka verksamheten.

k) UNICEF har en effektiv upphandlingsorganisation som på ett professionellt sätt sköter inköp, skeppning, lagring etc. från UNIPAC i Köpenhamn till UNICEF-program runt om i världen. Detta är särskilt betydelsefullt i ljuset av att nära hälften av UNICEFs programmedel används till varor och utrustning.

l) UNICEF har under åren byggt upp omfattande kunskap och erfarenhet av bistånd i katastrofsituationer, t.ex. i Biafra, Kampuchea, Libanon och Sudan, och förfogar över ett effektivt maskineri för katastrofhjälp.

2.2 Kritiska synpunkter

Även om omdömena om UNICEF är allmänt positiva, framförs också viss kritik mot organisationens sätt att arbeta. Kritiken som redovisas nedan härrör i huvudsak från externa utvärderingar av UNICEFs verksamhet på fältet, gjorda bl.a. på uppdrag av DANIDA (1989), General Accounting Office, GAO, USA (1989), Nordiska Afrikaprojektet (1989-1990) och kanadensiska CIDA (1985) och från personer som intervjuats (se bil 1 och 2). Kritiken sammanfattas under följande punkter, vilka utvecklas i det följande:

- a) Kortsiktiga kampanjer på bekostnad av långsiktig utveckling
- b) Bristande hållbarhet (sustainability).
- c) Förenkling av problematiken. PR-tänkande. Behov av kritisk granskning.
- d) Dominans av kvantitativa mål och statistiska mått.
- e) Fragmentering av landprogrammen.
- f) Hög andel multibi snedvrider medelsfördelningen och förrycker programpolitiken.
- g) Ledningstilen hierarkisk. Centraliseringstendenser.
- h) Utvärderingar av landprogram behövs; erfarenhetsåterföringen behöver stärkas.
- i) Otillräckligt samordning med andra givare.
- j) UNICEF söker stöd men vill inte ha påverkan av andra.

2.2.1 Kortsiktiga kampanjer på bekostnad av långsiktig utveckling.

UNICEFs stora satsningar under 1980-talet har framför allt varit de globala kampanjerna för universell immunisering resp. spridning av ORT (Oral Rehydration Therapy) mot diarrésjukdomar. Anmärkningsvärda framsteg har nåtts, men risken med denna typ av vertikala program är att de når goda resultat på kort sikt, men inte får någon större långsiktig effekt på målgruppens hälsostandard. Ett barn som genom vaccination räddas från att dö i mässling dör kanske snart istället av undernäring. Det finns fördelar med att ta sig an ett problem i taget, men för att nå en långsiktig effekt måste barnets hela hälsosituation angripas. Målet är att ge länderna en fungerande struktur för primärhälsovård i vilken immunisering, ORT, m.m. ingår som komponenter.

Det hävdas att UNICEF "plockar russinen ur kakan" genom sin satsning på ett fåtal vertikala program, dvs. genom att ur den totala hälsovården åtaga sig de interventioner som är förhållandevis billiga, lätta att genomföra och ger omedelbara och synliga resultat.

UNICEF argumenterar att de vertikala programmen utgör en inkörsport till integrerade hälsovårdsprogram. Det är säkert riktigt. UNICEF har fått en position i mottagarländerna genom att man kunnat visa snabba resultat beträffande barns överlevnad. Inom UNICEF synes nu en förskjutning mot bredare, integrerade program äga rum, bl.a. efter påtryckningar från Sverige och andra givare. Frågan är dock om UNICEF eller regeringarna har någon rimlig chans att följa upp de vertikala programmen med något så när heltäckande primärhälsovård. Sådana program kräver mer resurser och är mer komplicerade att genomföra.

En risk att beakta är också den negativa effekt de stora kampanjsatsningarna kan få på övrig hälsovård. Det händer att personal och andra resurser lockas över till UNICEFs kampanjer från den ofta bräckliga och resurssvaga hälsovårdsstruktur som kan finnas i landet. UNICEF kan locka med goda ekonomiska villkor och andra attraktiva villkor.

2.2.2 Bristande hållbarhet (sustainability)

Det yttersta målet för allt bistånd är att det skall leda till varaktig och hållbar utveckling, det som i biståndsterminologin kallas "sustainable development". Detta förutsätter att landet har förmåga att upprätthålla den verksamhet som initierats genom biståndet. För detta krävs en rad faktorer, bl.a. att verksamheten är väl integrerad i existerande strukturer och tekniken och metoderna väl anpassade till den sociokulturella miljön; vidare måste det finnas utbildad personal, utrustning och ekonomiska resurser att driva verksamheten. Om t.ex. ett immuniseringsprogram inte integrerats i en existerande struktur och om finansiering inte säkrats blir programmets fortlevnad beroende av externt stöd, t.ex. i form av vaccin, medicinsk utrustning, fordon och finansiella medel. Det är högst sannolikt att programmet faller samman så snart biståndet upphör.

Den kanske allvarligaste kritiken mot en rad UNICEF-program är svag "sustainability". Detta gäller framför allt program i de minst utvecklade länderna och i all synnerhet i Afrika söder om Sahara, där svårigheterna att upprätthålla programmen utan givarestöd är stora. Inom de snabbt uppbyggda vertikala programmen, men också inom andra program, t.ex. vattenförsörjning, sanitet och undervisning, har skapats ett biståndsberoende. De inhemska myndigheter och organisationer som genomför programmen har t.ex. blivit beroende av fordon, utrustning eller utländsk valuta från UNICEF. I andra fall har de inhemska administrativa strukturerna och systemen inte stärkts och anpassats tillräckligt för programmens genomförande.

UNICEF hävdar att dess starka betoning på mobilisering och "advocacy" i mottagarländerna bidrar till upprätthållande av programmen. Genom att dessa och principerna bakom dem blir brett förankrade skapas och upprätthålls efterfrågan. Befolkningen och deras organisationer kräver fortsatta program och hos landets ledning och förvaltning finns en moralisk förpliktelse att prioritera dessa program. Denna UNICEFs bedömning kan nog äga en viss riktighet i vissa länder, främst de på en viss ekonomisk nivå.

I flera länder betalar UNICEF extra lön eller traktamenten till inhemska personal som arbetar med UNICEF-program. Detta uppfattas som felaktigt och

stötande såväl av inhemska myndigheter som av givare, bl.a. SIDA, då det leder till störningar i annan verksamhet som konkurrerar om samma personal. Det skapar orättvisor, försvårar för landet att bedriva icke-biståndsfinansierad verksamhet samt att på sikt ta över UNICEF-program när personalen vant sig vid extra förmåner.

Det bör dock understrykas att svag "sustainability" inte är någonting unikt för UNICEF. Det är ett av biståndets svåraste problem, något som alla givare ständigt har att brottas med, i synnerhet i de minst utvecklade länderna. Icke desto mindre gäller det att inte frestas ta till lösningar som ger effektivitet på kort sikt, men skapar sämre förutsättningar på lång sikt.

2.2.3. Förenkling av problematiken. PR-tänkande. Behov av kritisk granskning.

UNICEF kritiseras för att i sitt budskap förenkla komplexa begrepp och komplicerade sammanhang. Det mesta som skrivs och sägs handlar om att sänka dödstalen för barn i u-länderna och metoderna är ett antal ganska enkla åtgärder. Den komplexa verklighet som ligger bakom barns usla villkor och låga prioritet speglas inte.

UNICEF presenterar en rad siffror och påståenden i framträdanden och publikationer, t.ex. angående frekvensen av sjukdomar hos världens barn, hur många som skulle kunna räddas med den ena eller andra interventionen och hur mycket pengar som krävs för att minska dödstalen med en viss procent. Siffrorna ger en känsla av precision och klara samband mellan interventioner och dödlighet, något som inte känns övertygande och inger olust och skepticism hos en kritisk betraktare.

UNICEF påtar sig ett stort ansvar när man går ut med sådana siffror. Man skapar förväntningar som måste infrias. Den dag kommer då UNICEF får stå till svars för givna löften. Då måste man kunna visa på resultat inte i form av runda siffror utan enligt statistiskt godtagbara normer.

Ledningen och den externa informationsavdelningen använder slagord som påminner om reklamjargong och som för många, inte minst européer, upplevs som alltför populariserat och ytligt. Den stil varmed budskapet framförs kan få UNICEF att framstå som en propagandaapparat, snarare än en seriös biståndsorganisation. Men det är inte bara en fråga om språket och stilen utan också om innehållet. Påfallande är

avsaknaden av problemorientering, självkritik och omprövning i UNICEF-dokumentationen. Man talar endast om framgång och diskuterar inte problem och hinder, inte heller misstag som begåtts och lärdomar som man dragit därav. Det behövs en intellektuell, kritisk granskning av UNICEFs argumentering och de resonemang på vilken den bygger.

2.2.4. Dominans av kvantitativa mål och statistiska mått.

UNICEF driver principen om målstyrning i biståndet och strävar efter att etablera kvantitativa mått på måluppfyllelse. T.ex. har immuniseringsprogrammet procentuella mått för täckningsgraden såväl globalt som för enskilda länder. De angivna kvantitativa målen har inga kvalitativa dimensioner. Inte heller tas hänsyn till omständigheterna vid genomförandet eller metoderna. Det är således ett förenklat mått på måluppfyllelse, och talar endast om en del av sanningen.

Huvudkontoret kräver ständiga statistikuppgifter av landkontoren, vilka i sin tur kräver sifferuppgifter av den personal som genomför programmet på fältet. Statistik kräver stor noggrannhet i sifferinsamlingen på basnivå om statistiken i slutänden skall bli tillförlitlig. Var och en som upplevt den u-landsmiljö det handlar om kan lätt föreställa sig de brister som finns i materialet och den frestelse att frisera sifferuppgifterna som föreligger för den fältarbetare som vill kunna uppvisa ett gott resultat.

Mycket tid och krafter går åt på olika nivåer i organisationen för denna sifferexercis av tämligen begränsat värde. Personalen vid UNICEF-kontoren i enskilda länder känner sig jagade 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. Detta kan leda till att de globala programmen ges företräde framför de program som i själva verket prioriteras av mottagarlandet.

Mot denna bakgrund kan värdet av den ambitiösa sifferinsamlingen och statistikbearbetningen ifrågasättas ur såväl tillförlitlighets- som effektivitetssynpunkt.

2.2.5. Fragmentering av landprogrammen.

UNICEFs totala resurser uppgår endast till drygt SEK 4 miljarder på årsbasis (1989). Reurserna är fördelade på program i över 120 länder vilket leder till att landramarna för flertalet länder är blygsamma. Nedan ges exempel på UNICEFs landramar i några av Sveriges programländer. Observera att endast UNICEFs allmänna medel (general resources) ingår i landramen:

UNICEFs landprogram i genomsnitt per år under pågående period.

	Milj. dollar
Nicaragua	0,232
Botswana	0,257
Lesotho	0,385
Zambia	0,590
Zimbabwe	1,230
Mocambique	2,228
Kenya	3,0
Tanzania	4,765
Vietnam	6,0
Etiopien	9,0
Bangladesh	15,0
Indien	35,0

Till dessa belopp kommer i många fall tilläggsmedel som kan vara betydligt större än landramen. Det gäller t.ex. Mocambique och Bangladesh.

Ett annat sätt att illustrera storleken av resurserna är att ange UNICEFs bistandsmedel per barn i olika u-länder. Den varierar mellan 8 cent per barn i de bäst ställda u-länderna till 85 cent per barn i de allra fattigaste länderna med högst barnadödlighet. Genomsnittet ligger kring 50 cent per barn, katastrofhjälp oräknad.

Det säger sig självt att med så begränsade resurser är det nödvändigt för UNICEF att koncentrera sina resurser. I flera länder anses programmet alltför tunt och splittrat och det är flera bedömares uppfattning att ett ännu bättre resultat skulle uppnås med en ytterligare koncentration till färre sektorer och program.

Frågan är också om det inte det vore mer effektivt att begränsa antalet mottagarländer och koncentrera biståndet till de sämst ställda länderna. Det kan måhända synas strida mot universalitetsprincipen, men mot detta kan invändas att ett antal länder i Sydostasien och eventuellt också Latinamerika och Karibien nu uppnått en sådan nivå att de kan klara sig utan den lilla summa som UNICEF bidrar med. Å andra sidan kan hävdas att redan UNICEFs närvaro, framför allt dess "advocacy", innebär en katalytisk kraft som medför en större visibilitet åt barnen och deras behov även i dessa länder. Slutsatsen bör ändå bli att huvuddelen av programresurserna i ökad grad bör komma de mest behövande länderna till del.

2.2.6. Hög andel av multi-bi snedvrider medelsfördelningen och förrycker programpolitiken.

UNICEF har varit framgångsrikt i att mobilisera resurser från givarsamfundet utöver bidragen till den allmänna budgeten. Bidragen till tilläggsbudgeten har ökat kraftigt under senare år och uppgick 1989 till 37% av UNICEFs inkomster. Dessa medel är specialdestinerade till bestämda program i ett visst land, s.k. multibibistånd, globala program eller katastrofhjälp - allt enligt givarens val. Alla tilläggsfinansierade program måste ligga i linje med UNICEFs prioriteringar och ha godkänts på förhand av styrelsen.

Flertalet stora givare, framförallt Canada, men även Danmark, Holland, Italien och Sverige, ger en stor andel av sitt bidrag till tilläggsbudgeten. (Se tabell i avsnitt 1.4.1). Orsaken kan vara att givaren då kan styra var och hur medlen används. Ett annat skäl kan vara att givaren använder UNICEF för att genomföra program för vilka han själv saknar professionell expertis och/eller administrativ expertis. Multibi ger också givaren möjlighet att verka i länder där man ej har biståndsnärvaro.

UNICEFs "Programme Funding Office" har till uppgift att mobilisera finansiella resurser till stöd för barnen i u-länderna i allmänhet, och till UNICEF i synnerhet. Även om kontoret arbetar för att öka bidragen till UNICEFs allmänna budget, ägnas utan tvekan mycket energi åt att "sälja" UNICEF-projekt åt presumtiva givare, dvs. att mobilisera tilläggsbidrag.

I enskilda mottagarländer med stora tilläggsanslag kan beroendet av bilaterala givare bli besvärande. Om hänsyn måste tas till enskilda givare är det svårare för

UNICEF att utarbeta sammanhängande landprogram. Landprogrammeringsprocessen kan påverkas och programpolitiken förtryckas. Visserligen kräver UNICEF att även de tilläggsfinansierade programmen passar in i landprogrammet, men det är naturligt att organisationen ändå tar hänsyn till givare som visat intresse för att finansiera viss verksamhet. Tilläggsfinansierade program kan också förväntas ta i anspråk en avsevärd del av den nationella UNICEF-ledningens och UNICEF-kontorets resurser i vissa länder. Möjligen kan detta inverka negativt på den del av programmet som finansieras via den allmänna budgeten.

UNICEF hävdar dock att tilläggsbidrag inte innebär att organisationen startar nya program inom landprogrammen. De används istället för att utöka existerande program, t.ex. till fler distrikt, till fler människor. Styrelsens godkännande vid ett och samma tillfälle av den del av landprogrammet som finansieras av allmänna budgeten och den del som förhoppningsvis kommer att kunna finansieras av tilläggsbidrag innebär enligt UNICEF en garanti för en gedigen samlad bedömning av landprogrammet i dess helhet.

En stor andel tilläggsbidrag - i jämförelse med hela budgeten - kan medföra ett antal problem. Fördelningen av biståndsmedel mellan länderna blir orättvis och följer inte den fördelningsnyckel som beslutats av UNICEF. Barnen må vara lika behövande på många håll, men vissa länder är mer populära hos givarna än andra. Det blir en tilltagande bilateralisering av UNICEFs program och den universalitetsprincip som skall råda i FN-organen åsidosätts. Det kan heller inte uteslutas att vissa givare betingar sig villkor som innebär att upphandlingen begränsas till det egna landet - i strid mot reglerna för internationell upphandling. Ett annat problem kan vara att tilläggsbidrag är mindre stabila och förutsägbara än bidrag till den allmänna budgeten. Det har visat sig att det vid en minskning av biståndsbudgeten i ett givarland t.ex. i samband med en statsfinansiell kris är tilläggsbidragen till de multilaterala organen som först dras in.

Trots att flertalet stora givare i princip säger sig vara för en stark allmän budget, fortsätter de sin satsning på tilläggsanslag. Det gäller även Sverige.

2.2.7. Ledningsstilen hierarkisk. Tendenser till centralisering.

UNICEF har en stark ledning och i likhet med många FN-organisationer ett auktoritärt ledarskap. Organisationen är präglad av en anglosachsisk organisations- och ledningsstil vilken på ett påtagligt sätt skiljer sig från den svenska. "Företagsdemokratin" är t.ex. långt mindre utvecklad än i Sverige.

En viss tendens till centralisering har på senare år kunnat skönjas i UNICEFs så decentraliserade organisation. Genom de globala programmen (kampanjerna) och de centrala strategierna får huvudkontoret mer inflytande över landprogrammen än tidigare. Landprogrammen blir mindre länderspecifika och mer styrda från huvudkontoret.

En decentraliserad organisation kräver, paradoxalt nog, ett starkt centrum för att hålla ihop organisationen och få de olika delarna att dra åt samma håll. Man måste dock hela tiden bevaka att centrum inte blir för starkt och får för stort inflytande på prioriteringar och verksamhet i periferin. I UNICEF 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.

2.2.8. Utvärderingar av landprogram behövs; erfarenhetsåterföringen stärkas.

Utvärderingsverksamheten är liksom programverksamheten i huvudsak decentraliserad till fältkontoren.

Först 1987 upprättades en central, fristående utvärderingsenhet vid huvudkontoret. Denna har en samordnande och normgivande roll, men har även att initiera sektoriella och tematiska studier av mer generellt intresse och genomföra eller samordna studier av policykaraktär. Ett exempel på det senare är den utvärdering av UNICEFs "external relations" funktion som genomfördes 1989 på uppdrag av styrelsen. Studien är en utomordentlig genomlysning och kritisk analys av UNICEFs

verksamhet från ett "external relations" perspektiv och mynnar ut i ett antal konstruktiva förslag. Studien visar att utvärderingsenheten besitter hög analytisk kompetens och har modet att presentera självständiga analyser.

Analysen har även gjorts av vissa sektorer och verksamheter, mest av vertikal natur. Däremot synes inga omfattande analyser ha gjorts av UNICEFs landprogram. Denna typ av bredare analyser borde vara användbara för UNICEF och av stort värde för styrelsen i dess bedömning av verksamheten. De bör göras av oberoende utvärderare eller åtminstone med inslag av extern expertis för att de skall få större trovärdighet och därmed ett större värde i relationen till givare och mottagarland.

Projektutvärderingarna på fältet är av skiftande kvalitet och görs helt eller delvis av den egna personalen. Utvärderingsrapporterna stannar ofta på resp. landkontor och erfarenheterna sprids inte till den övriga organisationen. Återföringen av kunskap och erfarenheter från fältet till sekretariatet förefaller inte ha utvecklats tillräckligt. Därigenom utnyttjas inte möjligheterna till kunskapsupbyggnad inom organisationen optimalt.

2.2.9. Otillräcklig samordning med andra givare.

Bristande samordning mellan de olika FN-organen i ett mottagarland är ett problem som ständigt tycks vara lika aktuellt. UNICEFs filosofi synes vara att samordning skall vara motiverad av praktisk nytta. UNICEF förefaller i enlighet därmed samarbeta med de FN-organ som de delar angelägenheter med, främst WHO inom hälsoprogrammen. Samarbetet med UNFPA synes svagare än motiverat. För övrigt synes graden och kvaliteten av samarbete med UNDP och övriga organ i mycket vara en personfråga.

Vad beträffar kontakten med bilaterala givare varierar mönstret. I vissa fall förekommer nära och förtroendefulla kontakter mellan SIDA och UNICEF på fältet. Det händer emellertid att UNICEF av SIDA-representanter i landet upplevs som slutet och återhållsamt med information, även i fall då Sverige finansierar en del av UNICEFs program. UNICEF förefaller t.ex. obenäget att diskutera problem i programmen. UNICEFs återhållsamhet kan bero på en önskan att stå fri från styrning från givarna. Den kan också tänkas bero på rädsla för insyn.

Utebliven samordning mellan olika FN-organ och andra givare behöver inte nödvändigtvis vara ett problem om

UNICEFs program inte har några givna beröringspunkter med andra givares program. UNICEF borde ändå ta vara på naturliga tillfällen till kontakt med andra givare för att söka påverka dem att utforma sina program så att de stöder kvinnor och barn.

UNICEFs mest intensiva kontakter är utan tvekan med de av mottagarlandets ministerier vars program UNICEF stöder. Detta samarbete kan bli så tätt att det är omöjligt att urskilja den enas och den andras roll i samarbetet. Detta har sina positiva sidor, men kan samtidigt dölja en oklar rollfördelning.

2.2.10 UNICEF söker stöd men vill inte ha påverkan av andra.

UNICEF bygger allianser såväl i mottagarländerna som inom givarsamfundet. Man upprättar kontakter på högsta nivå i mottagarländernas och givarländernas regeringar, men man riktar sig också till enskilda organisationer. Det är en klok strategi för att samla mesta möjliga stöd i alla läger och det ligger i linje med UNICEFs roll som ett ledande multilateralt biståndsorgan.

Men UNICEF anses av många bygga allianser på sina egna villkor. Organisationen inbjuder inte till synpunkter eller diskussion utan söker stöd för sin linje, för sina färdiga förslag. En större öppenhet från UNICEFs sida och en inbjudan till verklig dialog och åsiktsutbyte skulle välkomnas.

Även inom organisationsvärlden är erfarenheterna och reaktionerna desamma. UNICEF sammankallar folkrörelser till konferenser och möten, men ger dem aldrig någon möjlighet att påverka. UNICEF vill att organisationerna skall anamma dess budskap. Däremot lyssnar inte UNICEF på organisationerna och låter sig inte påverkas av dem.

2.3 Sammanfattande bedömning av UNICEF

En lång förhistoria har skapat ett arv hos UNICEF att vilja nå de mest utsatta, barnen och i allt högre grad kvinnorna, att utveckla globala strategier för att så snabbt som möjligt minska barnadödligheten, att lägga tyngdpunkten vid landprogrammen och anpassa dem till den specifika situationen, att ha en decentraliserad organisation med stark fältorientering och att kräva kompetens och engagemang hos personalen. Märkbar är även

den positiva anda som råder inom organisationen, stoltheten och medvetenheten om att man uträttar ett viktigt arbete.

Det faktum att flera stora givare anser att UNICEF fungerar bättre än andra FN-organ tenderar att leda till en överföring av uppgifter till UNICEF framförallt från fackorganen inom de sociala sektorerna, särskilt från WHO och UNESCO. UNICEF får därmed rollen att komplettera och fylla ut brister i FN-systemet. Detta kan vara en av förklaringarna till att UNICEFs verksamhet kommit att breddas alltmer.

De kritiska synpunkter på UNICEFs arbete som diskuterats ovan under 2.2 har tagit stort utrymme i anspråk. Detta får inte tolkas så att de överväger. Tvärtom, är slutomdömet att UNICEF är en väl fungerande biståndsorganisation, sannolikt den mest effektiva inom hela FN-familjen.

Det bör uppmärksammas att flera företeelser som diskuterats ovan potentiellt har såväl positiva som negativa drag och att det gäller att hitta den rätta balansen. Detta gäller t.ex. beträffande decentralisering - centralisering, stark ledning - auktoritär ledning, koncentration-spridning.

Att UNICEF på det hela taget fungerar väl hindrar inte att mycket kan förbättras. Det ger istället Sverige en särskild anledning att följa organisationen noga för att se till att den bibehåller sin styrka och undviker de fallgropar varmed vägen mot utveckling är kantad.

3 UNICEF-biståndet och de biståndspolitiska målen

Det råder en långtgående överensstämmelse mellan UNICEFs målsättning och de svenska biståndspolitiska målen. Biståndet ges huvudsakligen till program inom hälsovård, nutrition, vatten/sanitet och primärundervisning - alla prioriterade områden för det bilaterala biståndet genom SIDA. Det är svårt att se någon väsentlig skillnad i inriktningen av UNICEFs bistånd och det bilaterala svenska biståndet inom motsvarande sektorer. Detta intryck förstärks av det faktum att en del av det bilaterala landrambiståndet kanaliseras genom UNICEF. Framför allt gäller detta hälsovård/immunisering och program för vatten och sanitet på landsbygden.

UNICEFs bistånd har en fattigdomsprofil både genom fördelningen mellan länderna och fördelningen inom länderna. Barn och kvinnor är UNICEFs målgrupper - grupper

som även i svenskt bilateralt bistånd har mycket hög prioritet.

Det övergripande målet är för UNICEF mänsklig utveckling. Organisationen hävdar att graden av uppfyllande av människors basbehov bör vara den främsta indikatorn på utveckling och att utvecklandet av mänskliga resurser är den viktigaste metoden för att uppnå målet. En sådan utvecklingsfilosofi sätter människan och hennes livskvalitet i centrum - i motsats till den utvecklingsfilosofi som har makroekonomiska mått som BNP-tillväxt som indikatorer på utveckling. En förbättrad nationell ekonomi ser UNICEF som ett medel, inte ett mått, på utveckling, men medger samtidigt att ekonomisk tillväxt är en förutsättning för social utveckling.

UNICEFs inriktning på en förbättring av barns och kvinnors hälsa och grundläggande levnadsvillkor utgör en produktiv investering för framtiden. Detta ligger i linje med tillväxtmålet i svensk biståndspolitik. Inte minst gäller detta satsningen på kvinnors utveckling, utbildning, inkomstskapande verksamhet m.m. vilken redan på kort sikt är tillväxtbefrämjande.

Social utveckling står i centrum för UNICEFs verksamhet. Satsningen på de sociala sektorerna och på de svaga grupperna kvinnor och barn ligger helt i linje med det svenska biståndsmålet. UNICEF har gjort "disparity reduction" till en strategisk princip vilket innebär att särskilda ansträngningar skall göras att inlemma de fattigaste, mest utsatta och under-priviligierade i UNICEFs program.

UNICEF strävar efter att frigöra mänskliga resurser, att stimulera till utvecklingsansträngningar på det lokala planet, att ge människor kunskaper och insikter för att de själva skall 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.

Oberoendemålet sett från ett nationellt perspektiv är svårare att koppla till UNICEFs verksamhet. Den sociala utveckling som UNICEF främjar kan däremot sägas skapa oberoende och självtillit hos individer, familjer och samhällen.

UNICEFs bistånd kännetecknas av en relativt låg förbrukning av kapital och naturresurser. Det bygger istället 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.

4 Sverige och UNICEF

4.1 Relationer och påverkan

Sverige har spelat en synnerligen aktiv och stödjande roll gentemot UNICEF ända sedan 1950-talet, såväl genom sina generösa och ständigt ökande bidrag, som genom sitt agerande i styrelsen. Sverige har varit ledamot av UNICEFs styrelse (Executive Board) under mer än 30 år sedan organisationen grundades 1946. Men Sveriges engagemang har inte begränsats till styrelsemötena. Nära kontakter har upprätthållits med UNICEFs ledning och huvudkontor även mellan sessionerna. UNICEFs chefstjänstemän har vid många tillfällen besökt Stockholm för att diskutera policy- eller finansieringsfrågor med UD och/eller SIDA. Svenska FN-delegationen i New York har haft en löpande kontakt med UNICEF.

Bakom Sveriges starka engagemang i UNICEF ligger att Sverige som välfärdsstat legat långt framme och funnit det särskilt angeläget att värna om barns välfärd och beskydd. Med sitt intresse för utvecklingsfrågor, solidaritet med de fattiga länderna, starka satsning på bistånd och stöd till FN-systemet är det naturligt att Sverige känt ett särskilt ansvar för UNICEFs omvandling från humanitär hjälporganisation till effektivt utvecklingsorgan.

Betydelsefullt har det också varit att många högt uppsatta, kompetenta och välkända svenskar inom utrikes- och biståndspolitikern valt att engagera sig i UNICEF-arbetet. Agda Rösse, Ernst Michanek, Sixten Heppling, Inga Thorsson och nu Lisbet Palme är några av dem som deltagit i de svenska delegationerna och som gjort betydelsefulla insatser. Valet av Lisbet Palme till styrelsens ordförande 1990-1991 ger återigen Sverige en viktig och inflytelserik position i UNICEF.

I särklass bland UNICEF-svenskarna står dock Nils Thedin som under en sällsynt lång period, 1961-1985 deltog mycket aktivt dels som ordförande i svenska UNICEF-kommittén, dels i de svenska delegationerna till UNICEFs styrelsemöten, i flertalet fall som dess ledare. Dessutom valdes han till ordförande i UNICEFs

programkommitté för en tvåårsperiod och därefter till ordförande i UNICEFs styrelse för ytterligare två år. Hans djupa personliga engagemang paradades med ett enastående kunnande både om utvecklingsfrågor i allmänhet och om UNICEFs arbete centralt och på fältet i synnerhet. På tjänstemannanivå har också många goda insatser gjorts av personer inom utrikesförvaltningen och SIDA.

Bland de substansfrågor som Sverige under de gångna åren valt att driva i UNICEFs styrelse kan nämnas följande exempel:

- en begränsning av UNICEFs roll ifråga om katastrof-bistånd 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 se på barnets hela situation, inte bara på ett problem i taget
- barn i städernas slum som en särskild målgrupp att prioritera
- stöd till barn i särskilt svåra omständigheter, t.ex. övergivna barn, barn i krig, barn som drabbats av apartheid
- kvinnors betydelse för barnens utveckling och deras rätt till en egen utveckling

Dessutom har Sverige kontinuerligt drivit prioritering av primärhälsovård och tillfredsställande av basbehoven i UNICEFs styrelse.

I fråga om finansiella och administrativa frågor har Sverige framför allt påtalat nödvändigheten av en jämnare fördelning mellan givarna av kostnaderna för biståndet (equal burden-sharing). Vidare tog Sverige initiativet till en större studie på det administrativa området, nämligen "The Management Study" som genomfördes av the Scandinavian Institute for Administrative Research, SIAR, i mitten av 1970-talet. Denna studie kom att bli betydelsefull för UNICEFs organisatoriska och administrativa utveckling och bidrog till att förstärka decentraliseringen och öka flexibiliteten i organisationen. Sverige lade 1978 fram förslaget att FNs administrations- och budgetkommitté (ACABQ) borde granska UNICEFs budget, ett förslag som efter initialt motstånd några år senare accepterades. ACABQ har därefter spelat en viktig roll med avseende på UNICEFs budget.

Sveriges förslag har långt ifrån 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 den svenska ståndpunkten till slut vunnit acceptans. Av ovanstående står det klart att Sverige haft stort inflytande på UNICEF.

I det följande lämnas en redogörelse för Sveriges finansiella bidrag till UNICEF, svensk personal i organisationen, upphandling i Sverige för UNICEF och den svenska UNICEF-kommittén. Därefter diskuteras olika möjligheter till påverkan av UNICEF.

4.2 Finansiella bidrag

Sveriges bidrag till UNICEF har hållit en hög årlig ökningstakt ända sedan 1960 vilket framgår av följande tabell.

Sveriges bidrag till UNICEF (SEK)

1951	500 000
1961	1 800 000
1971	30 000 000
1981	130 000 000
1990	340 000 000

Sveriges bidrag under hela perioden 1951-1990 framgår av bilaga 3.

1964 antog UNICEFs styrelse en resolution med innebörden att länderna utöver sina allmänna bidrag skulle kunna ge specialdestinerade tilläggsbidrag till särskilda projekt, s.k. "funds-in-trust", eller som de kommit att kallas inom UNICEF, "supplementary funds". Det var Sverige som i UNICEF tog initiativ till ett sådant arrangemang och som var det första land som lämnade extra bidrag, 1964 till hushållsutbildning och därefter, 1967, till familjeplanering. 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, hela 33% år 1989. Några av de problem som kan uppkomma vid en alltför stor andel tilläggs-

anslag har utvecklats i avsnitt 2.2.6.

Sverige har på senare år uttalat sig för en begränsning av tilläggsbidragen och propagerat för ett stärkande av den allmänna budgeten. Icke desto mindre fortsätter Sverige (liksom flera andra givare) att öka tilläggsbidragen, absolut och procentuellt sett, vilket framgår av följande tabell:

Sveriges offentliga bidrag till UNICEF: milj. dollar

	General resources	Supplementary Funds
1983	19 (73%)	7 (27%)
1986	31 (67%)	15 (33%)
1989	44 (58%)	32 (42%)

Tilläggsbidragen (Supplementary Funds) är i allmänhet bilaterala biståndsmedel (landramsmedel) från SIDA. ökningen motiveras dels av de goda erfarenheterna av samarbetet med UNICEF, dels av SIDA:s egen alltmer ansträngda administrativa kapacitet.

4.3 Svensk personal

Av drygt tusentalet internationella tjänstemän ("international professionals") i UNICEF är som nämnts ovan 29 eller knappt 3% av svensk nationalitet (1990). 18 av dessa finansieras över den administrativa budgeten, medan 11 personer är projektpersonal. Det finns ingen svensk inom organisationens högsta ledning där chefen och hans tre ställföreträdare är från USA, Storbritannien, Norge resp. Italien. Svenskarna återfinns ändå på förhållandevis höga nivåer inom organisationen (två D2, tre D1, tio P5/L5, åtta P4/L4 och sex P3 enligt den av FN-organen tillämpade löneskalan).

Därutöver finns två Junior Professional Officers från Sverige, dvs. yngre tjänstemän som rekryteras och betalas av Sverige genom SIDA under högst tre år. Båda är stationerade vid fältkontor.

Bland de svenskar som har eller haft höga tjänster inom UNICEF under senaste åren märks särskilt professor Karl-Eric Knutsson, f.n. regionchef med placering i New Delhi, Björn Oldaeus, f.n. chef för Programme Funding Office vid högkvarteret, Urban Jonsson, chefsrådgivare för nutrition, Martin Beyer, chefsrådgivare för vattenförsörjning och sanitet, Bertil Mathson, Secretary to the Executive Board 1981-1986, och Carl Schönmeier med

20 år i UNICEF senast som representant i Pakistan 1984-1988.

4.4 Upphandling från Sverige

UNICEFs upphandling av varor och utrustning uppgick 1989 till 273 milj. dollar, dvs. 43% av organisationens utgifter. 14,2 milj. dollar eller 5,2% av detta upphandlades i Sverige. Andelen svensk upphandling har i allmänhet hållit sig mellan 4 och 5% under de senaste åren. De länder som står för de största leveranserna till UNICEF är Japan, Storbritannien, Italien och Västtyskland.

De svenska företag som levererar mest är Elektrolux (kylskåp), Atlas Copco (borrhjull) och Volvo (lastbilar). UNICEFs upphandlingsavdelning är sedan 1984 belägen i Köpenhamn. Den anses vara snabb och effektiv och används även av SIDA för inköp av varor och utrustning för det bilaterala biståndet.

4.5 Svenska UNICEF-kommittén

Svenska UNICEF-kommittén skiljer sig från UNICEF-kommittéerna i de flesta andra länder där de har karaktären av frivilligorganisationer. Den svenska kommittén är en statlig stiftelse och ledamöterna representerar UD, SIDA, Socialdepartementet, FN-förbundet samt folkrörelser och politiska partier. Kommittén har tre huvuduppgifter:

- att vara rådgivande till regeringen i frågor rörande UNICEF
- att informera om UNICEF i Sverige
- att samla in pengar till UNICEF, främst genom försäljning av kort m.m.

I Sverige har tyngdpunkten länge legat på den förstnämnda uppgiften och kommittén har haft stort inflytande på Sveriges agerande i UNICEF. Särskilt var detta fallet under Nils Thedins över 20 år som ordförande i kommittén. Informationsverksamhet har bedrivits löpande, medan kortförsäljning blev en av kommitténs uppgifter först 1984 - den sköttes tidigare av Husmodersförbundet. Kortförsäljningen inbringade 1989, det bästa året hittills, ca 20 milj. Insamlingsverksamhet påbörjades först 1989 och uppnådde då ett förhållandevis blygsamt resultat, 200000.

I de länder där UNICEF-kommittéerna har formen av frivilligorganisationer ligger som regel tyngdpunkten i verksamheten på information, kortförsäljning och insamling.

4.6 Möjligheter till svensk påverkan av UNICEF

Under de gångna åren har Sverige lyckats väl med att påverka UNICEF i flera angelägna frågor och det är därför knappast nödvändigt att diskutera någon ny strategi. Man kan urskilja följande fyra huvudvägar att vinna inflytande.

4.6.1 Agerande i UNICEFs styrelse

En förutsättning för framgångsrikt deltagande och effektiv påverkan i substansfrågor är gedigen kunskap om UNICEFs program, sakområden, policy-utveckling, "advocacy" roll och politiska ställningstaganden. Motsvarande kunskap erfordras ifråga om UNICEFs finansiella och administrativa system och personalpolitik för att kunna göra inlägg angående budget, redovisning och administration. Det svenska deltagandet har allmänt sett kännetecknats av goda kunskaper om uppkommande frågor. Om emellertid tillräcklig kunskap inom några områden skulle saknas inom UD eller FN-delegationen, bör svenska delegationen inhämta denna kunskap inför deltagandet i styrelsemötena. Några möjliga källor är:

- svenska ambassader och biståndskontor i u-länder
- SIDA, framför allt Hälsobyrån (primärhälsovård, nutrition, befolkningsfrågor, AIDS m.m.) och Infrastrukturbyrån (vatten och sanitet)
- svenskar som återvänt från tjänst i UNICEF eller annat FN-organ
- konsultationer med UNICEF-anställda svenskar på semester eller annat besök i Sverige
- svenska personer och institutioner med fackkunskap inom UNICEFs verksamhetsområden, t.ex. SIDAS närkonsulter på hälsoområdet, ICH i Uppsala och ICHAR vid Karolinska Institutet.

De många skiftande punkterna på dagordningen och den synnerligen omfattande dokumentationen - omkring 2000 sidor till 1990 års styrelsemöte - gör ett omsorgsfullt förberedelsearbete 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 några av de ovanstående - borde då kunna äga rum i syfte att inhämta synpunkter inom de

utvalda områdena. T.ex. kunde SIDA-kontoren uppdras yttra sig om UNICEFs förslag till landprogram i SIDA:s programländer. Ett problem härvidlag kan vara den relativt korta tid som står till buds mellan utgivningen av dokumenten och styrelsemötet. Sverige och andra givare bör även framledes ställa krav på längre framförhållning hos UNICEF.

Om den svenska delegationen genom UD/u-avdelningen skall kunna göra ett gediget förberedelsearbete enligt dessa linjer är det nödvändigt att både UD och SIDA ger prioritet åt dessa arbetsuppgifter. Mot bakgrund av Sveriges stora finansiella bidrag till UNICEF förefaller det rimligt att satsa även personella resurser på ett aktivt och välinformerat agerande i organisationens styrelse.

Som ofta framhållits i olika sammanhang är det 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 Governing Council och WHO.

Sammanställningen av den svenska delegationen är viktig. Den utses av regeringen på förslag av UD enligt vissa principer. Delegationen är relativt liten. Deltagande från svenska UNICEF-kommittén, u-avdelningen, svenska FN-delegationen och SIDA är självskrivet.

Det är värdefullt att i delegationen ha välkända 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. Vidare är det angeläget att ha med personer med goda kunskaper i de sakfrågor som kommer upp på dagordningen, såväl biståndsfrågor som administrativa och finansiella frågor.

De nordiska länderna åtnjuter ett gott anseende i UNICEF-styrelsen och det gemensamma nordiska upp-trädandet ger ökad tyngd åt de synpunkter som framförs. De två nordiska länder som normalt sitter i styrelsen kan uttala sig å de fyra nordiska ländernas vägnar vilket är en fördel. Det är rationellt med samnordiska anföranden så länge detta inte innebär en urvattning av innehållet. Huruvida så är fallet kan inte avgöras här. Samarbetet inför och under styrelsemötena innebär också arbetsmässiga fördelar, bl.a. genom den fördelning av frågorna som görs mellan länderna.

Samarbete med icke-nordiska länder som är medlemmar i UNICEF-styrelsen har hittills varit begränsat. Ett samfällt agerande med andra givare i större frågor som Sverige (Norden) vill driva bör kunna ge bättre resultat än ett enskilt agerande. Några av de andra givarna förefaller ha åsikter som stämmer väl med Nordens.

4.6.2 Arbete mellan styrelsemötena

Många viktiga förslag av policykaraktär förbereds och utarbetas av UNICEFs ledning och sekretariatet löpande under året. Det är generellt sett lättare att påverka organisationen under den process som leder fram till ett förslag i styrelsen än sedan förslaget är slutgiltigt utformat och framlagt. Om ett land vill vinna gehör i denna process är det nödvändigt att bedriva aktiv påverkan mellan styrelsemötena, s.k. lobbying. Flera bedömare anser att Sverige inte fullt ut tar vara på dessa möjligheter. Sverige borde enligt dessa bedömare i ökad utsträckning samarbeta med givarländer även utanför den nordiska kretsen, skapa allianser och ta initiativ vis-a-vis UNICEF.

Mellan styrelsemötena spelar FN-delegationen och framför allt den tjänsteman där som bevakar UNICEF en nyckelroll. Hon eller han 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 departementet inhämtar synpunkter från sakkunniga, t.ex. inom SIDA, även mellan mötena.

De besök som ledande tjänstemän från UNICEF-sekretariatet då och då gör i Stockholm är andra tillfällen till information och påverkan. Inför dessa möten är det viktigt att FN-delegationen meddelar UD och SIDA vilka frågor som kommer att tas upp av UNICEF.

För att skaffa sig djupare kunskaper om UNICEFs roll och arbete i u-länderna är det önskvärt att tjänstemän vid UD, SIDA och FN-delegationen reser ut och ser verksamheten på fältet. Tillfällen till studieresor i u-länderna erbjuds då och då genom Joint Consultative Group on Policy, JCGP. I synnerhet för de diplomatiska tjänstemän som inte tidigare tjänstgjort i något u-land eller arbetat med biståndsfrågor på fältet bör dessa resor kunna ge värdefulla insikter.

4.6.3 Bidragspolitik och bidragsnivå

Länders tyngd i styrelsen beror till en del på bidragens

storlek. Det svenska bidraget, år 1989 ca 13,5% av UNICEF-budgeten, och det samlade nordiska bidraget, drygt 25%, bidrar utan tvekan till Sveriges och Nordens tyngd 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.

Genom specialdestinerade tilläggsbidrag (Supplementary Funds) kan ett land komma att påverka inriktningen av UNICEFs program. Uppmärksamhet dras till viss typ av verksamhet och en efterfrågan från mottagarländerna på ytterligare sådan verksamhet är tänkbar. En sådan process ägde rum då Sverige i ett tidigt skede på 1960-talet gav stöd till familjeplanering genom tilläggsbidrag till UNICEF.

4.6.4 Svensk personal i UNICEF; bevakning av svenskers möjlighet att komma ifråga för högre tjänster.

Sverige har endast undantagsvis arbetat aktivt för att UNICEF skulle anställa svensk personal på högre poster. Sverige - och övriga Norden - har alltid framfört den åsikten att FN-organen är bäst betjänade av en politiskt neutral personalrekrytering där tillsättningar och utnämningar sker efter kompetens. De svenskar som tjänstgjort i UNICEF har anställts på grund av egna meriter.

Den som är anställd av ett FN-organ skall ha sin främsta lojalitet mot FN och hennes eller hans nationalitet är i det sammanhanget av underordnad betydelse. Sverige har aldrig begärt att svenskar som varit anställda i UNICEF skulle agera i vårt lands intressen. Dessvärre har inte alla länder haft motsvarande utgångspunkter för sin personalpolitik.

Ikke desto mindre finns ett svenskt intresse av 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 för Sverige 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 som nämnts relativt lågt (29 personer, 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 f.n. särskilda ansträngningar främst genom SIDA att rekrytera svenska kvinnor till

UNICEF, ett lovvärt initiativ, som bör vidmakthållas.

Sverige har möjlighet att rekrytera yngre personer till UNICEF genom det s.k. Junior Professional Officer (JPO) programmet. Detta innebär att Sverige rekryterar och betalar en yngre tjänsteman under ett till tre år. Avsikten är att vederbörande därefter skall kunna bli anställd direkt av UNICEF, om båda parter så önskar. JPO-programmet är ett utmärkt sätt att främja rekryteringen av svenskar till UNICEF. F.n. finns endast två svenska JPOs. Det förefaller vara ett alltför lågt antal.

Frågan om Sverige bör agera för att få in någon svensk på ledningsnivå i UNICEF är en politisk fråga och behandlas inte i denna rapport.

5 Sveriges agerande i UNICEF - några förslag

UNICEF är en värdefull samarbetspartner för Sverige. Det råder en långtgående överensstämmelse mellan UNICEFs målsättning och de svenska biståndspolitiska målen. UNICEF har visat sig effektiv som förmedlare av bistånd. Utöver sin roll inom det praktiska biståndsarbetet spelar UNICEF en väl så viktig roll när det gäller att mobilisera en opinion - globalt och i olika länder - för barnens rätt till överlevnad, utveckling och beskydd. En ömsesidig påverkan mellan UNICEF och bilaterala givare är till gagn för båda parter.

Det är önskvärt att diskussioner och erfarenhetsutbyte sker i öppen och positiv anda i styrelsen och andra fora i syfte att stärka UNICEF och dess program. Ju mer UNICEF-styrelsen engagerar sig i sakfrågor, desto bättre är det för organisationen. Styrelsemedlemmarna skall kunna ge UNICEF stöd och ledning såväl som kritik. Detta ställer krav på omsorgsfulla förberedelser från delegationernas sida och ett aktivt deltagande av hemmaorganisationerna, i Sveriges fall främst SIDA.

Nedan följer några förslag till svenskt agerande inom några olika områden.

a) Fortsatt finansiellt stöd

Sverige bör även fortsättningsvis använda biståndsresurser för att stödja UNICEF. Det bör ske dels genom en fortsatt ökning av de finansiella bidragen, dels genom ett aktivt engagemang i UNICEFs biståndsverksamhet, i och

utanför styrelsen.

Sveriges bidrag är jämte USAs det största och utgjorde 1989 ca 13 % av UNICEFs totala inkomster. Det kan diskuteras om Sverige bör bli en ännu större givare procentuellt sett. Tanken bakom det multilaterala biståndet är ju just att en mångfald givare bidrar till en verksamhet och att denna därför blir "neutral" genom att ingen givare dominerar.

I synnerhet vad gäller den allmänna budgeten är det angeläget att Sverige liksom hittills arbetar för att andra givare ökar sina bidrag. Sverige kan sedan - eventuellt genom någon slags "matching contribution" formel - höja sitt bidrag i den takt som inkomsterna från andra givare ökar och därmed behålla ungefär samma andel som nu. Sveriges nuvarande andel - 13 % - är naturligtvis inget magiskt tak. En viss begränsad höjning kan diskuteras.

Vad beträffar Sveriges andel av tilläggsbidragen - även den ca 13 % - är motiveringen delvis en annan. Dessa medel härrör från de bilaterala biståndsmedlen - biståndet genom SIDA. De UNICEF-program som Sverige finansierar är vanligen sådana som Sverige vill genomföra inom ramen för landprogrammen, men för vilka SIDA saknar kapacitet. För Sverige är det i dessa fall en fördel att kunna använda UNICEF som kanal. Skälen är i huvudsak två: SIDAS begränsade administrativa kapacitet och UNICEFs effektiva genomförande av programmen. Inom SIDA synes det föreligga ett fortsatt starkt intresse av att kanalisera biståndsmedel genom UNICEF, framför allt inom hälsovård resp. vatten och sanitet.

Andelen tilläggsbidrag av UNICEFs totala inkomster har nu nått 38 %. För Sveriges del är det ca 40% av vårt lands totala bidrag. Frågan huruvida en hög andel tilläggsbidrag snedvrider fördelningen mellan länderna och mellan sektorerna och förrycker programpolitiken har diskuterats i avsnitt 2.2.6. Även om nackdelarna kan begränsas, är det givet att det är en fördel för en organisation att ha en stark allmän budget som styrelsen helt och fullt förfogar över. Sverige bör därför verka för att styra givares bidrag till den allmänna budgeten i första hand. I linje med detta bör Sverige ifråga om sitt eget bidrag eftersträva en viss balans mellan allmänt bidrag och tilläggsbidrag. Detta intresse får vägas mot behovet av att kanalisera ytterligare bilaterala medel genom UNICEF för programverksamhet (multibi).

b) Bättre utnyttjande av bilaterala erfarenheter.

För att kunna spela en roll i UNICEF-styrelsen som motsvarar Sveriges finansiella bidrag och traditionella engagemang måste Sverige ägna ökade resurser åt att analysera och formulera synpunkter på UNICEFs program. Den kunskapsbas som finns i Sverige - vid departementen, SIDA, i folkrörelserna och hos f.d. UNICEF-anställda - och på svenska ambassader och biståndskontor bör utnyttjas bättre. En högre prioritering av UNICEF-ärenden inom SIDA, främst Hälsobyrån, och vid biståndskontoren är önskvärd. För detta behövs ökade personalresurser.

Detta resonemang ligger väl i linje med den starkare koppling mellan det multilaterala och det bilaterala biståndet som för närvarande efterlyses i den svenska biståndspolitik.

c) Stödja familjeplaneringsprogram

UNICEF intar en mycket försiktig och tveksam inställning till familjeplanering, sannolikt av politisk hänsyn främst till USA där familjeplanering är ett känsligt och kontroversiellt ämne. Sverige bör argumentera för behovet av och rätten till familjeplanering och uppmana UNICEF att regelmässigt inkludera familjeplanering som en komponent i hälsovårdsprogrammen.

Även AIDS bör ges ökad uppmärksamhet inom ramen för hälsovårdsprogrammen.

d) Koncentration av UNICEFs resurser till de fattigaste länderna.

UNICEFs budget är endast drygt 4 miljarder kr. (1989). Dessa medel fördelas på över 120 länder. Följaktligen blir flertalet program mycket små, så små att effektiviteten kan ifrågasättas. Den ekonomiska och sociala situationen har förändrats i varierande takt under det senaste decenniet och vissa stater, framför allt i Sydostasien, har genomgått en snabb utveckling. Sverige bör tillsammans med andra givare överväga att i styrelsen ta upp fördelningen av resurserna mellan länderna till förnyad prövning. Ytterligare koncentration av programresurserna till de fattigaste länderna med högst barnadödlighet kan vara motiverad.

Det ovan sagda gäller i första hand programresurserna. När det gäller UNICEFs roll som talesman för barns rätt till utveckling och beskydd ("advocacy") bör denna utövas globalt, således även i länder som ej klassificeras som de fattigaste.

e) Granska UNICEFs "advocacy"-roll.

UNICEF har traditionellt varit inriktat på praktiskt bistånd i u-länderna. Under 1980-talet har mobilisering av opinionen, det som UNICEF kallar "advocacy", kommit att utgöra en allt viktigare uppgift. Som givare till UNICEF är det lika viktigt för Sverige att granska denna "advocacy" som att granska programmen. Är argumenteringen riktig och intellektuellt hållbar? Bygger den på kända och bevisade samband? Bedrivs den med omdöme? Vad kostar UNICEFs aktiviteter på "advocacy"-området? Är denna satsning kostnadseffektiv? Tar "advocacy"-rollen alltför stora resurser i anspråk i förhållande till programverksamheten?

f) Uppmuntra till analys och kritisk prövning.

UNICEF bör uppmuntras till en mer kritisk analys och självprövning ifråga om sina program. Alla som ägnat sig åt biståndsfrågor vet att svårigheterna är stora och att programmen sällan fungerar som planerat. UNICEF har råd att vara självkritiskt. En större öppenhet och ärlighet om de problem och svårigheter som UNICEF faktiskt möter i det praktiska biståndsarbetet skulle möta respekt och förståelse hos biståndsgivare. Att presentera enbart goda nyheter skapar inte nödvändigtvis förtroende.

g) Utvärderingar av UNICEFs landprogram

Bredare analyser av landprogrammen förefaller inte ha gjorts av UNICEF. Sverige skulle, eventuellt tillsammans med andra styrelsemedlemmar, kunna föreslå att UNICEF låter företa en utvärdering av några av de större landprogrammen under medverkan av extern expertis. Vad har blivit resultatet av UNICEFs verksamhet under t.ex. en fem- eller tioårsperiod? Hur har programmen integrerats i landets struktur? Är de hållbara ("sustainable")? Vad har gått bra och vad har gått mindre bra? Vilka lärdomar kan man dra? Hur tas dessa erfarenheter och lärdomar till vara

och hur integreras de i UNICEFs institutionella minne? Hur påverkar de nya landprogram?

h) Stärka återföringsfunktionen (feed-back)

För att lära sig av erfarenheterna och för att undvika att upprepa samma misstag flera gånger eller i flera länder är det nödvändigt för en biståndsorganisation att etablera systematisk kunskapsåterföring och kunskapsspridning ("feed-back"). Det yttersta syftet med en sådan kontinuerlig kunskapsuppbyggnad, skapandet av ett "institutionellt minne", är bättre bistånd. I UNICEF förefaller återföringen av kunskap och erfarenheter från fältet till huvudkontoret och spridning av kunskap inom organisationen vara en svag funktion. Sverige bör uppmuntra UNICEF till ett stärkande av denna funktion inom ramen för den centrala utvärderingsenhetens mandat.

i) Samarbete med andra givare ifråga om analyser av UNICEF.

Flera av de större givarländerna företar då och då analyser och utvärderingar av UNICEFs program och strategier. S.k. likasinnade givarländer bör med fördel kunna etablera ett samarbete när det gäller genomförande av studier och utbyte av rapporter. Som exempel kan nämnas att 1989 gjorde både Danmark och USA grundliga studier av UNICEFs verksamhet i några u-länder och att kanadensiska CIDA f.n. arbetar på en grundlig analys som kommer att föreligga i mitten av 1991. Schweiz och Australien har också planer på studier av UNICEF. Sverige föreslås ta initiativet till ett givarsamarbete på detta område.

Det kan härvid nämnas att Sverige och Canada redan i samband med de studier som görs i resp. land 1990 diskuterat möjligheten att göra en gemensam studie. Idén fick dock förkastas till följd av oförenliga tidsramar. Den svenska utvärderaren har dock i augusti 1990 gjort ett besök i Ottawa och därvid tagit del av kanadensiska synpunkter.

j) Verka för en stark och självständig personalfunktion.

I en organisation som UNICEF är personalen den främsta resursen. UNICEFs ledning har hittills - långt bättre än andra FN-organ - lyckats stå emot påtryckningar rörande politiska tillsättningar. Det är sannolikt en av

förklaringarna till den höga kompetensnivån och engagemanget hos UNICEFs personal. En decentraliserad organisation med stor fältorganisation ställer särskilt stora krav på personalpolitik och rekrytering. Sverige bör verka för en stark och självständig personalfunktion och att tillsättningar sker på basis av kompetens och erfarenhet. UNICEFs strävan att få in fler kvinnor och fler personer från u-länderna på chefs- och handläggartjänster bör understödjas.

k) Anställning av fler svenskar i UNICEF.

Sverige bör fortsätta ansträngningarna att få fler svenskar att söka tjänster på alla nivåer och bevaka möjligheterna till högre tjänster i UNICEF. De särskilda ansträngningar som görs vid SIDAs rekryteringssekretariat bör fortsätta. Rekryteringen svenska Junior Professional Officers till UNICEF bör öka kraftigt i syfte att på sikt få fler svenskar anställda i organisationen.

l) Några av UNICEFs förtjänster är fältorienteringen, flexibiliteten och den begränsade byråkratin. Det finns emellertid en ständig risk för tilltagande centralisering och byråkratisering som bör uppmärksammas. Det är viktigt att Sverige värnar om UNICEFs förtjänster och skyddar organisationen mot en smygande centralisering och byråkratisering.

m) Förändring av styrelsens arbetsformer

Med tanke på den verksamhetens nuvarande omfång kan det ifrågasättas om styrelsens arbetsformer idag är adekvata. Frågorna som avhandlas på årets enda styrelsemöte är många, komplexa och av vitt skilda slag. Dokumentationen som sammanställs av sekretariatet håller mycket hög kvalitet, men är synnerligen omfattande - ca 2000 sidor innevarande år. Det är knappast möjligt för en delegation att sätta sig in ordentligt i alla frågor och bilda sig en väl grundad mening. Detta ger sekretariatet ett övertag över styrelsen vilket innebär risker för en obalans dem emellan. Styrelsen kan få svårigheter att utöva sin styrande roll och sekretariatet får därmed alltför stort manöverutrymme.

Flera frågor av fundamental betydelse inställer sig. Skall styrelsen vara sammansatt som för närvarande? Skall alla frågor avhandlas vid ett enda tillfälle under

året? I vilka former skall styrelsen utöva styrning och kontroll av UNICEF? Vilka frågor skall styrelsen ta ställning till? I vilka former skall beslut i övriga frågor tas? Bör det finnas särskilda program resp. administrations- och finansutskott.

Det är tveksamt om en förändring kan ske med bibehållande av nuvarande arbetsformer. Sverige skulle i UNICEFs styrelse - gärna tillsammans med några andra länder - kunna ta initiativet till bildandet av en arbetsgrupp, för utarbetandet av förslag till förändrade arbetsformer för styrelsen. Arbetet i gruppen skulle med fördel kunna ledas av en väl meriterad extern konsult.

n) UNICEF mot en roll som global försvarare av barnens rättigheter.

UNICEF bör på sikt eftersträva en mer global roll, en total politisk mobilisering för barnen i hela världen. Den operativa verksamheten bör visserligen begränsas till utländerna, men i sin roll som talesman för barns rättigheter bör UNICEF vända sig till alla länder. Barnkonventionen och Barntoppmötet är viktiga milstolpar i detta avseende, men en fortsatt uppföljning är nödvändig.

Sverige bör stödja UNICEF i att ta på sig den angelägna uppgiften att bevaka barns moraliska rätt ungefär på det sätt som Amnesty International gör beträffande mänskliga rättigheter. I denna UNICEFs uppgift bör ingå att påtala och protestera mot oförrätter som begås mot barn varhelst detta händer i världen, t.ex. barn som sänds ut i krig, barn som fångslas och torteras, barn som exploateras och barn vars liv och hälsa riskeras på grund av en undermålig miljö. UNICEF skulle då bli en verklig försvarare av barns rättigheter. För att ta upp dylika förhållanden med ansvariga regeringar krävs emellertid mod, styrka och konsekvens samt ett starkt stöd från Sverige och andra inflytelserika länder i UNICEFs styrelse.

Bilaga 1

Personer som intervjuats

Sten Rylander, dep.råd, UD
Lennart Båge, kansliråd, UD
Dorrit Alopaeus-Ståhl, dep.sekr., UD
Lennart Wohlgemuth, avd.chef, SIDA
Nils Öström, byråchef, SIDA
Carl Schönmeyr, avd.dir., SIDA (tidigare UNICEF-anställd)
Anna-Kari Bill, avd.dir., SIDA
Stefan Dahlgren, avd.dir., SIDA
Bo Stensson, avd.dir., SIDA
Margareta Tullberg, avd.dir., SIDA
Ulf Rundin, chef, Nordiska FN-projektet
Stina Mossberg, avd.dir., BITS (tidigare UNICEF-anställd)
Karl-Eric Knutsson, professor, chef för UNICEFs regionkontor i New Delhi
Björn Oldaeus, chef för UNICEFs Program Funding Office, New York
Bertil Mathsson, utredn sekr, Socialdepartementet, (tidigare UNICEF-anställd)
Thomas Hammarberg, generalsekr, Rädda Barnen
Alfhild Petrén, biståndschef, Rädda Barnen

Bilaga 2

Referenslitteratur

The State of the World's Children 1986 och 1989

UNICEF årsrapporter 1984-1989

Situation Analysis of Children and Women in Pakistan, 1988

Dokumentation inför 1990 års styrelsemöte i UNICEF, särskilt följande:

- Report of the Executive Director
- Development Goals and Strategies for Children: Priorities for UNICEF Action in the 1990s
- Medium-Term Plan for the Period 1990-1993
- Financial Report and Statements for the Biennium ended 31 December 1990
- The Future Role of UNICEF External Relations
- Composition of All International Staff of UNICEF as of 1 January 1990

Evaluation Office, UNICEF, (guidelines), 1990

Rapportering från UD och SIDA om UNICEFs styrelsemöten och konferensen Bellagio IV.

Sweden and UNICEF 1955-1984, a study by Ulla Wickbom, 1985.

Rapporter från nordiska FN-projektet enligt följande:

- | | |
|---|---------|
| - Perspectives on multilateral assistance, | 10:1989 |
| - The multilateral assistance to Bolivia | 2:1989 |
| - "- Ecuador | 3:1989 |
| - "- Cameroon | 4:1989 |
| - "- Mali | 5:1989 |
| - "- Mozambique | 6:1989 |
| - "- Bangladesh | 7:1989 |
| - "- Nepal | 8:1989 |

- The multilateral assistance to Sudan 9:1989
- The agencies at a crossroads 15:1990
- Responding to emergencies :1990

DANIDA: Monitoring the Field Effectiveness of Multilateral Development Agencies, Reports on Case-Studies in Nepal (July 1989), the Sudan (November 1989) and Thailand (April 1990).

USA, General Accounting Office (GAO) : Report on UNICEF, 1989.

Canada, CIDA: A Manager's Guide to Evaluation of Multilateral Technical Co-operation Institutions, 1988.

Canada, CIDA: 1985 UNICEF Evaluation Report, Executive Summary.

Canada, CIDA: Report on UNICEF. Evaluation Assessment, August 1990.

Bilaga 3

Sveriges bidrag till UNICEFs reguljära budget åren
1951-1990 (milj. SEK) och andel (%) av totala bidrag till
UNICEF

	Milj kr	%		Milj kr	%
1951	0,5	0,9	1971	30	13,7
1952	0,5	1,0	1972	40	15,7
1953	1,0	1,4	1973	45	13,8
1954	1,0	1,4	1974	50	15,4
1955	1,0	1,2	1975	65	13,3
1956	1,0	1,1	1976	75	17,0
1957	1,1	1,2	1977	85	18,4
1958	1,1	1,1	1978	100	19,5
1959	1,35	1,3	1979	110	19,3
1960	1,35	1,2	1980	120	19,5
1961	1,8	1,5	1981	130	14,3
1962	2,6	2,1	1982	140	11,1
1963	3,5	2,8	1983	150	10,5
1964	3,9	2,9	1984	170	10,9
1965	5,2	3,9	1985	190	11,8
1966	7,9	5,7	1986	230	13,7
1967	8,8	6,0	1987	245	14,3
1968	9,0	6,0	1988	260	13,6
1969	15,0	8,7	1989	290	13,5
1970	20,0	10,2	1990	340	..

Bilaga 4

Svenska bidrag till UNICEF åren 1980-1989 uppdelade på bidrag till reguljär budget, tilläggsbidrag och UNICEF-kommitténs bidrag

	Totalt bidrag	Allmän budget	Tilläggs- bidrag	UNICEF- kommittén
	milj kr	%	%	%
1980	155,4	77,2	19,6	3,1
1981	154,7	84,0	12,6	3,4
1982	207,6	67,4	29,8	2,8
1983	210,5	71,3	26,3	2,5
1984	248,8	68,3	28,6	3,0
1985	231,5	82,1	15,4	2,5
1986	333,7	68,9	28,7	2,4
1987	504,1	48,6	49,7	1,7
1988	483,3	53,8	44,0	2,2
1989	477,5	60,7	36,5	2,8

the 1990s, the number of people in the world who are undernourished has increased from 600 million to 800 million (FAO 1996).

There are a number of reasons why the world's population is becoming more undernourished. The most important is the rapid increase in the world's population. The world population is expected to increase from 5.5 billion in 1990 to 8 billion in 2025 (UNEP 1992).

Another reason is the increasing demand for food. As the world's population increases, the demand for food will also increase. This is because people need more food to eat as they live longer and have more children.

A third reason is the increasing demand for land. As the world's population increases, the demand for land will also increase. This is because people need more land to grow food and to live on.

A fourth reason is the increasing demand for water. As the world's population increases, the demand for water will also increase. This is because people need more water to drink and to grow food.

A fifth reason is the increasing demand for energy. As the world's population increases, the demand for energy will also increase. This is because people need more energy to power their homes and businesses.

A sixth reason is the increasing demand for resources. As the world's population increases, the demand for resources will also increase. This is because people need more resources to live on and to grow food.

A seventh reason is the increasing demand for food. As the world's population increases, the demand for food will also increase. This is because people need more food to eat as they live longer and have more children.

A eighth reason is the increasing demand for land. As the world's population increases, the demand for land will also increase. This is because people need more land to grow food and to live on.

A ninth reason is the increasing demand for water. As the world's population increases, the demand for water will also increase. This is because people need more water to drink and to grow food.

A tenth reason is the increasing demand for energy. As the world's population increases, the demand for energy will also increase. This is because people need more energy to power their homes and businesses.

A eleventh reason is the increasing demand for resources. As the world's population increases, the demand for resources will also increase. This is because people need more resources to live on and to grow food.

INTERNATIONELLA HANDELSCENTRET

Axel Wallén

Särstudie 7 till Multibiståndskommitténs betänkande
"Bistånd genom internationella organisationer"

Innehåll

- 1) Uppdraget
 - 2) ITC - Historik 1964-1989
 - 3) ITC - Nuläge
 - 4) Sverige - ITC genom åren
 - 5) Erfarenheter under utredningsarbetet
 - 6) Sammanfattande synpunkter och slutsatser
- Bilagor

1 UPPDRAGET

Multibiståndskommittén (UD 1989:01) uppdrog 5 december 1989 till utredaren att utföra en s.k. särstudie om International Trade Centre (inom DS 5). Skrivna direktiv enligt följande:

Internationella Handelcentret (ITC) är FN-systemets centrala organ för handelsfrämjande frågor. Institutionellt sett är det inget självständigt organ utan utgör en gemensam utlöpare av GATT och UNCTAD. Detta avspeglas också i att ITCs styrelse utgörs av en gemensam beslutsgrupp mellan GATT och UNCTAD (Joint Advisory Group, JAG).

Organisationen är speciell också i andra avseenden. Till skillnad från sina moderorgan är det i huvudsak en biståndsorganisation. Verksamheten bygger på frivilliga bidrag samt finansiering via UNDP. I finansiellt avseende påminner den mera om fristående organ som FNs befolkningsfond och UNICEF än om fackorganen.

Ett annat särdrag med ITC är att bidragsgivarna inte finansierar en reguljär budget i konventionell mening. Bidragen är istället inriktade på enskilda projekt. ITC kan således betecknas som en samlingsorganisation för multibiverksamheter på handelsområdet.

Sverige har traditionellt bidragit med ungefär en tredjedel av ITCs finansiering, vilket är mer än något annat land och en större svensk bidragsandel än för någon annan biståndsgivande internationell organisation. ITC kan såtillvida sägas vara den högst prioriterade organisationen inom FN-systemet för svensk del. Studien bör belysa bakgrunden till detta. Beror det t.ex. på vår i förhållande till andra givarländer höga angelägenhetsgradering av ITCs verksamhet och/eller på en positiv bedömning av organisationens relativa effektivitet?

Organisationens multibi-karaktär medför att "fund raising" är ett stående - och komplicerat - inslag i verksamheten. För- och nackdelar med denna finansieringsform bör tas fram.

Det ligger i den handelsfrämjande verksamhetens karaktär att man dels kan ta på sig vad som måste betraktas som nationella projekt. Således att främja export av produkter från ett enskilt land. Dels blir verksamheten av en mer övergripande global karaktär (allmän marknadskunskap, statistik och marknadsföring inriktad på produkter snarare än länder). Till skillnad från traditionellt bistånd som är inriktat på enskilda länder finns därför inte "demandörer" som föreslår projekt. Initiativ och uppslag kommer därför huvudsakligen från organisationen själv. Studien bör belysa de effektivitetsproblem som uppstår när en organisation själv skall vara sin egen motor för verksamheten.

Underlaget för studien utgöres av dels i Stockholm och Genève tillgänglig dokumentation, dels intervjuer med personer med för uppdraget relevanta erfarenheter och synpunkter på dessa båda platser.

Utredningsarbetet går alltså i huvudsak ut på

- att visa mål och motiv för ITCs verksamhet och hur ITC uppfyller och motsvarar dessa,
- att visa i vilka väsentliga avseenden ITC-verksamheten skiljer sig från andra multilaterala biståndsorgans verksamhet,
- att redovisa varför svenska biståndsorgan satsat så relativt mycket på ITC och i vad mån ställda förväntningar infriats,
- att ge synpunkter för framtiden på ändamålsenligheten med det bistånd som ges via ITC.

För uppdraget anslås sex arbetsveckor förlagda till perioden februari-april 1990.

Rapportmanuskript levereras senast 1 maj 1990.

2 ITC-HISTORIK 1964-1989

The GATT International Trade Centre bildades 1964 för att förmedla handelsinformation och handelsfrämjande rådgivning. Den första UNCTAD-konferensen samma år rekommenderade ett permanent sekretariat för handelsinformation och marknadsundersökning. Som en följd av utredningen i UNCTAD och GATT-sekretariatet kom ITC att arbeta som ett gemensamt organ för de båda moderorganen från 1 januari 1968 (UN res. 2297, XXII). En "Joint Advisory Group" (JAG) bildades med uppgift att ge råd om arbetsprogram och verksamhetens drift i ITC. Gruppen skulle mötas årligen och vara öppen för varje regering som är medlem av UNCTAD eller GATT och som kunde sända en expert på handelsfrämjande. Chefen för ITC skulle utses av generaldirektören för GATT och Generalsekreteraren i UNCTAD. Han skulle ha tillräcklig grad av självständighet för att tillåta en smidig verksamhet men skulle i policy-frågor ledas av moderorganens chefer.

Vid JAGs första möte 1968 konstaterades att ITCs marknadsinformation var av värde för u-länderna och en utvidgning av marknadsstudierna rekommenderades. Man noterade att ITC publicerat en rad handböcker och att tidskriften "International Trade FORUM" haft en vid spridning (20 000-30 000 exemplar). Samma år ordnade ITC kurser, seminarier, studieresor för ett 300-tal u-landsanställda och planerade en utvidgning. I ITC fanns 1968 34 anställda, varav 18 "professional officers" och 16 "general service staff".

Vid JAGs första möte konstaterades också viljan från 18 i-länder att ge särskilda bidrag till verksamheten (trust funds). Bland dessa var

Sverige den största bidragsgivaren, både i fråga om totalbelopp och i fråga om spridningen av betydande stöd till olika delar av programmet. Den svenske representanten utlovade betydlig ökning av bidragen. Dessa kanaliseras via SIDA och verkade stimulerande på andra givarländer.

I slutet av 1960-talet uppgick ITCs totala budget till ca USD 2 milj., varav ungefär hälften var nationella bidrag och resten kom från UNCTAD respektive GATT.

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, (Trade Promotion Advisory Service resp. Training Service). Ett tekniskt samarbetsprojekt innebar normalt vissa insatser för att stärka mottagarlandets försök att etablera eller stärka någon "focal point" institution, att ordna marknadsundersökningar eller utbildning. Ett sådant projekt varade normalt omkring tre år och fokuserades ofta på att utveckla en institution för handelsfrämjande. ITC menade att en sådan institution var nödvändig för att någon organiserad rationell verksamhet på fältet skulle lyckas.

År 1976 fanns 39 projekt av nyss nämnt slag i arbete, motsvarande 55 % av ITCs totala resurser för tekniskt samarbete. Vid denna tid hade ITC ett "roster" med mer än 1 000 experter med olika slag av specialisering.

I fråga om marknadsutveckling var ITC under 1970-talet organiserat på basis av fyra olika produktgrupper som utförde framför allt större och mindre marknadsöversikter samt utbildningsverksamhet. Den sistnämnda expanderade kraftigt och antalet deltagande i kurser och liknande tiodubblades under 1970-talet.

År 1978 uppgick det totala värdet av ITCs årliga tekniska samarbetsprogram till drygt USD 11 milj. av vilka 85 % kom från 15 givarländers bidrag, resten från UNDP. Asien och Pacific-regionen stod för 1/3, Afrika för en femtedel. Exportmarknadsutveckling svarade för ca en tredjedel medan institutionell infrastruktur för handelsfrämjande (Trade Promotion Organisation, TPO) och speciella nationsinriktade tjänster på området svarade för en femtedel vardera. ITCs stöd gick till 20 % till de minst utvecklade länderna.

Den snabba expansionen under 1970-talet påverkade effektiviteten i verksamheten. Med stöd av en internationell konsultfirma, (Mc Kinsey), genomfördes i slutet av 1970-talet en omorganisation, baserad på följande krav: arbetsprogram på flerårsbasis; klarare fokus på operationerna ute på fältet i u-länderna; personalutvecklingsprogram. Verksamheten delades på tre avdelningar (Division of Programme and Resources, Techn. Cooperation, Personal Management).

Utvecklingen under 1970-talet har speglat bl.a. det viktiga beslut som ECOSOC tagit 1973, när UNCTAD uppmanades att vidta alla möjliga mått och steg "at both policy and operational levels that would permit the Centre to discharge fully its responsibilities as the focalpoint for all UN assistance in the field of trade promotion" (res. 1819 LV, 10 augusti 1973).

År 1979 presenterade ITC sitt första flerårsprogram för JAG (1979-1981); tio subprogram identifierades inom totalprogrammen, varav fem var traditionella pågående verksamheter:

- a) institutionell infrastruktur
- b) exportmarknadsutveckling
- c) speciella nationella handelsfrämjande insatser
- d) multinationellt handelsfrämjande
- e) "manpower development"
- f) importteknik

(Det kan konstateras att fyra av dessa subprogramsrubriker återfinns med smärre justeringar även i 1990 års förslag till "medium term plan".)

Det var först genom denna första flerårsplan som importteknik inkluderades i ITCs verksamhet. Nu etablerades också samarbete med Internationella handelskammaren, (International Chamber of Commerce, ICC) som led i ett subprogram om samarbete med nationella handelskamrar (finns också kvar). Ett annat subprogram gäller landsbygdsutveckling.

1980-talet har för ITCs del karaktäriserats av ett växande erkännande från de internationella gemenskaperna av ITCs centrala roll inom FN-systemet för handelsfrämjande i utvecklingsländer. Detta har markerats bl.a. genom att ITC 1984 fick status av "executing agency" gentemot UNDP och en befast roll i fråga om främjande av råvaruexport.

Som svar på växande krav på ITCs tjänster identifierades i början av 1980-talet ett antal nya områden som bas för ITCs verksamhet. I den tredje MTP för 1983-1985 lade ITC större vikt vid exportmarknadsutveckling, utbildning och importteknik än tidigare. Denna förändring anses ha inneburit att kursen successivt lagts om mot prioriteter med högre resultatavkastning i det korta och medellånga perspektivet. Integrerade projekt sågs också som det bästa verktyget för tekniskt stöd. En gren som särskilt växte under början av 1980-talet var främjandet av syd-syd handel. Ny var också en "market news service" - en telex-förbindelse mellan större importörer på en produktlista i nyckelmarknader och exportörer i u-länder. 1980-talets utveckling har också inneburit en väsentlig ökning av expertis i diverse marknadsfunktioner som "packaging, quality control, costing and pricing, official trade representation and legal aspects of foreign trade".

Generellt kan sägas att 1980-talet inneburit en breddning av exportfrämjandet att täcka ett större fält av exportutveckling. Nya produkter och anpassning av produkter till nya marknader har fått allt större betydelse. Samarbete etablerades med FAO och UNIDO. Främjande av tjänsteexport kom in i bilden första gången 1982. Små och medelstora företags behov kom också allt mer i fokus. Den alltmer komplexa bilden av ITCs stödfunktion föranledde en ny attityd till programmen bl.a. via grupper av experter under en Senior Adviser.

År 1983 bedrevs ett 100-tal nationella och regionala projekt samt ett 60-tal interregionala projekt. Mer än 500 experter utförde uppdrag i u-länder i samarbete med en mängd nationella och internationella organisationer, regeringsorgan, associationer inom affärsvärlden, utvecklingsbanker, universitet, skolor etc.

Två år senare, 1985, hade verksamheten vuxit till att omfatta 89 landprojekt, 35 regionala och 58 interregionala projekt. Bland bidragande länder fanns inte längre bara i-länder utan även ett par u-länder och ett statshandelsland från Östeuropa. Nivån på medel för tekniskt samarbete hade dock stagnerat. Ett antal förklaringar härtill angavs vara: den höga dollarkursen, svårigheten att finna kvalificerade konsulter, tröghet i "government clearance" och skuldproblemens menliga återverkan på mottagarländernas möjligheter att fungera som värdar för projekt. Följande år ökade emellertid satsningarna på det tekniska samarbetet.

UNCTAD-konferensen 1987 gav nytt eftertryck åt angelägenheten för ITC att stöda utvecklingen på råvaruområdet och av de fattigaste u-länderna. Den direkt företagsinriktade verksamheten växte under året i överensstämmelse med vad JAG förutsatt.

Under 1988 steg ITCs satsningar på tekniskt samarbete med ca 25 % till en nivå över USD 26 milj. Detta berodde framför allt på en rad betydande UND?-projekt.

En summarisk minneslista över utvecklingen av ITC 1984-1989 framgår av bil. 1.

3 ITC - NULÄGE

I årsberättelsen för år 1989 - ITCs 25-årsjubileum - framhålls att ITC kontinuerligt sett över sitt traditionella program för att anpassa det till ändrade behov av handelsfrämjande i u-länder. Som del av dessa strävanden har ITC slagit in på delvis nya vägar, som handel med konsulttjänster och exportorienterade joint ventures. Det betonas att ITCs resultatorienterade strategi på företagsnivå representerat en betydande utveckling i ITCs satsning på tekniskt samarbete under 1980-talet.

Vidare diskuteras det pågående arbetet på ITCs Medium Term Plan (MTP) för 1992-1997, som skall behandlas vid JAGs 23:e möte i april 1990. Ett utkast till MTP har diskuterats i januari 1990.

ITCs utlägg för tekniskt samarbete nådde ca USD 30 milj. 1989, högre än någonsin tidigare. UNDP-finansiering nådde en nivå av drygt USD 15 milj. medan trust funds från givarländer nådde nivån drygt USD 14 milj. I en översikt över årets verksamhet efter subprogram framhålls bl.a. följande:

- a) En snabb ökning av landorienterade och regionala tekniska samlarbetsprojekt har skett som följd av att många u-länder nu betonar vikten av att expandera exporten för att kunna leva upp till sina nationella ekonomiska mål.
- b) Omkring 35 ITC-projekt bedrevs under året inom subprogram 1 (institutionell infrastruktur). Många länder har visat intresse för exportutveckling på medium term, och ITC har företagit en rad konsultprojekt. Ett antal djupanalyser av de

- institutionella ramarna för handelsfrämjandet har gjorts, vilka lett till formulering av ett antal specifika rekommendationer.
- c) Inom subprogram 2 (exportmarknadsutveckling) markeras bl.a. intresset av att söka stöda syd-syd-handeln. Närmare redogörelse lämnas om handelsinformation, Market News Service, produktutveckling, marknadsutveckling och råvaruexporten. Subprogrammet är det mest resurskrävande programmet.
 - d) Under subprogram 3 för speciella nationsinriktade handelsfrämjandetjänster diskuteras "export packaging", exportfinansiering, pris- och kostnadspolicy, mässor och kommersiell publicitet, kvalitetskontroll, officiell kommersiell representation, legala aspekter på utrikeshandel, stöd till små och medelstora företag och joint ventures.
 - e) Subprogram 4 behandlar råvaruhandeln främjande.
 - f) Subprogram 5 tar upp utbildning och ledningsutveckling ("human resources"). Där behandlas direkta utbildningsaktiviteter resp. utbyggnad av utbildningsinstitutioner och utveckling av utbildningsmaterial.
 - g) Subprogram 6 behandlar import och importteknik. Programmet har haft stor framgång under de senaste tio åren, som bidragit till betydande valutabesparingar. Subprogrammet har varit föremål för utvärdering inom ITC år 1988. Denna har resulterat i en rad rekommendationer beträffande ITCs arbete inom importhanteringen.
 - h) Det 7:e subprogrammet behandlar tekniskt samarbete med de fattigaste u-länderna. Programmet koordinerar ITCs deltagande i konferensen om ett nytt aktionsprogram, som skall hållas i Paris i september i år. Råvarusektorn har varit av särskilt intresse.

- i) Subprogram 8 behandlar samarbete med handelskamrar.
- j) I ett särskilt avsnitt behandlas handel mellan u-länder och statshandelsländer i Östeuropa, kvinnors roll i handelsfrämjandet m.m.

Ett exemplar av årsberättelsen är fogad till rapporten. (Bil. 2).

I korthet kan ITCs nuvarande roll och verksamhet sammanfattas enligt följande (byggt på en intervju med ITCs Exekutiv direktör i International Trade Forum 1 1989):

ITC sysslar inte med handelspolitik utan med handelsproblem på mikroplanet såsom svårigheter att anpassa produktion 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 måste man finna en rimlig balans mellan traditionella aktiviteter och nya områden. Bland nya områden kan nämnas teknisk konsultverksamhet och exportorienterade joint ventures. De senare är exempel på verksamhet på företagsnivå. För närvarande arbetar ITC med 100 företag i fem länder i Asien för att identifiera samarbetsbehov. De företagsrelaterade insatserna har större förutsättningar än andra att leda till konkreta resultat. Dessa insatser kräver ett annat slags konsultarbete än de tidigare vanliga insatserna från ITCs sida.

Bland traditionella aktiviteterna kan nämnas handelsinformation, exportfrämjande institutioner och upplärning eller undervisning. ITC har varit operationellt inblandad i tillkomsten av ett 100-tal exportfrämjande institutioner och bereder

skolning av ca 4 000 personer om året inom sitt utbildningsprogram. Här drivs också utbildning av lärare och ges assistans till uppbyggnad av egna utbildningsanstalter.

Vid sidan av stödet till exportfrämjande och -utveckling ger ITC stöd via ett importstödsprogram, som är särskilt relevant för de minst utvecklade länderna. Totalt är ungefär 30 % av ITCs resurser riktade mot de minst utvecklade länderna. För närvarande har ITC verksamhet i omkring 25 sådana länder.

Begränsningarna i ITCs möjligheter att driva tekniskt bistånd är av två olika slag. Viktigast är tillgången till finansiella resurser. Behoven är så stora inom u-världen att man kunde behöva mycket mer än de ca USD 40 milj. som nu finns tillgängliga, även om dessa i och för sig representerar dubbelt så mycket som fanns disponibelt i början av 1980-talet.

Den andra begränsningen rör möjligheten att rekrytera tillräckligt stor personal för att administrera det snabbt växande tekniska samarbetsprogrammet. ITCs program har dubblats på tre år men resurserna för att implementera programmet är nästan oförändrade.

Ökningen i programmet kan framför allt tillskrivas snabbt växande bidrag från UNDP. Det visar att u-länderna själva ger handelsfrämjandet högre prioritet än tidigare.

ITCs Medium Term Plan (MTP) för 1992-1997 har som nämnts ovan diskuterats vid ett första tekniskt möte i januari 1990. Den har överarbetats som följd därav. Planen tar upp de ovannämnda subprogrammen med sikte på expansion av export (tillgångssidan), marknadsutveckling (efterfrågesidan), förvaltningen av den generella ekonomiska miljön och institutionellt stöd till handelsfrämjande. Olika element i subprogrammen diskuteras från synpunkten

av funktionell harmonisering. Det framhålls generellt mot bakgrund av de komplicerade förhållanden som troligen kommer att råda under 1990-talet, att u-länderna och ITC kommer att behöva utveckla och tillämpa mer sofistikerade och aggressiva marknadsföringsstrategier, använda mer adekvat information, förbättra kvalitet och standard på exportprodukter etc. I ett par särskilda avsnitt diskuteras ITCs strategi för perioden och dess prioriteringar. Här betonas att ITC kontinuerligt måste anpassa sin strategi och sina program för att möta ändrade behov i u-världen. Bl.a. förutses regionala strategier - utarbetade av ITC staff members och konsulter från berörda regioner. Vidare betonas bl.a. att man avser att lägga en betydande vikt vid samarbete rörande "import management" och företagsinriktad verksamhet på flerårsbasis. Prioriteringarna ses som flexibla riktlinjer för ITCs framtida arbete och för u-ländernas egen uppfattning om behov och utsikter. Man väntar emellertid inga större förändringar i relationen mellan subprogrammen - möjligen inom vart och ett av dessa.

Resonemangen om strategi och prioriteringar, vilka endast antytts ovan, är delvis att se som resultat av den diskussion om MTP, som ägde rum i januari 1990. Man betonade då den föränderliga värld vi nu ser med EG inför 1992, Östeuropa-förändringarna och Uruguay-rundan. Det vore viktigt att följa denna utveckling noga. Mötet underströk också att en sund strategi för MTP borde underlätta för givarländerna att ge "global contributions", som ej är öronmärkta för speciella projekt. Det framhålls vidare att MTP kunde bli överskådligare om den baserades på funktioner, produkter, marknader eller liknande så att man undvek överlappningar. MTP borde i varje fall visa relationerna mellan subprogrammen tydligt. Vissa

subprogram kunde kanske slås ihop? Mötet välkomnade beskedet att en särskild arbetsgrupp tillsatts för att se över ITCs struktur. Man betonade i detta sammanhang behovet av att stärka policy-funktionen inom ITC. Man underströk också att hög kvalitet på ITCs produkter förutsatte ytterligare personal och finansiella resurser.

Under loppet av 1989 var 312 projekt i arbete eller avslutades. (Bil. 3-5).

I budgeten för ITC 1990-1991 från FNs generalförsta session stipuleras att ca USD 7,5 milj. skall tillskjutas från FN (UNCTAD) resp. GATT för åren 1990 resp. 1991. Detta är ITCs reguljära budget. Utöver denna beräknas trust funds uppgå till ca USD 50 milj. (55 % från UNDP, resten från givarländer). Av dessa 50 milj. utgör 13 % stöd till administrationen (cost support).

Den nuvarande organisationen av ITC framgår av bil. 6. Vid sekretariatet i Genève finns ungefär 250 anställda. På den reguljära budgeten 67 "professionals" och 130 "general service staff". På trust funds är ca 30 experter, "L-staff", anställda och ytterligare 17 professionals är knutna till ITC på det administrativa stödet (13 %). Ett problem anses vara att den reguljära budgeten ej förslår att hålla tillräcklig arbetsstyrka på permanent bas vid sekretariatet. Expertisen på "L-staff"-villkor har ej exekutiva befogenheter.

ITC tar ut avgifter för publikationer, för informationsmaterial ur "traders' data base" och i samband med företagsorienterade projekt och market news service.

UNCTADS eget tekniska biståndsprogram uppgick år 1989 till ca USD 18 milj. Dess syfte är att stärka kapacitet för formulering av och tillämpning av policy, strategi, åtgärder och instrument för utveckling av internationell handel, att främja bättre funktion i det internationella ekonomiska

systemet till stöd för inhemsk utveckling och att stödja ekonomiskt samarbete mellan u-länder. Metoden för att nå detta syfte skall vara att länka operationella aktiviteter till sekretariatets funktion och analytiska arbete.

Biståndsprogrammet täcker bl.a. sådana fält, där ITC också synes ha en naturlig roll, såsom identifikation av områden där tekniskt samarbete kan bidra till handelns utveckling, träning av tjänstemän och ekonomer i utlandshandel m.m. Vidare ger UNCTAD tekniskt bistånd under ett särskilt program för tjänster, som "överlappar" ITCs verksamhet. UNCTAD har också tagit upp ett program för u-landshandel med socialistländer i Östeuropa, liksom ett särskilt program för råvaror (jfr ITC). UNCTAD har också ett betydande program för shipping m.m.

4. SVERIGE-ITC GENOM ÅREN

Sverige deltog i beslutet att bilda ITC genom sin representation i moderorganen. Redan 1966 då ITCs totala budget uppgick till ca USD 380 000 hade Sverige lämnat mindre bidrag. Samma år fick Rolf Lindsjö svenska regeringens uppdrag att närmare analysera ITC för att se om organisationen var värd några mer betydande satsningar från svensk sida. Vid denna tid bestod ITCs hela stab av 4-5 personer och verksamheten hade självklart blygsam omfattning. Lindsjös uppfattning om utvecklingsmöjligheterna var positiv, sedan han tillbragt fyra månader i organisationen. Vid denna tid ansåg SIDA att handelsfrämjandet var en intressant sektor för stöd. Lindsjö bedömde möjligheterna som stora att via ITC hjälpa t.ex. Tanzania, framför allt via etablering av Trade Promotion Offices.

Sverige började nu aktivt delta i JAG och profilerade sig alltmer, framför allt genom att vara den största bidragsgivaren via trust funds (genom beslut av SIDA), vilket hade en pådrivande effekt på andra i-länder bland medlemsländerna. Sverige kom att medverka så aktivt i ITC-verksamheten under 1970-talet och 1980-talet, att en av SIDA-cheferna från denna tid betraktade ITC som "en avdelning av SIDA".

Under 1970-talet fann man stundom att ITC bedrev en så diversifierad och utspridd verksamhet med standardiserade lösningar att det fanns behov av uppstramande initiativ. Man såg nödvändigheten av att prioritera, framför allt genom att söka hjälpa till att organisera handel och utbilda lämplig personal för sådan verksamhet. Underlaget var inte tillfredsställande överallt. SIDA började söka välja ut speciella stödobjekt som integrerade delar av det svenska biståndet till ett antal länder. Sveriges multibi-projekt hos ITC hade sin rot i denna verksamhet. Sverige gav alltså ITC bidrag till stöd för särskilda insatser inom ramen för svenska landprogram.

Så småningom kom behoven av stöd till handelsfrämjande allt tydligare att konkurrera om andra biståndsbehov i mottagarländerna. Som en följd härav mattades SIDAS intresse för ITCs verksamhet något. Swedfund etablerades. Visst stödarbete bedrevs via UNIDO. Många länder kom att anses ej mogna och ej heller anpassbara till det stöd som ITC kunde ge. En omvärdering innebar för Sveriges del en reduktion av antalet länder, som kunde anses mottagliga för insatser via ITC.

Svenska trust funds till ITC fortsatte emellertid att växa. I slutet av 1970-talet visade SIDA särskilt intresse för att stimulera hanteringen av u-ländernas import.

Sverige deltog aktivt för att få till stånd den konsultstudie som utfördes i mitten av 1970-talet (Mc Kinsey).

I början av 1980-talet inledde SIDA en omfattande utvärdering av tolv SIDA-finansierade trust fund-projekt, bland dem ett par via ITC. (Övriga organ var FAO, IAEA, ILO, UNESCO och INIDO.) Utvärderingarna presenterades i en rapport 1986. (Rolf Beijer - Ingemar Lindahl.) Utvärderarna konstaterade bl.a. att ITC syntes ha en kompetens, som SIDA kunde dra nytta av, i fråga om teknik och projektadministration. Vidare framhöll utvärderarna att FN-organen har inneboende svagheter som beror på att de är internationella byråkratier med politiskt känslig ställning, som stundom yttrar sig i ytlig analys, svag projektadministration, vag rapportering, otillräcklig uppföljning och utvärdering samt bristfällig analys av politiska och sociala förhållanden. Den obligatoriska finansieringen av administrationen i samband med trust fund (13 %) gynnar billiga lösningar, vilket inte alltid är positivt.

Utvärderingen utmynnade i ett antal rekommendationer till SIDA bl.a. att koncentrera trust fund-projekt till större, bättre beredda och bättre integrerade projekt grundade på klart formulerade behov, att satsa tillräckliga administrativa resurser inom SIDA, att vara aktivt engagerad i projektberedningen, att engagera sig aktivt i övervakningen av projekten, att så långt möjligt integrera multibi med större bilaterala projekt, att göra s.k. experimentella projekt (FOM) till del av SIDAS fortlöpande utvecklingsfilosofi.

I en avslutande kommentar delade SIDA många av utvärderarnas synpunkter. SIDA drog bl.a. följande lärdomar: Förutsättning för framgång är att SIDA ägnar samarbetet ingående uppmärksamhet och omsorg. SIDA måste veta vad SIDA vill och kan. Delegering utan uppföljning misslyckas som regel.

Inte långt efter det att utredningsrapporten framlagts omorganiserades den svenska

administrationen av stödet till ITC. Bakgrunden var delvis att SIDA ansåg att exportfrämjandet inte längre borde vara ett stödbjekt. Under de senaste fem åren har Sveriges bistånd via ITC gått från UD som anslagsdisponerande och UD/H som högsta ansvarigt organ med IMPOD som administratör av de "allmänna bidragen" till exportfrämjande (i år ca 20 milj.) och SIDA med dels "multibi-bistånd" ur landramar för exportfrämjande i Indien och SADCC samt för importhantering till Angola, Mozambique och Guinea Bissau, dels ett FOM-projekt för importfrämjande (totalt i år ca 25 milj.). (Utveckl. se bil. 7).

Större bidragsgivare till ITC se bil. 8-10.

Nuvarande projektkatalog med svenskt stöd framgår av bifogad lista med kommentarer (se bil. 10).

Att märka är att IMPOD för 1990/91 föreslagit ITC en klumpsumma på USD 1 milj. för att täcka "programme support" i allmänhet och s.k. non projects. ITC har accepterat detta förslag, som bl.a. grundar sig på IMPODs uppfattning att vissa s.k. projekt har karaktären av långtida ganska vittsyftande satsningar - åtgärder i organisationens reguljära verksamhet - och därför inte har karaktären av egentliga "projekt". IMPOD vill "räkna bort" åtta av 27 projekt. Kompromissen med ITC är att endast två projekt räknas bort som "icke-projekt" för 1990-1991.

IMPOD betonar att det är viktigt att UD och IMPOD nu hjälps åt att om möjligt få modellen med klumpsummor accepterad och sanktionerad också av andra givarländer, framför allt de nordiska.

5. ERFARENHETER UNDER UTREDNINGSARBETET

Utredningsarbetet har bedrivits februari - april 1990 under loppet av sammanlagt sex veckor.

Utredaren har intervjuat ett antal personer i Stockholm, Genève, Washington och New York (se bil. 12). Intervjuerna har berört UD, SIDA, IMPOD, ITC, UNCTAD, Världsbanken och UNDP.

Av intervjuerna i Stockholm framgår i huvudsak följande; utöver vad ovan anförts:

ITC är ett bra organ för förmedling av stöd till handel och dess främjande i u-världen. SIDA har haft stort förtroende för verksamheten och följt den noga under många år. I mitten av 1980-talet omprövade man emellertid sitt engagemang och gjorde bedömningen att exportfrämjande inte längre borde vara biståndsobjekt för SIDAS del. UD bestämde då att IMPOD skulle vara det organ genom vilket det allmänna svenska stödet till ITC kanaliserades. SIDA behöll ett par multibiprojekt för export (Indien-SADCC), ett FOM-projekt om forskning och produktion av undervisningsmaterial rörande import, samt ett par ytterligare multibiprojekt av landramarna för import. Utvecklingen av SIDAS ITC-stöd har varit positivt. I multibiprojekten samarbetar man självfallet mycket nära med ITC och följer projektutvecklingen noga.

IMPOD anses ha god hand med utvecklingen av det generella stödet till ITC. Organisationen är ganska liten men som "handelsagent" fungerar den utomordentligt. Kanske är IMPODs kapacitet i fråga om myndighetsuppgifterna - däribland att representera regeringen i JAG - inte lika imponerande. Utvecklingen mot kontributioner i "klumpsummor", som nu inletts, anses förnuftig men kommer att ställa ökade krav på ledningen av ITC i fråga om strategiutveckling - och därmed även på JAG-representationen. Man får räkna med mer av kontinuerlig dialog om generell strategi och prioriteringar än tidigare.

UDs hantering av ITC-frågorna är delade mellan U- och H-avdelningarna så till vida som anslaget

disponeras efter beslut inom UD-U, medan det kontinuerliga ansvaret för relationerna handhas av UD/H. Några mer påtagliga problem som följd av denna "splittring" har inte rapporterats. Något allvarligt försök att skapa en genomtänkt handelsfrämjandepolicy gentemot ITC i samarbete mellan de olika aktörerna på regerings- och myndighetsnivå har dock inte gjorts. Däremot förekommer närmare samråd mellan aktörerna - framför allt mellan UD/H och IMPOD - inför JAG-mötena och andra återkommande besök i ITC.

IMPODs huvudsakliga arbete i relationen till ITC består i projektbedömning och utvärdering. Projekten är normalt på ett par år. De ligger i växande grad på mikroplanet. Successivt rullande utvärderingar anses ge tillfredsställande besked om utvecklingen.

UD har inte gett några närmare föreskrifter till vare sig SIDA eller IMPOD till ledning vid urvalet av program eller projekt för svenska bidrag i form av trust funds utöver de allmänt hållna biståndsprioriteringarna såsom tillväxt - särskilt landsbyggdens -, råvaror - speciellt jordbruksprodukter -, inriktning på de fattigaste u-länderna, främjande av kvinnans roll etc. Med iakttagande av dessa prioriteringar har IMPOD gjort sitt urval närmast med hänsyn till projektens tekniska nivå, dvs. efter en grundläggande bedömning av hur projekten är planerade, hur vettiga och realistiska de verkar vara etc. I diskussionen mellan UDH och IMPOD har denna metod inte ifrågasatts.

Intervjuer med personer som har kännedom om GATT och UNCTAD relativt ITC menar att moderorganen - framför allt GATT - ägnar rätt liten uppmärksamhet åt ITC. GATT har naturligtvis generellt inflytande på ITCs möjligheter att främja export och påverka import. UNCTAD diskuterar ITCs

inriktning vid varje konferens. Det är dock otvivelaktigt så att JAG är den plats där färdriktningen för ITC stakas ut inom de vida ramar UNCTAD skapat genom "främjandeanvisningar". Det viktigaste för ITCs möjligheter att bestämma sin egen väg ligger i JAG-diskussionen och hur tillgängliga medel kan disponeras. Funds i egen budget kan självfallet styras av ledningen på ett annat och friare sätt än "öronmärkta" pengar.

UNCTAD har valt ut en serie områden för eget tekniskt samarbete, bl.a. shipping och tjänster. Detta innebär naturligtvis ett problem för ITC att verka inom samma områden.

Ett försök till sammanfattning av lätt kritiska omdömen av ITC från svenska betraktare skulle kunna innebära följande: "Konsultrollen" är svår för ITC. Man tar på sig väldigt mycket och har svårt att sova. Ibland verkar det som om man sökte konkurrera med privata konsulter på området. "Raising funds" blir huvudsaken. Man söker övertala donors resp. recipients att stödja en provkarta av projekt som inte alltid sprungit fram ur deras egen planering.

Någon hävdar att ITC är för litet resultatorienterat, det blir mest ett intresse för omsättningen, mindre en "vinst- och förlusträkning", utvärderingarna är ej tillräckligt tydliga, administrationen är belastad av delvis ganska svag personal, framför allt från u-länderna själva. Man ifrågasätter utbildningen och skolningen inom organisationen och samordningen av resurserna.

Av intervjuerna i Genève framgår framför allt följande utöver vad ovan anförts:

Den "review committee" som tillsatts inom ITC med S Harb (Dep. Exec. Director) som ordförande skall se över hela strukturen och organisationen med syfte att avlägga rapport i maj i år. Man avser

att fatta beslut i juni. En viktig punkt är relationen mellan expertisen inom avdelningen för exportservice (Division of Trade Services, DTS) och "desk" inom avdelningen för tekniskt samarbete (Division of Technical Co-operation, DTC).

ITC är UNCTADs organ för tekniskt bistånd och samarbete. Relationen till GATT och UNCTAD vållar ej större problem enligt ledningen. Riktlinjerna för verksamheten i de givna resolutionerna är allmänt hållna. Man sammanträffar ett par gånger om året med UNCTADs "liaison officer". ITCs verksamhet redovisas i moderorganens styrelser. JAG har samma medlemsstater som UNCTAD. Man har en Joint Appointment and Promotion Board för personalrekryteringen.

Mc Kinseys utredning på 1970-talet tog för litet hänsyn till ITCs roll som "tänkare och rådgivare" och lade huvudansvaret för verksamheten på den geografiska "axeln", the desk. Flaskhalsar uppstår i produktionen och leder till "långsam leverans". Observatörer talar om ettåriga leveranstider för rapporter, som därigenom kan bli obsoleta.

FNs budgetregler och andra administrativa procedurer är opraktiska för ett så litet organ som ITC. ITC har ingen administrativ autonomi. Man hoppas nu kunna se över den administrativa apparaten via den nye administrative chefen som kommer från FNs centrala administration.

Den nuvarande reguljära budgeten är inte tillräcklig för att administrera de tjänster som ITC skulle vilja förmedla. Trust funds får via "cost support" sörja för infrastrukturen i det tekniska samarbetet. Om trust funds gavs som icke öronmärkta medel (klumpsummor) kunde de räknas till den reguljära budgeten. Detta borde underlätta den totala planeringen av verksamheten och ge ledningen ökad frihet att bestämma riktlinjer.

Den framtida utvecklingen av u-världens handelsutveckling är av stort intresse för

vikt under 1980-talet. Den viktiga frågan är var ITCs kapacitet och kompetens kan bäst passa in i u-ländernas totala strategi för ökad tillväxt. I planeringsprocessen bedrivs nära samarbete med givarländerna och med UNDP och dess Resident Representative-organisation. ITC har också en naturlig plats inom de program för "structural adjustment" som Världsbanken gör upp.

Arbetet på den aktuella MTP för 1992-1997 kan ses som ett typiskt led i utvecklingen av en strategi för ITCs verksamhet gentemot u-länderna under 1990-talet. I positivt kritiska ordalag hävdades vid det tekniska mötet i januari 1990 behovet av analys, strategi, prioriteringar, handelsmål och systematik i främjandet. Man menar också, att ITC borde ha större kapacitet att analysera det internationella ekonomiska läget - det makroekonomiska läget i regioner eller länder, och att arbeta med olika scenarier för den framtida handelsutvecklingen. För detta borde ITC ha en "think tank" som skulle kunna omsätta resonemang och övergripande strategier på det lokala planet. ITC borde också koncentrera sig mer, veta vilka insatser man är bäst på och låta andra vara. Man borde söka undvika splittring.

Man möter också inom ITC uppfattningen att administrationen är behäftad med svagheter, framför allt en tung byråkrati men även synpunkten att ledningen inte tillräckligt influerar och stimulerar de olika avdelningarna, där därför anställda ibland anser sig arbeta i ett "vakuum". Synpunkten framförs också att de olika enheterna har var och en för stor makt att "blockera" varandra vilket verkar försenande på verksamheten.

Av intervjuerna i Washington (Världsbanken) och New York (UNDP) framgår bl.a. följande:

UNDP har mycket goda relationer till ITC och anser ITC vara en av de bästa institutioner som man har kontakt med. Samtidigt är det uppenbart att ITC

inte betyder så mycket för UNDP - av dess totala "expenditure" täcker uppdrag till ITC endast en procent. För ITC betyder dessa medel så mycket mer, då de motsvarar mer än hälften av den icke-reguljära budgeten. Siffrorna belyser ITCs relativa litenhet som FN-organ.

Ledningen av ITC har enligt UNDP utmärkts av god kontinuitet. Institutionens relativa litenhet är en fördel, skapar förutsättningar för effektivitet, man undviker också politiska kontroverser när man inte har några "imperialistiska ambitioner". Man svarar mot förväntningarna på ett affärsmässigt och tekniskt professionellt sätt. Systemet för utvärdering förefaller fungera tillfredsställande.

Ett problem som UNDP pekar på - Världsbanken i än högre grad - är relationerna på det makroekonomiska planet med expertorgan som Världsbanken och IMF. Man ifrågasätter om ITC har egen analytisk kapacitet för de ställningstaganden som behöver göras för att göra goda insatser på handelsutvecklingens område.

Den allvarligaste anmärkningen mot ITCs verksamhet i relation till mottagarländer och UNDP-finansieringen synes gälla processen för att välja ut de mest angelägna projekten. ITC fungerar som en mycket aktiv "införsäljare" av ITC-uppdrag. Frågan är om inte u-länder ofta "övertalas" att välja ITC-uppdrag framför andra som skulle ligga naturligare till för landets planering. Här kan uppstå suboptimala lösningar, som Resident Representative har svårt förhindra.

Inom Världsbanken noterar man att det inte förekommer ett så intensivt samarbete som man kunde vänta. Detta beror sannolikt minst lika mycket på banken som på ITC. Inom programmet för "structural adjustment" utvecklas nu ett ganska lovande samarbete. Banken borde dock i än högre grad kunna finna lämpliga "nischer" där ITCs kompetens kunde efterfrågas och passa in väl.

En sagesman i banken menar att ITC lättare och bättre kunde fungera som partner till banken om ITC var mer självständigt gentemot givar- och mottagarländer. Särskilt "givarberoendet" är större än i något annat FN-organ. Citat: "ITC has to fly low in order to make all donors happy with their earmarked contributions. Donors in fact shoot themselves in the foot by keeping ITC in a short leash. Recipients have to listen to donors instead of ITC." ITC har expanderat sina intäkter kraftigt. Man frågar sig om inte fund raising blivit ett mål i sig i ITC. Banken skulle förmodligen föredra mera av policy-diskussion och policy-beslut inom ITC.

Inom Världsbanken hänvisas på det mer principiella planet till två dokument av Donald B. Keesing och Andrew Singer (How to provide High Impact Assistance to Manufactured Exports from Developing Countries - What goes wrong in official Promotion and Marketing Assistance for Manufactured Exports from Developing Countries). Dokumenten finns tillgängliga hos utredaren. I korthet anser författarna att satsningarna på skapandet av Trade Promotion Offices inte varit framgångsrika; man ser mer positivt på försöken att ge företagsinriktat stöd.

6. SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER OCH SLUTSATSER

Bakgrunden till denna särstudie är att ITC är den av Sverige högst prioriterade organisationen inom FN-systemet så till vida som Sverige bidrar med ungefär en tredjedel av ITCs trust fund-finansiering, vilket är mer än något annat land bidrar med och utgör en högre svensk finansieringsandel än i något annat FN-organ. Orsaken till denna utveckling är framför allt historisk - redan i mitten av 1960-talet kom

organisationen att tilldرا sig stort intresse från svensk sida. En bedömning av ITCs dåtida förutsättningar utföll positivt och gav upphov till en långvarig nära relation. Beträffande den närmare utvecklingen av relationen hänvisas till vad som anförts ovan.

Särstudien är framför allt avsedd att ge underlag för överväganden om den framtida bidragsgivningen till ITC. De medel det är fråga om kommer i dag formellt från två källor, enligt beslut av UD-U under administration av UDH och IMPOD samt enligt beslut av SIDA. Medlen från de båda källorna är av ungefär samma storlek, 20-22 miljarder, totalt drygt 40 miljarder.

ITC är FNs "focal point" för tekniskt bistånd och samarbete på handelsfrämjandets område och har sedan 1984 status av "executing agency" för UNDP-finansierade projekt. ITC har i dag omkring 250 anställda i Genève och en totalbudget på ca USD 65 milj. per år. ITC anlitar årligen ca 700 externa konsulter. Det skiljer sig från FNs andra fackorgan genom att vara en utlöpare till andra organ, GATT och UNCTAD. ITC har därför ingen egen styrelse utan en "advisory group" (JAG). Den reguljära budgeten är ganska liten (20 %) medan övrig finansiering utgörs av projektanknutna bidrag från givarländer (trust funds) eller från UNDP. Som en följd av ovanstående är "fund raising" ett mycket viktigt inslag i verksamheten.

GATT och UNCTAD har gett ITC vida ramar för verksamheten via ganska allmänt hållna resolutioner. Moderorganen förbehåller sig dock de övergripande policybetonade ställningstagandena - framför allt handelspolitik. På vissa specialområden (shipping, tjänster m.m.) har UNCTAD

tagit egna initiativ och lagt upp ett tekniskt biståndsprogram, som begränsar eller "överlappar" ITCs verksamhetsområde. ITCs karaktär av praktiskt operationellt "konsultorgan" inom FN-familjen markeras av den projektanknutna verksamheten. Som beskrivits ovan har institutionen en stor bredd på de tjänster, som den kan erbjuda för att möta efterfrågan från givar- och mottagarländer.

Det är självfallet omöjligt att på en så kort tid som sex veckor få fram en objektiv och sann bild av en så komplicerad organisation med så många olika aktiviteter som ITC även om man som utredaren har viss erfarenhet av organisationen tidigare. Man kan inte tydligt visa dess förutsättningar, fördelar och framgångar, lika litet som dess eventuella svagheter och nackdelar. Ett begränsat antal intervjuer i Stockholm, Genève och New York kan inte ge en klar bild av hur väl ITC fyller sitt syfte. En sådan hade förutsatt noggrann genomgång av ett antal projekt, intervjuer i mottagarländer etc. Denna särstudie kan emellertid ge en antydan om de frågor beträffande ITCs utveckling som intervjuerna reser och ett antal hypoteser om vad eventuella problem kan bero på. Någon bestämd uppfattning om trovärdigheten av hypoteserna i jämförelse med varandra kan inte ges. Eventuella slutsatser och rekommendationer måste därför bli tentativa och förutsätter fortsatt närmare analys.

Den ganska särpräglade strukturen hos ITC har attraherat både givare och mottagare och får antas ha bidragit till verksamhetens kraftiga expansion. Detta har naturligtvis samband med det konkreta och resultatintriktade i ett antal lätt identifierbara projekt. Man kan vänta sig omedelbara synliga effekter och relativt snabba rättvisande utvärderingar. Den allmänna uppfattningen om ITC är också, både på nationell och internationell nivå, att man funnit en modell som ger fördelar i

konkretion och resultat och att ledningen är kreativ i sin attityd att möta u-världens växlande behov av främjande. I UNDP ges betyget att ITC är "ett av de fem bästa organ" som får UNDP-medel. Också svenska iakttagare har sedan många år en positiv uppfattning om ITCs verksamhet och de karakteristika som angivits ovan har självklart bidragit till intresset av att upprätthålla en hög bidragsnivå.

Samtidigt möter man uppfattningen att bredden på tjänsteutbudet kan skapa splittring av resurserna - en koncentration kunde vara befogad, en sovring och prioritering. "Konsultrollen" är svår. Resulterar rådgivningen och rapporteringen i utvecklad handel? Själva behovet av trust funds och andra projektanknutna bidrag kan motverka utarbetandet av en genomtänkt strategi för verksamheten. En aktiv "införsäljning" av projekt kan leda till suboptimal användning av biståndsresurser. Betydande diversifierade åtaganden inom en så begränsad organisation kan ge upphov till leveransförseningar. Organisationen har administrativa blockeringar och anses dominerad av en alltför tung byråkrati. Är relationen mellan expertis och geografiskt ordnad beslutsmekanism den bästa?

Om den allmänna uppfattningen alltså är att ITC är ett mycket nyttigt och behövligt organ men att det kanske kunde fungera ännu bättre - framför allt med sikte på 1990-talets problem - blir det naturligt att koncentrera den fortsatta diskussionen på de kritiska synpunkter som framkommit och söka analysera vad eventuella problem kan anses utgöra symtom på. I det följande tas därför upp tre olika huvudelement som var för sig eller tillsammans kan tänkas inrymma förklaringar till existerande problem eller svagheter. De behandlar strukturen, organisationen och administrationen av ITC. Självklart måste man

dock ha i minnet de speciella omständigheter som alltid karakteriserar ett internationellt organ inom FN, relationen till medlemsländerna, rekryteringsförhållandena etc.

Den särpräglade strukturen innebär vissa nackdelar vid sidan av de obestridda fördelar som nämnts ovan. Den speciellt utformade relationen till mottagarländer, givarländer och moderorganen skapar problem som också får återverkan på organisation och administration.

Det speciella i relationen yttrar sig bl.a. i avsaknaden av en betydande reguljär budget. 80 % av de totala budgetmedlen utgörs av antingen trust funds från givarländer eller bidrag från mottagarländer via UNDP, nästan alla projektanknutna - givarländernas till interregionala "program" eller projekt, mottagarländernas till regionala eller landinriktade projekt. Det har blivit en viktig uppgift för ITC att attrahera givare och mottagare till dessa projekt. Givarländerna granskar projektförslag från ITC och gör ett urval. Även för mottagarländernas del blir det inte sällan på förslag av ITC som projekt kommer till utförande med UNDP-medel, eventuellt med förbigående av andra angelägna användningsmöjligheter. Arbetet att finna lämpliga projekt för "införsäljning" till givare eller mottagare blir en del av "fund raising" och påverkar den urvalsprocess inom ITC som ligger bakom den egna projektsällningen. Den "strategi" för måluppfyllelse inom ITC som sålunda styr urvalsprocessen behöver inte sammanfalla med den strategi för handelsfrämjande och -utveckling man kunde ha valt om man inte varit i så hög grad beroende av trust funds och bidrag via UNDP. Man kan mot denna bakgrund våga påståendet att tillgång till betydande reguljära budgetmedel att användas enligt styrelsens och ledningens beslut - som de flesta andra FN-fackorgan har - skulle ha inneburit

friare händer för ITC att utforma och efterleva en medveten strategi med genomtänkta prioriteringar. Administrationen av projekt under speciell tillsyn av givar- och mottagarländer för varje projekt innebär för övrigt i sig en förbrukning av kraft som inte kan stå i proportion till nyttan.

Moderorganens ursprungliga resolutioner som gav ITC rollen av komplement på det operationella planet och därigenom ramarna för verksamheten kan också bidra till viss osjälvständighet eller åtminstone osäkerhet beträffande gränserna för självständigheten. Dessa mycket vida ramar kan tänkas motverka en möjlighet att koncentrera verksamheten och prioritera vissa insatser på andras bekostnad. Moderorganens egna roller kan samtidigt verka hämmande i vad avser makroekonomiska överväganden och policy-beslut.

Det förefaller rimligt att påstå att ITC i dag i hög grad kommit att fungera som en "Mädchen für alles" på handelsfrämjandets mikroplan. Detta må ha varit den ursprungliga avsikten med ITC som ett praktiskt operationellt konsultorgan. Man bör likväl fråga sig om inte en delvis ny inriktning kunde vara mer ändamålsenlig i dag.

Frågan sammanhänger med vilken uppfattning man har om hur handeln i och med u-världen främjas och utvecklas bäst under kommande år. Detta är en mycket svår fråga och måste falla utanför detta begränsade uppdrag men är naturligtvis av största relevans för ITC, som måste ha eller anlita bästa tänkbara sakkunskap på området.

Frågan gäller också vilket slags eller vilken grad av inflytande organisationen bör eftersträva gentemot mottagarländerna själva. Som antytts tidigare kan det vara en skillnad mellan den nuvarande huvudsakligen "efterfrågestyrda" modellen och en modell med en genomtänkt strategi prioriterande ett begränsat urval av erbjudna tjänster.

Betingelserna för handelns utveckling inom u-världen framgent är enligt allmän mening komplicerade och kräver ingående överväganden. Uppbyggandet av infrastrukturella institutioner på handelns område var en naturlig åtgärd inom många u-länder och inom ITCs verksamhet under många år men har under senare år avlösts bl.a. av mer direkt företagsinriktade insatser. ITC bör som konsultorgan vara minst lika kompetent och effektivt som en privat konsult på området. Ett FN-organ har emellertid inte anledning att söka konkurrera urskillningslöst med sådana konsulter utan bör omsorgsfullt söka finna den roll där man har de bästa förutsättningarna att göra mesta nyttan.

Mot denna bakgrund synes den utveckling som nu pågår inom ITC mot en allt större medvetenhet rörande utbudet av tjänster vara att hälsa med tillfredsställelse.

Den diskussion som nyligen ägt rum i ITC i samband med antagandet av en "medium term plan" för 1992-1997 tyder på att intresset inom organisationen och bland medlemsländerna är stort att analysera behovet av en mer avancerad strategi för verksamheten och de prioriteringar som en sådan kan föranleda. Den övergång som också sker bland vissa bidragsländer - bl.a. Sverige - från "öronmärkta" trust funds till generella bidrag, som t.o.m. kan bli del av ITCs reguljära budget - bidrar också till att öka ansvaret hos ledningen att ta itu med strategiresonemangen med ett vidare perspektiv än tidigare..

En förutsättning är naturligtvis att relationen till GATT/UNCTAD medger en utveckling mot en mer sofistikerad strategi - kanske förenad med koncentration och specialisering - som här antytts. I den mån medlemsländerna i JAG godkänner en kursändring bör relationen dock knappast utgöra

något hinder. För att bättre "backa upp" ledningen i en känslig period kunde ett mindre "arbetsutskott" ur JAG mer kontinuerligt följa utvecklingen och såtillvida agera "styrelse" gentemot ledningen. Det förefaller svårt att tänka sig ett bättre forum inom FN-systemet för det centrala tänkandet på exportfrämjandets område än ITC (the focal point). Med ökad självständighet skulle också en bättre fungerande relation till Världsbanken - eventuellt IMF - kunna etableras. En sådan vore av värde, då handelsfrämjandet får ses som ett led i den ekonomiska politik som ett land bör föra. De makroekonomiska övervägandena passar särskilt väl för Världsbanken att göra, och det kunde vara lämpligt att ITC i växande utsträckning användes för att genomföra de handelsfrämjande åtgärder som banken finner ändamålsenliga från sitt perspektiv (jfr IBRD Doc. SecM 89-1454 14.11.89 - Strengthening Trade Policy Reform).

Om ITC koncentrerar sina egna insatser med stöd av en grundläggande analys och strategi kan behovet av att lägga ut uppdrag för u-länder på externa konsulter växa. Detta behov blir också tydligare i fråga om det företagsinriktade stödet, där rådgivare från den offentliga sektorn saknar erforderlig kompetens och erfarenhet. Stundom skulle de mest effektiva insatserna för att tillgodose u-ländernas behov måhända kunna bestå i anlitande av erkända privata konsulter med möjlighet att arbeta på egna villkor och utan administrativ anknytning till FN-systemet.

I detta sammanhang bör även understrykas att det förefaller mindre ändamålsenligt att splittra FNs tekniska bistånd på handelsområdet på flera händer så som skett framför allt genom att UNCTAD lagt upp och driver ett eget tekniskt biståndsprogram vid sidan av och delvis överlappande ITCs verksamhet. Man frågar sig

dessutom om inte tiden vore mogen för en mycket större reform på handels- och industriområdet inom FN genom en samordning av de resurser som är uppdelade på framför allt GATT, UNCTAD, UNIDO och ITC.

På det organisatoriska planet finns vissa drag inom ITC som också bör diskuteras mot den bakgrund som här antytts. Bl.a. med hänsyn till rekommendationer i en konsultrapport som ITC lät göra på 1970-talet (McKinsey) har ITC en matrisorganisation där den "geografiskt" ordnade DTC med sina "desk officers" har ett betydande inflytande och i realiteten kan kontrollera projektverksamheten. I förhållande till denna gren blir den funktionellt uppsatta expertisen i DTS närmast en serviceorganisation. Med större vikt vid utbudsstrategi och därtill anpassad behovsanalys kan expertisens ställning i ITC behöva stärkas. Inom ITC verkar för närvarande en speciell arbetsgrupp med uppgift att analysera nuvarande organisation. Den beräknas lägga fram sitt förslag i maj 1990. Man bör från svensk sida med stort intresse studera resultaten för att se i vilken riktning utvecklingen kan väntas gå.

Det kan dock inte uteslutas att det skulle behövas en ny organisationsstudie av ITC genom en utomstående konsultfirma. Det är tretton år sedan sist, och den expansion som verksamheten undergått sedan dess kan redan den motivera en sådan insats. Förra gången var Sverige initiativtagare till studien. En liknande roll kan vara motiverad igen.

ITC har en i många avseenden unik kompetens på handelsfrämjandeområdet i sin samlade expertis. Denna arbetar nu "i skilda rum" som tenderar att vara ganska isolerade från varandra. Om expertisen på ett verksamt sätt skall kunna bidra till en strategi- och prioriteringsutveckling borde det vara en uppgift för ledningen att hålla expertisen orienterad om hur skilda rådgivningsfunktioner är

avsedda att samspela och samarbeta samt utnyttja de synergieffekter som kan uppstå genom ett samarbete. Detta skulle underlättas om till ledningen fanns knutet ett stabsorgan - en "think tank" - under ledning av en framstående ekonom med uppgift bl.a. att funktionellt samordna expertisens arbete. Genom en sådan funktion skulle också den nyssnämnda närmare samverkan med Världsbanken kunna utvecklas.

ITCs administrativa apparat är i förhållande till organisationens storlek överraskande tungrodd och ger upphov till "flaskhalsar" med tidsutdräkt som följd. Den interna översyn som tidigare nämnts och den nye administrative chef som nyss tillträtt kan förhoppningsvis lätta upp den förhållandevis kraft- och tidsödande byråkratin i ITC. En annan organisation av relationen "desk"-expertis kunde sannolikt verka i samma riktning. En konsultstudie som nämnts ovan skulle kunna tillrätta även med de administrativa problemen.

ITC har ett tämligen väl utvecklat system för projektutvärdering. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna begränsade studie göra någon närmare bedömning om det nuvarande systemet är helt tillfyllt. Det vore dock intressant om ITC vid några tillfällen kunde utvärdera resultaten av utförda projekt ett antal år efter slutförandet för att bedöma de långsiktiga effekterna av sina insatser. Detta skulle innebära en behövlig uppföljning av verksamheten eventuellt med nya initiativ som följd.

Som nämnts är den generella uppfattningen om ITC som FNs handelsfrämjande organ positiv, och de synpunkter som lämnats i det föregående har endast avsett att belysa vissa element, som måhända skulle kunna bidra till att höja nivån på ITCs prestationer ytterligare. De ligger såvitt

utredaren kunnat bedöma i linje med ledningens egna aktuella strävanden. Någon anledning till väsentligt ändrad inställning från svensk sida gentemot ITC föreligger inte. Enligt utredarens mening skulle dock sådana mått och steg som förordats ovan - var för sig eller tillsammans - kunna öka organisationens dragkraft och förbättra dess effektivitet.

Vad härafter gäller handhavandet av relationen till ITC från svensk sida kan följande sägas:

Någon djupgående egen strategi för det svenska stödet till handelsfrämjandeinsatser har inte utvecklats i berörda organ inom landet. Liksom övriga givarländer har Sverige analyserat projektförslag från ITC och sökt prioritera bland dem med stöd av de generella biståndsmål som regeringen angivit. I stort sett förefaller svenska förväntningar på ITC ha infriats. I fråga om trust funds har verksamheten för svensk del de senaste åren - utöver SIDAS multibiprojekt - varit anförtrödd IMPOD, som anses vara en utmärkt organisation som "handelsagent" men kanske har något mindre förutsättningar att utöva rent officiella funktioner. Överordnad IMPODs verksamhet är UDH, med vilken samråd sker och svensk policy utformas. Om ITC skulle komma att utvecklas mot en högre grad av "självstyrning" med ledning av egna strategier och prioriteringar blir den kontinuerliga representationen i ITC/JAG från svensk sida en ännu viktigare angelägenhet än hittills. Det blir huvudsakligen via medlemsländernas representanter i samråd med ITCs ledning som mål och medel successivt kan formuleras och justeras. Man bör redan med hänsyn till den utveckling som ägt rum det senaste året - runt MTP t.ex. - på svensk sida ägna uppmärksamhet åt hur representationen i framtiden bör utövas och söka analysera de mål man bör eftersträva.

Summering

FNs insatser på handelns och handelsfrämjandets område är splittrade på flera organ (UNCTAD, UNIDO, ITC m.fl.). Av dessa är ITC det uteslutande operativa organet och har sedan tillkomsten sökt tillgodose växande varierande anspråk från mottagarländer - UNDP-projekt- och givarländer - trust fund-projekt. Det starka beroendet av moderorganen GATT och UNCTAD samt givar- och mottagarländerna förefaller ha lett till en förflackning av kapacitet och kompetens. Risken för suboptimering i försöken att tillgodose många olika beställares önskemål i relation till de egna förutsättningarna är betydande. Effektiviteten i den rikt varierade verksamheten blir lidande av en svåröverskådlig matrisorganisation med inbördes konkurrens och blockeringar.

Utredaren anser tiden vara inne för att precisera och effektivisera ITCs verksamhet, framför allt med hänsyn till u-ländernas växande behov av specialiserad och sofistikerad hjälp på handelns område. Det optimala alternativet kunde vara ett FN-organ med totalt ansvar på området. Med sikte enbart på ITC anser utredaren att ITC bör koncentrera sina insatser i enlighet med en tydlig mål- och strategiformulering. Denna förutsätter analys av mottagarländernas behov samt ett urval av insatser som ter sig särskilt lämpliga för ITC. För många angelägna insatser kan underkonsulter anlitas. En verksamhet byggd på koncentration till vissa prioriterade områden och insatser förutsätter strukturella och organisatoriska förändringar.

Utredaren rekommenderar

- att en verklig styrelsefunktion på sikt byggs ut 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 styrelsens beslut i fråga om strategi och prioriteringar,
- att relationerna till framför allt Världsbanken byggs ut och stärks via stabsorganet, så att den nödvändiga landkunskapen i ITC ökas och ITCs verksamhet blir ett led i samordnade FN-satsningar,
- att den reguljära budgeten på sikt byggs ut genom trust funds som ej är direkt projektanknutna, vilket bör ge ledningen större ansvar 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 utmärker organisationen.

ITC: key developments over the first 25 years

26 Oct. 1962	Proposal for the establishment of an International Trade Information Centre made by the Brazilian representative to the GATT Council.	Mar. 1968	ITC hires its first experts to carry out technical cooperation projects in developing countries; these consultants total 42 throughout the year.
19 Mar. 1964	GATT Council decides to establish "trade information and trade promotion advisory services in the framework of GATT."	28 May 1968	First session of the Joint Advisory Group on the International Trade Centre held.
1 May 1964	GATT International Trade Centre commences operations in Villa Le Bocage, Geneva, with a staff of three professional officers and two general service personnel.	May 1970	First contribution received from UNDP for ITC's technical cooperation programme.
1 Oct. 1964	Mr. Herbert L. Jacobson appointed Head of the Centre.	31 Dec. 1970	ITC's annual technical cooperation programme with developing countries goes above the \$1 million mark for the first time.
15 Dec. 1964	First issue of <i>International Trade FORUM</i> published in English, French and Spanish languages and circulated to 10,000 individuals and organizations engaged in international trade or trade-related activities.	12 Jan. 1971	Fourth session of the Joint Advisory Group recommends the creation of "a small advisory group of experts to be convened from time to time."
1 July 1965	Top post of ITC redesignated as Director.	8 Apr. 1971	Mr. H.L. Jacobson becomes Director (Promotion) of ITC and Mr. V.E. Santiapillai Director (Programmes).
1 May 1966	ITC receives its first trust funds from individual donor governments for projects in developing countries.	10 Jan. 1972	First meeting of the Technical Committee of the Joint Advisory Group.
29-31 Aug. 1967	Proposals made by the Secretary-General of UNCTAD and the Director-General of GATT for establishing a joint UNCTAD/GATT International Trade Centre.	31 Dec. 1972	ITC-implemented technical cooperation projects financed by trust funds go above an annual \$5 million for the first time.
30 Oct. 1967	UNCTAD Trade and Development Board endorses the proposals made by the Executive Heads of UNCTAD and GATT for a joint ITC.	30 Aug. 1973	United Nations Economic and Social Council Resolution 1819 (LV) recognizes ITC as "the focal point for technical assistance and cooperation activities in the export promotion field within the United Nations system."
22 Nov. 1967	GATT Council recommends that ITC be operated jointly by UNCTAD and GATT as from 1 January 1968.	18 Dec. 1974	United Nations General Assembly affirms ITC's status as a subsidiary organ of both the United Nations and GATT.
12 Dec. 1967	United Nations General Assembly adopts a resolution approving the establishment of the joint Centre.	1 May 1975	Mr. Victor E. Santiapillai appointed Director of ITC.
1 Jan. 1968	Arrangements for the joint International Trade Centre UNCTAD/GATT come into effect. ITC's staff consists of 18 professional officers and 16 general service personnel.	24 Nov. 1978	Proposals published for the first medium-term programme of ITC, 1979-1981.
		31 Dec. 1978	ITC's annual technical cooperation programme with developing countries goes over the \$10 million level for the first time.
		1 June 1979	Mr. P.C. Alexander appointed Director of ITC.

- | | | | |
|---------------|--|--------------|--|
| 31 Dec. 1979 | ITC-implemented technical cooperation projects financed by trust funds surpass an annual \$10 million for the first time. | 2 July 1983 | Resolution adopted at UNCTAD VI on the strengthening of ITC, particularly in relation to commodities. |
| Jan. 1980 | Top executive position of ITC upgraded to that of Assistant Secretary-General, through a decision of the UN General Assembly's Fifth Committee, with the title designated as Executive Director of ITC. | Nov. 1983 | Secretary-General of UNCTAD and Director-General of GATT inform the Administrator of UNDP of the endorsement by UNCTAD's Trade and Development Board and the GATT Council that ITC seek executing agency status vis-à-vis UNDP, as recommended by the Joint Advisory Group at its sixteenth session in March 1983. |
| 27 Oct. 1980 | Proposals published for the second medium-term programme of ITC, 1981-1983. | 22 Dec. 1983 | Administrator of UNDP grants executing agency status to ITC, effective 1 January 1984. |
| 5 Dec. 1980 | International Development Strategy for the Third UN Development Decade, adopted by the UN General Assembly, calls on donor countries to further support ITC in its programme of technical cooperation in trade promotion and export development. | 31 Dec. 1983 | ITC-implemented UNDP-financed technical cooperation projects go above an annual \$5 million for the first time. ITC's annual technical cooperation programme with developing countries amounts to \$14.93 million. ITC technical cooperation projects during the year total 164, with 75 of those national projects, 29 regional and 60 interregional. ITC headquarters staff total 253. |
| 3 Apr. 1981 | Joint Advisory Group at its fourteenth session establishes a working party to review the future arrangements for the Technical Committee and the Joint Advisory Group. | 31 Dec. 1986 | ITC-implemented UNDP-financed technical cooperation projects exceed an annual \$10 million for the first time. |
| 5 May 1981 | Mr. Göran Engblom appointed Executive Director of ITC. | 3 Aug. 1987 | Final Act of UNCTAD VII calls for support to ITC in its activities concerning commodities and for increased technical assistance to least developed countries through ITC and UNCTAD in relation to market access. |
| 14 Sept. 1981 | Substantial New Programme of Action for the Least Developed Countries, adopted in Paris, calls for a strengthened role of ITC in promoting effective international marketing. | 31 Dec. 1988 | ITC headquarters staff total 255 (71 professional officers, 123 general service personnel, 49 advisors with technical cooperation projects and 12 general service staff with projects); field staff number 122 (60 advisors and 62 general service staff). In addition, a total of 829 experts have been posted in the field during the year. |
| 5 Oct. 1981 | ITC's new headquarters in Geneva officially inaugurated. | 31 Dec. 1988 | ITC's annual technical cooperation programme with developing countries reaches a record level of \$26.36 million, with trust funds financing 50.6% of this amount (\$13.34 million) and UNDP 49.4% (\$13.03 million). ITC's technical cooperation projects during the year total 267, with 127 of those national projects, 44 regional and 96 interregional. |
| 31 Dec. 1981 | ITC's annual technical cooperation programme with developing countries exceeds \$15 million for the first time. | | |
| 26 Mar. 1982 | Joint Advisory Group at its fifteenth session recommends that the Technical Committee and Joint Advisory Group meetings be merged into one annual meeting. | | |
| 29 Nov. 1982 | Declaration of GATT Ministerial session invites contracting parties to grant new voluntary contributions to ITC or provide other forms of assistance to it. | | |
| 1 Dec. 1982 | Proposals published for the third medium-term programme of ITC, 1983-1985. | | |

INTERNATIONAL TRADE CENTRE

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON TRADE AND DEVELOPMENT



GENERAL AGREEMENT
ON TARIFFS AND TRADE

ITC/AG(XXIII)/119

1 February 1990

Original: English

Joint Advisory Group on the
International Trade Centre UNCTAD/GATT
Twenty-third session

Geneva, 23-27 April 1990

ANNUAL REPORT ON THE ACTIVITIES OF THE INTERNATIONAL TRADE CENTRE UNCTAD/GATT

1989

Contents

	Page
List of abbreviations	iv
Introduction	1
I REVIEW OF 1989 ACTIVITIES BY SUBPROGRAMME	1
Subprogramme 1: Institutional infrastructure for trade promotion at the national level	1
Subprogramme 2: Export market development	2
2.1 Trade information	3
2.2 Product and market development	5
2.3 Export development of commodities	8
Subprogramme 3: Specialized national trade promotion services	10
3.1 Export packaging	10
3.2 Export financing	11
3.3 Costing and pricing for export	12
3.4 Trade promotion communications	13
3.5 Quality control for export	14
3.6 National commercial representation abroad	14
3.7 Legal aspects of foreign trade	15
3.8 Export co-operation schemes for small and medium-sized enterprises (SMEs) and export-oriented joint ventures (EOJVs)	15
3.9 International physical distribution (IPD) for exports and imports	17
Subprogramme 4: Commodity promotion	17
Subprogramme 5: Human resource development (HRD) for trade promotion	18
5.1 Direct training activities	18
5.2 Strengthening of training institutions	19
5.3 Training materials programme	20
Subprogramme 6: Import operations and techniques	20

Subprogramme 7: Special programme of technical co-operation with the least developed countries	22
--	----

Subprogramme 8: Technical co-operation with national chambers of commerce and other business organizations	23
--	----

II. OTHER TECHNICAL CO-OPERATION ACTIVITIES	24
---	----

A. Trade between developing countries and the socialist countries of Eastern Europe	24
B. Technical co-operation among developing countries (TCDC) and economic co-operation among developing countries (ECDC)	25
C. Participation of women in trade promotion activities	25

III. EVALUATION	26
-----------------	----

A. Programme evaluation	26
B. Project evaluations	26

IV. RELATIONS WITH ORGANS, ORGANIZATIONS AND BODIES OF THE UNITED NATIONS SYSTEM AND OTHER BODIES	29
---	----

A. UNDP	29
B. United Nations regional economic commissions	29
C. United Nations specialized agencies	29
D. Commission of the European Communities	31
E. Commonwealth Secretariat	31
F. Import promotion offices (IPOs)	32
G. State trading organizations (STOs)	32
H. International Chamber of Commerce (ICC)	32
I. International commodity bodies	32
J. Common Fund for Commodities	33

Annex - Follow-up to JAG recommendations	34
--	----

List of abbreviations

ALIDE	Association of Latin American Development Finance Institutions
APCC	Asian and Pacific Coconut Community
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
ASTRO	International Association of State Trading Organizations of Developing Countries
CABEI	Central American Bank for Economic Integration
CEAO	Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (West African Economic Community)
ECDC	Economic co-operation among developing countries
EC	European Community
EOJVs	Export-oriented joint ventures
ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HRD	Human resource development
IDB	Inter-American Development Bank
IPC	Integrated Programme for Commodities
IPD	International physical distribution
IPOs	Import promotion offices
ITC	International Trade Centre UNCTAD/GATT
ITTO	International Tropical Timber Organization
JAG	Joint Advisory Group on the International Trade Centre UNCTAD/GATT
LDCs	Least developed countries
MNS	Market News Service
MTP	Medium-term plan
OAU	Organization of African Unity
PLACIEX	Latin American and Caribbean trade information and foreign trade support programme
PRODEC	Programme for Development Co-operation (Helsinki School of Economics)
PTA	Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States
SADCC	Southern African Development Co-ordination Conference
SMEs	Small and medium-sized enterprises
STOs	State trading organizations
TCDC	Technical co-operation among developing countries
TPOs	Trade promotion organizations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization

Note

Unless otherwise specified, all references to dollars (\$) are to United States dollars.

INTRODUCTION

1. In 1989, the International Trade Centre UNCTAD/GATT (ITC) celebrated its twenty-fifth anniversary, an occasion which prompted many governments to reaffirm their support to the Centre. Over the years, the Centre has continuously revised its traditional programmes to adapt them to the changing trade promotion and export development needs of developing countries. As part of its efforts, ITC has moved into new areas, e.g. trade in technical consultancy services and export-oriented joint ventures. ITC's result-oriented programme strategy at the enterprise level represented a major development in its approach to technical co-operation during the 1980s. The response to this new approach from both the developing countries and the donor community has been positive.
2. During the year under review, the Centre implemented to the maximum extent possible the recommendations of the Joint Advisory Group (JAG) at its twenty-second session; this is reflected in the annex to this report. It is hoped that the presentation of these recommendations and of the follow-up actions taken by the secretariat will meet the request of the Group for a more systematic description of follow-up measures.
3. At its twenty-second session, JAG recommended that ITC proceed with the preparation of documentation on its medium-term plan (MTP) for 1992-1997, which would be discussed at the Group's twenty-third session. This substantive discussion was to be preceded by a technical meeting on the subject. In accordance with this recommendation, ITC prepared a *Draft Section on Trade Promotion and Export Development of the Medium-Term Plan for the Period 1992-1997* (ITC/AG(XXIII)/118/Add.1). This draft was discussed at a technical meeting held in January 1990 and the recommendations resulting from the meeting will be circulated to all Governments of States members of UNCTAD and the Contracting Parties to the GATT.
4. The Centre's expenditures on technical co-operation activities reached an estimated record level of \$29.6 million in 1989, an increase of nearly \$3.3 million, or 12%, over the previous year's delivery.
5. For the second time in ITC's history, the volume of activities financed by the United Nations Development Programme (UNDP) - 52% - has overtaken that financed by trust fund contributions - 48%. Delivery in UNDP-funded projects increased by 18% or nearly \$2.4 million, reaching the record level of almost \$15.4 million, while that of trust-fund financed projects increased by 7% or \$0.9 million, thus reaching, again, a record level of some \$14.3 million.

I. REVIEW OF 1989 ACTIVITIES BY SUBPROGRAMME

6. ITC's technical co-operation activities are carried out through country projects, complemented by regional and interregional projects, which also provide the substantive research and development contribution to the overall programme. Many developing countries now give high priority to expanding the contribution of international trade to their national development plans, which, in turn, has led to a rapid increase in the number of country and regional technical co-operation projects. This section refers to only a number of them. A complete list of ITC projects by geographical area is given in the statistical appendix.

Subprogramme 1: Institutional infrastructure for trade promotion at the national level

7. The objectives of this subprogramme are to assist governments in formulating, implementing, monitoring and evaluating appropriate national trade promotion strategies and programmes and to establish or strengthen national trade promotion institutions for carrying out national trade promotion programmes. Following a self evaluation of the programme in 1987, and the recommendation of JAG, activities were geared to improving the overall institutional

framework of trade promotion by encouraging optimal reallocation of functions, development of clearer and better strategies for export development, and improving the co-ordination mechanism between governments and business organizations active in this field.

8. Under this subprogramme, ITC projects were under implementation in all geographical areas during 1989. They included project activities in the following countries: Benin, Botswana, Burkina Faso, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Democratic Yemen, the Gambia, Ghana, Guatemala, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Jordan, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Morocco, Nepal, Rwanda, Swaziland, the United Republic of Tanzania and Zambia. Long-term advisers participated in seven country projects. In some countries, ITC and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) co-operated closely in project formulation and implementation. In Costa Rica, Honduras and Guatemala, resident advisers continued supporting government efforts to strengthen the institutional framework for trade promotion. Several other countries indicated their interest in the formulation of medium-term export development strategies, to which ITC responded through short-term consultancy missions. Similar activities were carried out in other developing countries as indicated in the appendix to this report.

9. An advisory mission to the Sudan reviewed the role of the Export Promotion Council and formulated specific recommendations on its operations and the establishment of a technical secretariat. Advisory work was carried out for Burundi and Guinea to study the structuring and responsibilities of new promotional bodies. In Indonesia, a mission was undertaken with a view to formulating a project which would *inter alia* assist the Government in streamlining the infrastructure for trade promotion. In the Gambia, the National Investment Board was advised on how to enhance its capacity to plan and implement the country's non-traditional export development programme.

10. In-depth analyses of the institutional framework for export promotion were carried out in a number of countries. The studies led to the formulation of recommendations aimed at better distribution of responsibilities, harmonization of working procedures and the establishment of co-ordinating mechanisms to facilitate export development and promotion.

11. An important activity was the implementation of a major interregional project on trade development support for structural adjustment. The objective of this project was to identify why some policy level measures did not have their desired impact at the operational level and to recommend supplementary measures to be taken to remedy this. For this purpose, country studies on Côte d'Ivoire, Guatemala and the Philippines were completed and submitted to the respective Governments for their consideration.

12. Two publications, entitled *Distribution of Institutional Responsibilities for Foreign Trade Management* and *Comparative Analysis of Legal Statutes of Trade Promotion Institutions*, were completed and issued in English. The former examines how responsibilities are distributed among the various entities dealing with foreign trade in 60 developed and developing countries. The latter analyses the legal documents of 32 TPOs and formulates recommendations on the best manner to handle each subject.

13. Emphasis was given to training aspects through involvement in several workshops attended mainly by commercial counsellors and home-based staff of developing countries. At these events, attention was directed at providing an overview of the various facets of trade promotion and development, and suggesting how institutions should work together on these tasks, bearing in mind that this cannot be the sole responsibility of a single institution.

Subprogramme 2: Export market development

14. The objectives of this subprogramme are to help developing countries to improve their product and market development efforts and to strengthen the competitive position of their exporters. The subprogramme has three elements: trade information, product and market

development (for agro-based products, manufactured products and technical consultancy services) and export development of commodities. All three elements are backed by research and development activities.

15. Trade information is an integral part of trade promotion. It is essential for the promotion of exports and the rationalization of imports. The trade information services available through ITC comprise the provision of information on trade, including current market intelligence through ITC's Market News Service (MNS) projects, advisory services on how to set up and operate trade information services including electronic data processing and telecommunication facilities, the preparation of guidebooks, source books and other technical material, and the provision of in-service and other types of training.

16. ITC's product and market development activities cover all steps in an export operation from general research, and specific product and market research to the development of new products, adaptation of existing products, and marketing and promotion of products and technical consultancy services using appropriate marketing strategies. These activities concern non-traditional exports such as certain manufactured goods (engineering goods, electronic components) and more traditional processed agricultural items. In addition, ITC is increasingly involved in the export of technical consultancy services from developing countries.

17. As a result of the broadening of the export base in many developing countries, their need to diversify markets because of slower growth in traditional outlets and the trend towards regional and subregional economic integration, South-South trade will assume increasing importance. Consequently, ITC will devote part of its resources to this area.

18. ITC continues to give attention to the export development of commodities. It bases its expanding programme on the commodities covered by the Integrated Programme for Commodities (IPC) of UNCTAD. While strengthening its co-operation and joint efforts with the international commodity bodies, ITC intends to follow closely developments in, and co-operate with, the Common Fund for Commodities.

2.1 Trade information

(a) Technical co-operation

19. ITC continued to provide consultancy and advisory services, training and material support in trade information to almost 50 regional, subregional and national projects in all developing regions. Bearing in mind the recommendations of JAG at its twenty-second session, to speed up access to, and assist in the dissemination of, trade information, emphasis continues to be given to computer applications and the use of modern telecommunications techniques.

20. During 1989, ITC continued its collaboration with the Latin American Economic System (SELA) through the Latin American and Caribbean trade information and foreign trade support programme (PLACIEX) and the Caribbean Community (CARICOM) for the development of a Caribbean trade information system (CARTIS). In co-operation with UNCTAD, ITC provided continued assistance to the Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States (PTA) in the creation of an information network linking the PTA secretariat with member countries. Collaboration continued with the regional trade information centre (CRIC) for member countries of the West African Economic Community (CEAO). Two subregional projects for the creation of information networks for the exchange of economic and trade data in four English-speaking countries of the Economic Community of Central African States (CEEAC) and five French-speaking countries of the Economic Community of West African States (ECOWAS) were initiated.

21. A regional trade information project based at the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) was concluded during the year. Assistance continued to the Asian and Pacific Coconut Community (APCC) and the International Pepper Community (IPC) and their member countries for the development of computerized trade information systems. Inputs were also provided to the regional project "Development of exports from small and medium-scale enterprises in Asia and the Pacific" to assist in the development of networks for the collection and dissemination of trade information.

22. Under a number of national projects, tailor-made in-service training in trade information was provided at ITC headquarters to nine trade information officers from the Dominican Republic, Ghana, Jordan, Mongolia, Zimbabwe and two least developed countries, Ethiopia and Niger. Six of the trainees were women.

23. ITC continued its support for the project-assisted Trade Information Services at headquarters through the acquisition of some 2,500 items during 1989.

(b) Information supply

24. About 1,900 *ad hoc* requests for information and marketing advice were answered during 1989. The information provided included statistical data obtained from the COMTRADE data base and company information from the TRADERS data base, which were supplied against payment. Charging is being gradually introduced for the processing of more complex trade information requests, such as product/market files prepared for field projects.

25. ITC's computer programmes were adapted to the new COMTRADE data series, which is based on the third revision of the Standard International Trade Classification (SITC) and the Harmonized Commodity Description and Coding System (HS). However, delays in reporting from several important trading countries caused by the introduction of HS will also delay the updating of ITC's Import Tabulation System (ITS) for the period 1984-1988.

26. Tests for an exchange of electronic mail with a number of developing countries and the development of ITC's electronic bulletin board were continued. ITC's Trade Library produced a model for computerized library management based on the CDS/ISIS software of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). ITC became a distributor of this software package for its projects and organized specialized training courses on its utilization.

27. ITC produced - increasingly using computer techniques - some 35 market briefs on selected products and their markets, which were disseminated to exporters of the products concerned and organizations in over 60 developing countries. Feedback from users is systematically invited and confirms the usefulness of the briefs. Guidelines on how to prepare and disseminate market briefs were published to encourage or improve similar activities by organizations in developing countries. The production of market briefs is closely co-ordinated with a number of import promotion offices.

28. Some 300 company profiles were added to the TRADERS data base. Efforts are being made to seek extra-budgetary resources for the maintenance, updating and development of that data base. ITC continued to supply trade promotion organizations in developing countries with information on new trade documentation becoming available and, in support of various research and dissemination activities, to enrich its information files system through the addition of some 3,600 items.

29. Co-operation between UNCTAD and ITC in trade information continued to expand in 1989. Close technical interplay has been and continues to be developed between specific ITC and UNCTAD programmes such as between the ITC project on trade data analysis at enterprise level and the UNCTAD ASYCUDA (Annotated System of Customs Data) programme. Recognizing the

wealth, specificity and importance for developing countries of information collected and stored by both organizations in their respective data bases, ITC and UNCTAD intend to embark on a joint programme for co-ordinated dissemination of this information, such as importers' and exporters' profiles, tariff and non-tariff measures and market information, to specific target audiences in government and business sectors in developing countries. UNDP support for this effort is being sought jointly by the two organizations which have agreed to intensify such joint endeavours.

30. The 1988 edition of ITC's *World Directory of Trade Promotion Organizations and Other Foreign Trade Bodies*, produced from a computerized data base, was disseminated in March 1989. It covered the services provided by some 650 organizations world-wide. A third updating of its directory of on-line data bases and telex services for trade promotion activities was undertaken. The production of a pilot version of a directory of specialized importers' associations was initiated in late 1989. A revised edition of the brochure on ITC activities and services in trade information was issued.

(c) Market News Service

31. The Market News Service (MNS) continued to expand its product and country coverage during 1989. With the addition of bulk-packed concentrated fruit juices, the Service now covers five product groups. In the product group fresh fruits and vegetables, 54 products are monitored in 12 European import markets as well as the North American markets; information on this product group is transmitted to 75 developing countries. The Service for common spices covers the world market for 13 products; 52 developing countries participate in this Service. The Service for cut flowers covers all major imported varieties, including orchids, on the European and North American markets. Thirty-four exporting developing countries receive information on this product group. The Service for raw and semi-tanned hides and skins covering the world market provides information to 54 developing countries.

32. MNS was evaluated in 1988 and it was recommended that it should deepen its information by providing market intelligence to exporting developing countries in the form of feasibility studies, analyses of market data, etc. In 1989, MNS produced a number of position papers concerning products of specific interest to developing countries. MNS in Europe and North America started the distribution of a monthly bulletin.

33. Financing for the MNS programme is received from UNDP and trust-fund donors. Extensions of current projects are in the pipeline. The International Tropical Timber Organization (ITTO) has approved an MNS project for tropical timber and timber products and two trust-fund donors have agreed to finance this Service jointly through ITTO headquarters in Yokohama. This Service is expected to start during the first quarter of 1990. A special project for the inclusion of the Middle Eastern consumer markets has been submitted to UNDP for consideration.

34. The subscription system under which individual MNS end-users can obtain information against payment has been further developed and it is expected that by the end of 1991 all receivers will be paying subscribers.

2.2 Product and market development

(a) Agro-based products

35. To obtain a complete picture of activities in the agro-based sector, this paragraph should be read in conjunction with Section 2.3, Export development of commodities, since most of the activities covered in that section concern agricultural commodities. Co-operation activities in this product sector mainly took the form of the provision of advice on the adaptation of products to

market requirements and support to production development, marketing and market research missions, study tours, in-service training and seminars/workshops on specific products, often related to the research work and publications of ITC.

36. Following the recommendations of an evaluation, the activities of the interregional project for floricultural products will be concentrated on four countries - Ecuador, Kenya, Malaysia and Thailand - largely in the form of the provision of technical advice and marketing activities at the enterprise level. Floricultural products are covered by MNS. At regional and national levels, support was given to exporters in Pakistan, Seychelles, Sri Lanka and Zimbabwe.

37. The Market News Service continued to cover a large number of fresh horticultural products (see para. 31). Papers covering production, post-harvest handling and marketing aspects were prepared on specific products of interest to a number of developing countries, for example on fresh beans and mangoes. At the regional and national levels, advisory activities were undertaken on post-harvest handling, storage, quality control, grading, packaging, etc., for a number of countries including Costa Rica, Ghana, Honduras, Malawi, Sri Lanka and Zimbabwe.

38. Marketing research and production development activities on processed fruit and vegetables were undertaken for several countries, e.g. Costa Rica, Côte d'Ivoire, Egypt, Guatemala, Indonesia, Turkey and Uruguay. In Costa Rica, assistance has covered market diversification for fresh strawberries and a study of the feasibility of further processing them for export. Market development activities for cardamom in Honduras enabled that country to strengthen its presence on major import markets and to ensure higher revenues through better post-harvest handling, classification and packaging. In Guatemala, additional market prospects for frozen vegetables were highlighted through tailor-made assistance at company level. A systematic approach to the export development of frozen vegetables brought to the attention of producers and potential investors in Uruguay the possibilities of new and expanded export-oriented investments.

39. Several market development missions were carried out during the year, *inter alia* to Saudi Arabia and the United Arab Emirates for the export of fresh horticultural products from Zimbabwe.

40. A major market survey on marine products was published. Entitled *Squid, Cuttlefish and Octopus: A Study of the World Market for Cephalopods*, it covered eight major world markets and its findings were presented at the "Squid '89 Lisbon" conference on cephalopods organized by INFOFISH and Agro-Europe (London) Ltd. Several trade magazines have reviewed ITC's work on this product group. The study clearly indicates good prospects for the expansion of exports from producing exporting countries. The enterprise-oriented project "Export development of shrimp from Central American countries" covers such aspects as aquaculture, post-harvest handling, processing, improved utilization of shrimp waste and export marketing. A major national project was developed for Mauritania.

41. Exports of dried fruits and nuts are of major importance to many developing countries, including many least developed. During the past 10 years, ITC's activities in this product sector have been at the national level. The need to strengthen the support capacity through the implementation of a major interregional market development project is strongly felt. On a pilot basis, a market study covering a major import market and trading centre was carried out during the year and a technical co-operation needs analysis was undertaken in selected East African countries.

42. The project entitled "Computerized trade intelligence on pepper and pepper products", implemented in close collaboration with the International Pepper Community, has in its first phase substantially strengthened the capacity of the Jakarta-based IPC secretariat in trade information and intelligence, and future activities will be geared to strengthening IPC's links with

member countries. Spices and spice products are covered by MNS. At the national level, ITC implemented technical co-operation projects with China, Honduras, India and Indonesia.

(b) Manufactured products

43. In the promotion of exports of manufactured products, greater emphasis is placed on adapting existing products or developing new products to meet the specific demand characteristics of target markets. While providing this assistance, every effort is made to develop a capacity in the developing countries to carry out these tasks on their own. This can be a lengthy process when design capacities need to be developed and linked with the export marketing management of enterprises. The first ITC fashion design workshop on silk garments, held in China in May 1989, resulted in requests for more of this type of assistance and over a longer period to achieve more lasting results.

44. Through an integrated multi-year technical co-operation programme, ITC is assisting selected agricultural machinery manufacturers in Argentina, China and Zimbabwe. The assistance given has already improved the international competitiveness of some products. Training in export marketing and the establishment of after-sales service networks in selected target markets have resulted in measurable increases in exports.

45. Participating enterprises in Argentina recorded an increase of some 20% in their exports in 1989 as a result of programme activities in new markets in Central America. The Chinese participants started to sell small tractors to selected markets in Western Europe and consolidated export sales in countries such as Thailand and Pakistan. The Zimbabwean participants improved their export performance by 40% on existing markets and began to sell for the first time on a regular basis on a number of new markets.

46. These preliminary results have been achieved with the participating enterprises sharing substantially in the cost of programme activities. In 1989, ITC project funds of \$300,000 were matched by the \$200,000 spent by the enterprises on programme activities, i.e. 40% of total expenditure.

47. ITC initiated export development assistance in non-conventional energy equipment to selected enterprises in Brazil and India. Advisory services in product and market development were provided to participating companies. As a result of the project's trade promotion efforts, a Brazilian company significantly increased its portfolio for crystalline silicon wafers, which reached around \$3 million. ITC published in 1989 volume II of the market survey entitled *Power-generating and Transforming Equipment for Non-conventional Energy: An Overview of Market Prospects in Selected Asian Countries*.

48. A feasibility study was launched to provide basic information on the prospects for the development of a large-scale ITC project on health technology, which would provide technical support to selected enterprises in Asia and Africa currently manufacturing/exporting equipment and components for the disabled, at price, design and quality levels corresponding to current requirements. Field research in selected developing countries in Asia and the Middle East was completed in 1989.

49. A survey on copper and copper products was completed in 1989. The main objective of this study, to be published in 1990, is to assess current trends in world production and international trade and to identify copper products and markets with the most promising prospects for developing countries. The study concentrates on recent developments on world copper markets and particularly the trade in copper semi-manufactured products.

50. National and regional activities in textiles and garments concentrated on sales missions and advisory missions dealing with market research, product adaptation, design and organizing for export at enterprise level. Many projects, especially those on silk and cotton, are multi-year

projects for the benefit of such countries as China, Ethiopia, India, Thailand, the Sudan and the United Republic of Tanzania. ITC has also been involved in developing the silk mark as a tool for market expansion.

51. A major study on wooden furniture and basic work on a review of processed wood products was completed in 1989. A number of technical assistance activities at enterprise level on furniture, toys and builders' woodwork were undertaken in Asia (China, Malaysia, the Philippines, Sri Lanka, Thailand). These largely dealt with product adaptation and export marketing management.

52. National projects in China, India, Morocco and Turkey had market development components covering leather and leather products. These were mostly enterprise-oriented activities. An Asian regional project also covered leather manufactures at enterprise level. ITC started implementing a market development component of a regional African leather development scheme on behalf of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

53. Enterprise-oriented technical assistance in rubber and rubber products progressed for the benefit of India and Malaysia, and a survey entitled *Rubber Products: A Study of Selected Markets* was published in 1989.

54. A major study was started in 1989 to explore the feasibility of establishing a commercially structured and self-sustaining organization focusing on increasing direct trade in artisanal products from small and medium-sized producers. The organization would also offer advisory and assistance services in export development.

55. In many of the above projects, joint venture opportunities were identified and will be pursued in 1990 (e.g. in silk products, agricultural machinery and furniture).

56. ITC has started to develop medium- to long-term specialized programmes for the promotion of trade in emerging technologies and engineering products in such sectors as agriculture, environment, energy, health and information/communication.

(c) Export of technical consultancy services

57. ITC continued to work closely at the enterprise level with firms in developing countries that wished to enter or to increase their share in the international market for technical consultancy services. In 1989, the Centre concentrated on the financing problems inherent to the export development of such services.

58. The technical consultancy services currently dealt with by ITC are engineering, construction, operation and maintenance, computer software, training, trade information and turnkey plants.

59. In future years, ITC will focus on the identification of areas in which government and other national or subregional support, including financial support, is essential to companies in developing countries wishing to penetrate foreign markets, to establish their credibility and to enter into partnership or joint-venture arrangements with similar companies from developed or developing countries.

2.3 Export development of commodities

60. The content and orientation of ITC's activities in commodities cover the following main areas: product and market development, national marketing and distribution systems, research and development, market promotion, commodity trading, trade information systems, diversification and human resource development. In co-operation with international organizations and international commodity organizations, multi-year integrated programmes of

technical co-operation covering these areas were developed for cocoa, coffee, natural rubber products, tea and tropical timber products. Similar programmes were formulated for silk and silk products, and spices.

61. The Centre's commodity-specific work currently deals with cocoa and cocoa products; coconut products (other than oil); coffee and coffee products; copper and copper products; cotton, cotton yarn and grey cloth; hard fibres; jute and jute products; meat and meat products; natural rubber products; silk and silk products; spices; tea; tropical timber and timber products; and vegetable oil seeds, fats and oils;

62. A set of project proposals for technical co-operation activities to meet the needs of African least developed tea-exporting countries was reviewed at a technical symposium of 23 specialists from the tea trade and industry of several major African tea exporting countries in early 1989. This led to the establishment of priorities for ITC's future work in tea as follows: human resource development, generic promotion, processing, marketing and distribution, and studies and research.

63. ITC continued its project activities on coffee. It will further develop its programme of sectoral surveys and plans are under way to carry out sectoral surveys in 1990 in four least developed countries, i.e. Benin, the Central African Republic, Haiti and Sierra Leone.

64. Personnel from the coffee trade and industry in Angola, Bolivia, Burundi, Ethiopia, Haiti, Liberia, Malawi, Papua New Guinea, Uganda, the United Republic of Tanzania and Zambia participated in in-service training activities. In addition, in October/November 1989, nine persons from the coffee trade and industry in selected small coffee-exporting countries in Africa (including least developed countries) underwent in-service training in cup tasting, grading and trading with exporters in Kenya. Further in-service training is planned in Kenya and, in co-operation with the Inter-African Coffee Organization (IACO), in Abidjan, Côte d'Ivoire in early 1990.

65. Further rounds of dissemination seminars and activities following up the publication of ITC's commodity handbook on cocoa were carried out in Africa, Asia, the Caribbean and Central America. In-service training for participants from Africa, Asia, the Caribbean, Latin America and the South Pacific continued and a national project to improve the quality of cocoa was under implementation in Indonesia. Other types of technical assistance on cocoa were included in a country programme in Ghana and were proposed for Nigeria. In addition, as a result of the above dissemination seminars, work started on a cocoa shipper's manual as an extension of the trader's guide, and there are plans for a study of the world trade in fine and flavour cocoa. Work continues on a project to assess the needs and potential for the generic promotion of cocoa in two low importing countries and two producing countries. For training purposes, case studies on cocoa trading were prepared. A project proposal for the organization of a commodity market in Bahia, Brazil was also prepared.

66. The first volume of ITC's trader's guide on vegetable oils and oil seeds was completed and will be published in early 1990. This volume covers trading systems and techniques. The second volume should be completed later in the year. The project, which is designed as a three-year activity, includes follow-up in the form of dissemination workshops; these are foreseen to commence soon after publication of the guide. The first round of dissemination seminars will take place in Asia and the Pacific.

67. ITC continued to collaborate with APCC member countries and the APCC secretariat in Jakarta in strengthening the computerized information system linking them as well as communications by electronic bulletin board and electronic mail. In order to enable APCC to take over the operation of the trade information system, in-service training at ITC headquarters in trade information and processing of statistical data was provided to APCC staff.

68. ITC's technical co-operation activities in copper, cotton, natural rubber and tropical timber are described in subsection (b) above. A proposal for a workshop on natural rubber has also been prepared for submission to a donor country for financing.

69. ITC is co-operating closely with the African Oil Palm Development Association (AFOPDA) in the development of regional trade in oil palm products in West Africa.

70. In addition, a proposal covering rural commodities was developed to assist commodity-exporting countries in building up effective trade information systems on these products.

71. ITC participated in meetings of the relevant specialized councils of GATT and in intergovernmental groups of FAO and UNCTAD on selected commodities. Consultations at senior and working levels with GATT and UNCTAD officials enhanced the usefulness of ITC activities, *inter alia*, on commodities and led to better co-ordination of activities.

Subprogramme 3: Specialized national trade promotion services

72. The main objective of this subprogramme is to help developing countries to build up technically sound and efficiently managed trade-related infrastructures and facilities that will support business communities in their efforts to produce internationally competitive exportable products. Of late, the subprogramme has been giving increasing emphasis to the enterprise approach.

3.1 Export packaging

73. Export packaging continues to be a subject of vital concern in developing countries as demonstrated by the steadily increasing number of requests for information and technical assistance.

74. Some 13 packaging projects were operational in 1989. These included a major project establishing a development and training centre for package printing in a South-East Asian country, and a programme of direct assistance to enterprises making and using packages in countries covered by the Southern African Development Co-ordination Conference (SADCC). In addition, several national projects helped with the establishment and operation of packaging centres through training and consultancy inputs and through the provision of information and testing equipment. These projects helped producers and users of export packaging with their technical and commercial problems and led to the creation of packaging associations and the staging of packaging conferences and exhibitions in a number of countries.

75. The export packaging programme element was evaluated in 1989 together with the export quality control element. The report and recommendations of the evaluation are presented separately.

76. Fact-finding, programming and advisory missions to 27 countries were carried out during 1989. ITC also participated in a number of conferences and similar events, including the World Packaging Congress in Singapore, the Asian Packaging Federation Congress in Seoul, two FAO conferences in Morocco and national and regional events in Algeria, Iraq, Tunisia, the United Republic of Tanzania and Zimbabwe.

77. Based on ITC's experience in packaging information services, a consolidated strategy for effective and pragmatic operations, closely adapted to the specific needs of developing country exporters, has been developed. A similar strategy for human resource development is now being established. A large collection of training materials and educational programmes from all parts of the world has been assembled from which a set of audio-visual aids is expected to be developed

in collaboration with the Indian Institute of Packaging. The Packaging Association of Canada has donated documentation and training materials from its national training course for adaptation by ITC to the training needs of developing countries.

78. Twenty developing countries are now covered by the PACKDATA computerized packaging information network. Software for the data bases was substantially revised during the year and made more user-friendly. ITC's packaging documentation now consists of about 1,400 volumes of documents and approximately 160 titles of periodicals. Small collections of packaging textbooks and subscriptions to packaging periodicals were supplied to trade promotion organizations in Bangladesh, Ethiopia, Ghana, Nepal and Thailand. The system for disseminating packaging information, particularly at enterprise levels, is being improved. Work on an expanded mailing list for this purpose started in 1989.

79. With the assistance of the Programme for Development Co-operation (PRODEC) of the Helsinki School of Economics, a manual on procurement of packaging materials was published which emphasizes local supply possibilities and the use of indigenous packaging materials. This manual was prepared for packaging users in the SADCC subregion but it will also be useful to other developing countries.

80. Other publications include a set of ITC's *Export Packaging Notes*, new export packaging notes on packaging machinery specifications and modified atmosphere packaging, together with the first issue of *PACKDATA-News*.

81. ITC participated at the ASIAPACK exhibition in Singapore. The French Packaging Institute provided space for ITC on its stand at the EUROPACK exhibition in Lyons.

82. The programme element will continue to support regional networks in Africa and Asia for the transfer of packaging information and experience. Such a scheme is now proposed for Central America. ITC's PACKDATA computerized data services will be introduced into at least five more developing countries during 1990.

3.2 Export financing

83. Inadequate export finance is at the heart of the problems faced by many developing countries in the expansion of their exports. Activities under this programme element are intended to assist developing countries in introducing financial schemes and services to alleviate this problem. The primary objective is to establish or strengthen appropriate infrastructural facilities dealing with export finance, export credit guarantee and insurance and related support services. This involves the mobilization of national banking systems under the leadership of the central banks to play an active role in national export development and the upgrading of the knowledge and skills of officials of the institutions concerned. ITC collaborates closely with the World Bank and the regional development banks on this matter.

84. During the year under review ITC assisted the PTA Trade and Development Bank through research and advisory missions in the finalization of proposals for the introduction of trade financing schemes in member countries of the Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States (PTA). These were designed to facilitate the expansion of intra-regional trade. ITC also co-operated with Mauritius, the United Republic of Tanzania, Zambia and the Central American Bank for Economic Integration (CABEI) to improve/introduce financial services for the benefit of the export sector. In each case, specific proposals were made and, in several cases, these have been incorporated in projects of co-operation to provide longer-term support to the financing institutions.

85. A regional workshop on the rehabilitation finance management of export-oriented enterprises took place in Guatemala in collaboration with the Association of Latin American Development Finance Institutions (ALIDE) and two seminars were conducted in Jordan and the United Arab Emirates on export finance services.

86. Fact-finding missions on export credit insurance and guarantee were organized in Kenya, Lesotho, Qatar (with a one-week seminar on credit insurance), Swaziland, Turkey (with a one-week seminar on commercial risk cover), the United Republic of Tanzania and Zambia. Lesotho and Zambia have projects of technical co-operation in export financing with ITC.

87. In recent years, ITC has endeavoured to provide assistance to selected Asian countries in upgrading export finance mechanisms. The experience gained from these projects and the need to broaden the range of training facilities beyond that feasible in national projects led to the preparation of a large-scale project entitled "Export Finance and Support Services in Asia and the Pacific". The project will assist participating countries in improving financial services to their exporters for term-lending, pre- and post-shipment finance, export credit guarantee and insurance, and the related support services. In 1989 several needs analyses and missions were undertaken in preparation for around 45 workshops which will be conducted under this project over a three-year period, in collaboration with the Association of Development Financing Institutions in Asia and the Pacific (ADFIAP).

88. With the assistance of ITC, an export finance scheme became operational in Lesotho, to provide comprehensive support in this sector to the expanding export community.

89. A monograph on export documentation dealing specifically with export financial services was finalized.

3.3 Costing and pricing for export

90. Activities under this programme element seek mainly to help alleviate the lack of knowledge and expertise and the insufficient use of cost accounting in ascertaining and controlling the cost of exportable products. In addressing these deficiencies, ITC increased the exporters' knowledge and skills in identifying, collecting, classifying, analysing and interpreting cost elements with a view to helping them to reduce costs and eliminate unprofitable export operations. ITC also provided assistance to private investors and export development institutions in export-oriented project identification, formulation and appraisal as the scarcity of identified investment projects and the weakness of the studies prepared in that regard constituted a stumbling block for the development of exports or resulted in a high rate of failure.

91. ITC concentrated on training activities coupled with direct advice to selected enterprises. Following evaluation of the programme element in 1989 (see para. 195), it was recommended that more attention should be given to train-the-trainers programmes in view of the large number of enterprises that could benefit from such training.

92. Several regional organizations requested ITC assistance in export project identification, formulation and appraisal in this area. In response to those requests, regional training events took place in co-operation with the Permanent Secretariat of the General Treaty on Central American Economic Integration (SIECA) and ALIDE to which several participants from Central American countries and the Caribbean were invited. Other training events were also held in co-operation with UNIDO and the Arab Industrial Development Organization (AIDO) in Iraq, Kuwait, Mauritius and Saudi Arabia.

93. Following requests from ADFIAP and CABEL, several projects are under preparation. They will cover the development of case studies pertinent to the regions in question to be used in training events on a regional level, incorporating various disciplines such as costing and pricing.

export-oriented project identification, formulation, appraisal and financing. Furthermore, a mission was undertaken to Malta to assist that country in identifying its needs in priority export areas. Several other missions are programmed for 1990.

94. Under this programme element a training pack (see para. 146) was published for use in training events. Furthermore, a project profile document was developed to serve as a basic information file for the promotion of an export-oriented project to interest potential investors. An important part of a new publication on export project appraisal has been prepared and the publication is expected to be issued in 1990.

3.4 Trade promotion communications

95. JAG at its twenty-second session endorsed the recommendations of the technical meeting that examined the report on the evaluation of this programme element. ITC has undertaken the actions described below to the extent permitted by resources.

96. The name of this programme element has been changed from "trade fairs and commercial publicity" to "trade promotion communications" to reflect better the range of activities carried out under the element. Trust funds were obtained to replenish the training kits on exhibition stand design. A project document seeking to carry out some recommendations has been prepared for submission to donors. Moreover, ITC continued to explore financing possibilities to enable it to carry out other recommendations.

97. During the year under review, several trade fair activities were carried out in Africa. An ITC consultant commenced the first of several missions to Gabon and Zaire to assist in preparations for the exhibition being organized by the Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC), which will be held in Kinshasa during July 1990. ITC assisted in preparations for a specialized leather fair organized by PTA in Ethiopia (Addis Ababa) in January 1990. This leather fair, the first specialized fair organized by PTA, provided member countries with the opportunity to display a wide range of leather products. An ITC adviser carried out a one-month mission to Ouagadougou to evaluate the results of the 1988 Salon international de l'artisanat de Ouagadougou (SIAO) and to advise on how to improve the biennial event. Another consultant advised the Government of Rwanda on the organization of, and procedures for, participation in international fairs. An ITC adviser visited Zambia to programme and start work on promotional brochures for selected enterprises with high export potential.

98. In support of a regional enterprise-oriented project in Asia, missions to the Philippines, Sri Lanka and Thailand were carried out to provide in-plant and marketing assistance to printers interested in finding export work, and market promotion activities commenced in the United Kingdom and the United States. Several contracts have already resulted from this assistance, which began in 1988.

99. An ITC consultant on trade fairs advised the Government of Uruguay on how to strengthen its institutional infrastructure to enable it to participate more extensively in trade fairs.

100. ITC provided lecturers for a regional seminar on trade fair participation, organized in Nairobi by PRODEC-IMPORT. In Asia, an ITC team lectured at a similar seminar organized in Colombo by PRODEC-IMPORT for participants from Asia and Latin America. Like the seminar in Nairobi, this was part of preparations for the export exhibition that PRODEC-IMPORT will hold in Helsinki in November 1990 for 22 African, Asian and Latin American participants.

3.5 Quality control for export

101. Under this programme element, ITC provides technical support to enterprises and institutions in developing countries currently managing or willing to launch quality improvement and control programmes for export products.

102. Projects on export quality improvement and control are being implemented by ITC in Chile, Indonesia, Madagascar, the SADCC region and, in general, for least developed countries (LDCs). The projects provide consultants, testing equipment, information/documentation and training.

103. An interregional seminar on the role of standardization and quality control in the international trade of LDCs took place in Geneva with participants from 18 French-speaking LDCs, following a similar seminar for English-speaking LDCs implemented in 1988.

104. All developing countries receive information and publications from ITC on export quality improvement and control. The *ITC Export Quality Control Note* is produced quarterly in English, French and Spanish. The *Manual on Total Quality Control at the Enterprise Level* is also being widely distributed and utilized; Arabic, English and Spanish versions are available and a Hungarian version has been produced by the Hungarian Standards Bureau. The *Manual on Food Quality Control for Small and Medium-Sized Enterprises* will be distributed in early 1990.

105. Regular contacts with leading international, regional and national organizations concerned with standardization and quality control are maintained. These organizations include the following: Association française de normalisation (AFNOR), African Regional Organization for Standardization (ARSO), the Arab Standards and Metrology Organization (ASMO), British Standards Institute (BSI), Canadian Standards Council (CSC), Deutsches Institut für Normung e.V (DIN), Economic Commission for Europe (ECE), European Community (EC), FAO/WHO Codex Alimentarius Commission, GATT, International Organization for Standardization (ISO), and UNIDO. ITC participated in the Sixth General Assembly of ARSO, held in Nairobi, and in the International Conference on Quality Control, organized by the Latin American Organization for Quality, which took place in Buenos Aires and Rio de Janeiro.

3.6 National commercial representation abroad

106. This programme element was evaluated in 1988 and the evaluation report was considered by a technical meeting in January 1989. JAG in its twenty-second session endorsed the recommendations of the technical meeting; follow-up action was taken on these recommendations in 1989. A survey was undertaken of the commercial representation role of the diplomatic services of developing countries with a view to enhancing ITC assistance, particularly in training, in this area.

107. Advisory and fact-finding missions to Colombia, Guatemala and India were undertaken. In the case of Colombia and India, surveys were made of the operations of commercial representation offices in Europe. Following a survey of the national trade promotion systems in the five member countries of the Central American Common Market (CACM), a programme of activities was developed for the regional project for strengthening commercial representation services in Central America. The first two activities, a regional meeting of senior officials and an information workshop on trade promotion for headquarters officials, were implemented in November and December, respectively. With regard to India, a preliminary project concept has been presented to the Government for consideration. Assistance was provided to the Government of Uruguay in the preparation of a manual of instructions for the national commercial representation service.

108. Workshops for commercial representatives of developing countries stationed in Europe were organized jointly with PRODEC and the Swedish Import Promotion Office for Products from Developing Countries (IMPOD) in Helsinki and Stockholm, with the United Kingdom's

Developing Countries Trade Agency (DeCTA) in London, and with the Czechoslovak Chamber of Commerce in Prague. A commercial representation workshop was held in Ethiopia. ITC also took part in a workshop for Indian commercial representatives, organized in New Delhi by the Foreign Service Training Institute, and in a workshop for Asian countries on the promotion of trade with the socialist countries of Eastern Europe, organized by UNCTAD/UNDP/ESCAP in Moscow. Participants in these workshops included diplomats with trade promotion functions.

109. ITC has revised and extended the scope of its training pack for commercial representatives to ensure that it fully meets current and anticipated trade promotion requirements of developing countries. The pack, which is designed to provide developing countries with indigenous training capacity, should be ready for publication in 1990.

110. Translation into French of the *Handbook for Official Trade Representatives* has started and the Spanish edition of the handbook is now available for distribution.

3.7 Legal aspects of foreign trade

111. Exporters and importers have to comply with intricate and diverse regulations in order to carry out their foreign trade operations. To national laws and regulations, and administrative rules of exporting/importing countries, a network of internationally agreed rules for trade relations has been added in recent decades. It is increasingly difficult for traders in developing countries to keep abreast of the various rules and regulations in foreign trade. The national trade promotion bodies, as well as business organizations responsible for advising traders on commercial legal matters, face similar problems. The objective of ITC assistance is to alleviate these problems.

112. Early in 1989, developing countries were informed of the possibilities of obtaining additional assistance from ITC in this area and several requests for such assistance were received. Assistance was provided on such matters as updating commercial information, training of staff and the establishment of appropriate mechanisms for advising traders. Moreover, direct assistance and legal advice were given to enterprises in Asia and Central America. The setting up of legal information cells was suggested as a means of answering urgent queries from exporters and importers who are not familiar with international contracting. Operational modalities for setting up such cells are under study in some countries. In addition, numerous information and training events (workshops, seminars, conferences, round tables) responding to specific needs took place at all levels.

113. Research on modern contracts has been initiated to meet the large demand of developing countries. Subject to the availability of resources, a computerized legal data base is planned to be set up; the data base will be at the disposal of foreign trade operators in developing countries who need to know laws and regulations in their target markets.

114. Close links were established with the following organizations, among others: EC, GATT, International Chamber of Commerce (ICC), International Development Law Institute (IDLI), United Nations Commission on International Trade Laws (UNCITRAL), and UNIDO. These links allowed ITC to benefit from these organizations' human resources and avoid duplication of work and led to active co-operation. In addition, discussions were held with the Commonwealth Secretariat on the holding of a joint symposium on legal aspects of foreign trade for the benefit of African developing countries.

3.8 Export co-operation schemes for small and medium-sized enterprises (SMEs) and export-oriented joint ventures (EOJVs)

(a) Small and medium-sized enterprises (SMEs)

115. ITC continued to provide assistance to small and medium-sized enterprises in an attempt to widen the participation of these enterprises in the export trade of their countries.

116. A three-year regional project in Asia was completed. A significant feature was the development of a methodology for identifying SMEs with export potential and designing assistance programmes to meet their specific needs. A training manual for SME promotion agencies was published; a guidebook for SME exporters is being completed. An independent evaluation of the project concluded that it was well conceived, timely and met a vital need. Furthermore, it was considered that the development objectives were being achieved and that the methodology used in the project could be adapted for use in other regions.

117. In recognition of the important socio-economic role played by cottage and handicraft sectors in most developing countries as well as of their contribution to the export trade, two regional seminars on this theme were held during the year. The seminars highlighted the vast untapped export potential of these sectors and outlined a framework for an integrated programme covering marketing, market development, human resource development and institutional issues.

118. Two regional seminars on the SMEs' export information needs were conducted during the year, focusing on the collection, storage and dissemination of information to SMEs. A training manual on dissemination of trade information to SMEs is nearing completion.

119. Advisory assistance and research activities continued in 1989 and will expand in 1990. A monograph entitled *Exports from SMEs in Developing Countries - Issues and Perspectives* is ready for publication. ITC participated in a number of seminars and symposia held by various international agencies during the year.

(b) Export-oriented joint ventures (EOJVs)

120. ITC's three-year project in this area continues to help enterprises in five Asian countries to identify joint venture partners. By September 1989, 104 enterprises had been selected and possible joint venture partners had been identified for 68 of them. Similar activities will be undertaken in the African/Latin American/Mediterranean regions in 1990 subject to availability of funds.

121. Two regional and one national dissemination seminars on techniques for promoting EOJVs were conducted for participants from 17 countries, including five LDCs and four island developing countries. ITC participated in a number of seminars and workshops on the subject, including a working session organized by the Inter-American Development Bank (IDB) for promoting EOJVs in Latin American countries. ITC also conducted two regional workshops on this subject. A monograph on issues relating to the promotion of EOJVs will be published in 1990.

122. The ITC regional project was evaluated by UNDP in 1990. The evaluation found that the project had addressed a real need of enterprises in developing countries and had found a way to meet that need.

123. The ITC Export Management Advisory Unit (based in Zurich) concentrated its assistance on five Asian countries (India, Malaysia, the Philippines, Sri Lanka and Thailand) and one African country (Côte d'Ivoire). Assistance to Côte d'Ivoire was considered a pilot exercise for the purpose of expanding ITC activities in this field in the African region. The Unit provides assistance to private enterprises on such aspects as marketing, management and capital. Since its inception, some 24 agreements between sponsors in developing countries and European collaborators have been signed.

124. ITC's activities in this area were the subject of a special informal discussion session at the JAG's twenty-second session. There was general agreement that ITC had introduced an innovative programme and had adopted a thoughtful and systematic approach to promoting EOJVs. The meeting also suggested that the programme's geographical coverage should be broadened gradually, without compromising its qualitative aspects.

3.9 International physical distribution (IPD) for exports and imports

125. ITC began activities in this area in the late 1980s. The strategy pursued in 1989 consisted of the elaboration of a methodology for IPD studies on the basis of which case studies were carried out on selected products from certain countries. Workshops for exporters and importers were held in Guatemala and Honduras.

126. Dissemination workshops and seminars were carried out in Colombia for the benefit of exporters at the enterprise level in 1989 following distribution of volume I of the *Manual on the Physical Distribution of Export Goods*. The French version of volume II was published in 1989 and the English and Spanish versions will be issued in 1990. The above-mentioned methodology was revised and used for a study of the physical distribution of fresh mangoes in the case of five Latin American countries, the findings of which will be discussed in early 1990. This methodology will also be used for studies on different products from five Andean Group countries.

127. A four-year regional project for 19 Latin American countries became operational in Bogota in April 1989.

128. ITC's approach to IPD management at enterprise level, developed within the context of international trade logistics, covers the analysis of the services responsible for the components of the IPD chain. In this regard close co-ordination is being sought on a permanent basis with different specialized organizations of the United Nations system and with relevant non-governmental organizations (e.g. *Fédération internationale des agents transitaires et assimilés* (FIATA), International Air Transport Association (IATA), International Civil Aviation Organization (ICAO), Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), the UNCTAD Shipping Division and the UNCTAD Special Programme on Trade Facilitation).

129. The knowledge and experience acquired in Latin America will be used for the benefit of other developing countries, initially in Africa. Programming missions and seminars have been planned and will be followed up by case studies on selected export/import products. Co-ordination at the regional level is anticipated.

Subprogramme 4: Commodity promotion

130. ITC continued its market promotion activities for jute products in Japan, the United States and Western Europe. An ITC study carried out earlier revealed that there was a potentially large market for jute geotextiles in North America. A brochure, which will be distributed to the administrations of a large number of United States cities, will list the applications and typical specifications of jute geotextiles.

131. Under the jute market development project in selected Western European countries, activities in 1989 continued to concentrate on carpet backing and geotextiles. Promotional material was distributed to the carpet industry and trade in selected Western European countries, and ITC participated with a jute information stand in the International Carpet Fair in Harrogate (United Kingdom). Media advertising for jute carpet backing is under preparation. A brochure outlining the technical and natural advantages of jute as geotextile in various civil engineering applications is also being prepared.

132. The market promotion campaign for a new 30 kg jute rice bag in Japan continued in the form of advertising and the distribution of documentation to the trade. The Japanese Food Agency has approved the bag for use by the agricultural sector and it is hoped that this will lead to increased demand for this product.

133. Close co-operation continued with the International Jute Organization (IJO). A project proposal for the promotion of jute secondary carpet backing in the United States was approved by the IJO Committee on Projects and will be submitted to UNDP for consideration for financing. One buyer-seller meet was organized in Western Europe in May 1989 and another one is planned for 1990 in the United States.

134. In consultation with FAO, the London Sisal Association, and business representatives in Brazil and the United Republic of Tanzania, ITC prepared a proposal for a promotional programme to increase consumption of sisal agricultural twine in selected European markets.

135. Following completion of a pilot market study on rubberized coir, ITC prepared a proposal for the promotion of consumption of this product in the Federal Republic of Germany, the United Kingdom and Sweden. A proposal on natural fibre-based geotextiles (including coir) has also been prepared. National projects providing for product and market development activities are being implemented in India and Sri Lanka.

Subprogramme 5: Human resource development (HRD) for trade promotion

136. In recognition of the importance given by developing countries to HRD activities, ITC continued to emphasize direct training in specialized areas to meet short-term needs. These training activities were complemented by a comprehensive approach to the strengthening of training institutions.

5.1 Direct training activities

137. Direct training made up a considerable proportion of ITC's overall HRD activities. National, subregional and regional training programmes have made greater use of national expertise in all their phases, from planning to execution. Training programmes of a general nature are being phased out in favour of more specialized or technically oriented programmes. The range of training events implemented during the year reflect the increasing complexity of international trade and the need for export executives and trade promotion officials to acquire up-to-date techniques. At the interregional level, a workshop on evaluation techniques for trade promotion programmes was held in Geneva for senior officials of trade promotion organizations in developing countries. During the workshop, the participants developed evaluation systems for selected activities (e.g. trade fairs, trade missions) undertaken by their respective organizations which ITC will continue to support through national projects and other means.

138. In implementing direct training programmes, special care has been taken to co-ordinate ITC's activities with those of other international organizations in order to optimize the use of training resources. As a result, ITC's participation in training activities organized by other institutions has increased significantly. Similarly, other organizations, notably UNCTAD and GATT, played an active role in ITC's training programmes. ITC's co-operation with United Nations organizations, the World Bank, International Association of State Trading Organizations of Developing Countries (ASTRO), regional economic commissions, national institutes of packaging and standards, international commodity organizations and regional finance institutions, has been further strengthened. ITC's training programmes have benefited from the expertise and assistance of import facilitation offices, export promotion organizations, trade associations and other regional institutions. A matrix giving information on participants by gender, geographical region and type of training programme is given in the statistical appendix, as recommended by JAG.

139. Extensive use of local expertise and experience is being made in direct training events, again in accordance with a JAG recommendation. Proposals have been made to several donors for

financing a foundation course in trade promotion of several months' duration for LDCs and small developing countries. Subject to availability of funds, preparations could begin in 1990 and programme implementation in 1991.

5.2 Strengthening of training institutions

140. This activity continued to receive much attention in view of its contribution to remedying shortages of qualified manpower in trade promotion and export marketing. At the interregional level, advisory and consultancy missions were made to a number of institutions. In several cases, project proposals were prepared and submitted for financing. An interregional workshop on special issues in HRD for foreign trade was held in Manila for senior representatives of selected training institutions from all developing regions. The purpose of the workshop was to present the outputs of ITC's recent research and development (R & D) activities (including training materials) and to obtain feedback regarding the orientation of future R & D activities for HRD. In addition, training methodologies and materials were developed for the training of trainers, with emphasis on computer-designed visual aids and desktop publishing applications. At the regional level, ITC is co-operating with nine Asian training institutions to develop and implement short, practical training programmes aimed at export executives and trade promotion officials. Following several workshops for trainers on training methods, case writing and curriculum development on specific subject areas, most participating institutions now offer programmes to the business community with little, if any, international assistance.

141. Another regional project in southern Africa, aimed at strengthening training institutions, is now in full operation with the assistance of PRODEC. Trainers from the Universities of Lesotho, the United Republic of Tanzania and Zimbabwe participated in a series of workshops on the techniques of carrying out export market research. At the national level, a new two-year evening programme in international marketing was launched by the Institut supérieur de commerce et d'administration des entreprises (ISCAE) in Morocco. ITC provided assistance to ISCAE in the form of training consultancies, training of trainers, training materials, programme development and study visits to selected universities and institutions abroad.

142. The objective of such programmes is to help training institutions in the planning and implementation of comprehensive, long-term training programmes in foreign trade (as opposed to the shorter, extension-type courses that used to be given priority). Several training institutions in other developing countries also requested ITC support for similar ventures, and ITC developed model programmes for adaptation and implementation by these institutions, under the umbrella of the Export Executives' Development Programme. Financing for a special version of this programme for LDCs has been secured and the project will be implemented on a pilot basis in Lesotho and the United Republic of Tanzania.

143. In Mozambique ITC continued to provide technical assistance to the school for foreign trade cadres (Escola de Quadros para Comercio Exterior) through an export training project and a project on import training supported with consultancies. The project's main activities are the enhancement of the training capacity of the centre, training of trainers, development and adaptation of training materials, and direct training. In China, a national project aimed at upgrading the training capacity of the staff of selected universities and institutes for foreign trade has led to the establishment of institutional links between Chinese and foreign business schools.

144. During 1989, a co-operation programme in support of the Ghana Export School started with financing from a national project. A programming mission was undertaken to Brazil to plan a range of HRD activities with emphasis on strengthening selected training institutions. It is hoped that these activities will be implemented under a major national project.

145. ITC co-operates closely with the Latin American Association for Training in Foreign Trade (ALACCI), which was established as a co-operation mechanism between Latin American training institutions following the termination of a regional ITC project for the strengthening of training institutions in that region.

5.3 Training materials programme

146. The development and production of training materials in 1989 contributed substantially to all HRD activities. New materials were developed, existing handbooks translated into other languages and other materials were updated. The training pack on export costing and pricing was reproduced in a book format and a collection of readings on export costing and pricing was made available to accompany the pack. An updated and expanded version of a training pack on trade fairs and exhibitions, originally published in English, was translated into French. A new handbook on training needs analysis for export-oriented enterprises was published in Spanish. A handbook on export marketing management was published in French and Spanish and the handbook on managing export training was translated into Spanish. A collection of selected Asian case studies in export marketing of small and medium-sized enterprises was published. Each case is accompanied by teaching notes. A manual on guidelines for writing business cases in developing countries was published to encourage trainers to develop their own case materials.

147. The following publications were developed for training institutions interested in introducing micro-computer applications in their educational programmes: a *Manual on Selecting the Most Appropriate Hardware and Software* and a *Monograph on Computer Applications in the Field of Training*.

148. A data base of existing training materials, giving detailed information on content, principal target audience and language of publication is under preparation. A catalogue of training materials in all three languages will be published in early 1990 and updated regularly.

Subprogramme 6: Import operations and techniques

149. Under the subprogramme, ITC provides assistance to developing countries in import procurement, materials management, import information and training, import regulations and procedures and related areas. In 1989 national import projects were operational in Algeria, Angola, Burundi, Djibouti, Egypt, Ethiopia, Ghana, Haiti, Malawi, Mozambique, Rwanda, Senegal, the Sudan, Tunisia and Democratic Yemen; regional projects were under implementation for Africa and the South Pacific. Other ITC national projects that included import components were operational in the Gambia, Mongolia, and the Niger. Preliminary assistance expected to lead to import projects was provided to Viet Nam. Six interregional projects also formed part of the import programme; of these, five involved headquarters-based activities and another a yearly training programme based in Canada.

150. ITC's co-operation with developing countries in import management has resulted in significant foreign exchange savings in a number of cases over the last 10 years. Recent examples include the reduction by about 20% in the purchase prices of lead imported into Mauritania by one manufacturer, a result of better supply information, and a reduction, also by about 20%, in the price of packaging materials imported into Djibouti. Improved national import programming in Rwanda helped to stimulate competition among importers and to reduce import prices in many cases by about 10% by favouring importers purchasing under more advantageous conditions. In Tunisia, ITC's import assistance at the institutional and enterprise levels made a significant contribution to the implementation of progressive foreign trade liberalization.

151. Other examples of improvements leading to foreign exchange savings are the new coding system for stock management of imported goods implemented in an important industrial enterprise in Cape Verde; significantly reduced wastage of certain imported items owing to better

handling during unloading at Tunisian ports; better guidelines for formulation of specifications and supplier quality conformance at a major Ethiopian importing enterprise; and use of a manual of improved import procedures in Mozambique.

152. The subprogramme was the object of a self-evaluation in 1988, which produced a number of recommendations concerning ITC's work in import management. As a result of these, various actions have been undertaken to guide the development of the subprogramme over the longer term, including: preparatory work on an improved system for identifying import problems and programming ITC's import projects; growing emphasis on assistance to importing enterprises; formulation of a project proposal for the design and development of an import intelligence network to provide data on supply markets to importers; increasing use of national import symposia to discuss major issues at high level and to launch import project activities (two such symposia were presented in Ghana and Malawi in 1989); and expansion of on-the-job training activities, including training abroad within enterprises and organizations in both developed and developing countries (such as the ones carried out in Canada, Ethiopia, India and Portugal).

153. Training continues to be an essential part of the import subprogramme. Four regional and numerous national import seminars were organized in 1989. One-year courses in import management and commercial English for importers were held in Angola and Mozambique where about 200 national officials received training. Management training centres were strengthened with import programmes in countries such as Algeria, Angola, Burundi, Djibouti, Mozambique, the Niger, Rwanda and Tunisia. The training of import trainers became a major focus of ITC's work in these and other countries, and regional and interregional workshops and training programmes for import trainers were organized with various sources of funding and in collaboration with specialized institutions, particularly in Europe.

154. The development of technical reference materials and training aids in import management remained a priority for the subprogramme in 1989. Among the materials produced in the year were the following: two practical guides, one on procurement within the context of project imports (working draft), and another on exchange risk in import management; video cassettes on bid evaluation, and on port and customs clearance; two compendia, one of model contracts relevant to imports of a variety of goods, and another covering the various documents used in the import process; a comprehensive and self-contained intermediate commercial English course for importers, complementing the advanced course produced earlier and the basic course which is expected to be completed in 1990 (a commercial French course is currently under preparation); a case exercise on procurement of capital goods, which is expected to be converted into a computer-aided training tool on this topic in the near future.

155. ITC began a comprehensive review of the technical materials it has so far developed in this area, in order to bring these up to date with regard to breadth and depth of coverage, technical contents and approaches adopted, presentation, coherence and complementarity.

156. In addition to computer-aided training, ITC initiated work on the development of a model software package for inventory and purchasing management. In collaboration with University College Dublin, the development of an approach to computer-based expert systems in import management was also advanced. At the national level, computer-based systems for national import programming were developed and improved for Burundi and Rwanda, and the computerized telecommunications network in Egypt linking the import project's focal point organization to international data bases and to importing organizations in the country was expanded. A proposal was prepared and financing is now being sought for a project which would allow ITC to develop a long-term and cohesive approach to computer applications in import management.

157. One trend that is likely to exert an increasing influence on the future development of the subprogramme is the growing tendency of donor countries offering bilateral development assistance gradually to transfer responsibility for procurement under such aid to the beneficiary

governments themselves. As recipient agencies in the developing countries concerned gear themselves to accept these responsibilities - which often involve substantial disbursements on imported goods - their need for training, improved systems and management advice will increase.

158. Another important factor to consider is the growing awareness of environmental issues and their relation to imports. Thus, ITC may be called upon to play a more substantial role in the future with regard to the provision of information on imports of hazardous goods not dealt with by other organizations, including specifications and supplier certification schemes, and the adoption of prudent procurement practices in this connection by developing countries.

Subprogramme 7: Special programme of technical co-operation with the least developed countries

159. This programme continued to play a catalytic role in ITC's overall technical co-operation programme. In 1989, over 30% of ITC's delivery of technical co-operation was devoted to assistance to LDCs; this assistance was financed from both UNDP and trust-fund resources. ITC assists LDCs mainly through national and regional projects, complemented by activities within specialized interregional projects.

160. The programme will also co-ordinate ITC's participation in the Second United Nations Conference on the Least Developed Countries to be held in Paris in September 1990. In preparation for the Conference, a paper entitled "Proposals for ITC's course of action in foreign trade development for LDCs in the 1990s" was prepared and reviewed at a meeting in Geneva in November 1989. This meeting was attended by senior trade development personnel from 14 LDCs, representatives from nine developed countries and from FAO, GATT, UNCTAD and UNIDO. Following the meeting the paper was revised and issued and it will be presented by ITC at the review conference.

161. The paper recommended that ITC's technical co-operation with LDCs should be based on five major activities, adapted as required to the needs of individual countries. These activities are: institutional infrastructure for trade development; export product and market development; export support services; import operations and import management; and human resource development.

162. In the future sectoral missions and programming missions undertaken by ITC in LDCs will take the paper's recommendations into account.

163. In 1989, within its overall programme with LDCs, ITC gave particular attention to commodities and to technical co-operation activities in the product and market development of processed and semi-processed commodities. ITC's technical co-operation activities in commodities in LDCs concentrated on IPC commodities and products on which the Centre has accumulated knowledge and experience. Projects on pepper and pepper products, and on silk and silk products were also implemented.

164. ITC carried out sectoral surveys on tropical beverages (cocoa, coffee and tea) and a feasibility study on wet processing of robustas; implemented training workshops and in-service training activities; prepared a trainer's manual on coffee and coffee promotion; and held dissemination seminars on case studies of cocoa trading. The Centre also carried out market promotion activities for selected jute products in Japan and Western Europe. A trainer's manual on cotton trading was prepared and a workshop held on cotton trading operations.

165. A seminar on the role of standardization and quality control in the international trade of French-speaking LDCs was held in Geneva in November 1989 (see para. 103). Among the subjects dealt with were standardization, technical regulations, inspection, certification, metrology and quality assurance/control. Eighteen participants attended the seminar; they came

from Benin, Burkina Faso, Burundi, the Central African Republic, Chad, the Comoros, Djibouti, Guinea, Haiti, Mali, Mauritania, the Niger, Rwanda and Togo.

ITC national projects in LDCs in 1989

Region \ Source of funding	UNDP	Trust funds
Africa	Botswana Burkina Faso Ethiopia Gambia Lesotho Malawi Mauritania Mozambique Rwanda Tanzania, U.R.	Benin Botswana Burkina Faso Burundi Ethiopia Lesotho Malawi Mauritania Mozambique Rwanda Tanzania, U.R.
Asia and the Pacific	Bangladesh Bhutan Nepal	
Europe, Mediterranean and Middle East	Djibouti Sudan Democratic Yemen	Sudan
Latin America and the Caribbean	Haiti	

166. ITC gives priority in all its training events to participants from LDCs, and a number of training events, undertaken both by ITC and in co-operation with other training institutions, are oriented towards the LDCs' export development requirements.

Subprogramme 8: Technical co-operation with ^{national} chambers of commerce and other business organizations

167. With the growing tendency in many developing countries to recognize that the private sector can be an important factor in the development process, governments are increasingly willing to involve business organizations as partners in trade promotion at the national, subregional and regional levels. A recent development was the initiative taken by the Chairman of the Group of 77 in New York to involve business organizations in the promotion of South-South trade.

168. Following the Second Meeting of Chambers of Commerce and Industry of Developing Countries Members of the Group of 77, held in New Delhi, India, in December 1988, three regional meetings of African, Asian and Latin American chambers took place in 1989 in order to discuss ways to improve the exchange of trade information between developing country chambers. ITC was requested by the Chairman of the Group of 77 to carry out a preparatory project for the setting up of an information network. ITC will be co-operating with UNCTAD in this endeavour. The Centre also participated in the Third Meeting of Chambers of Commerce and Industry of Developing Countries, held in Harare, Zimbabwe, in November 1989.

169. In the beginning of 1989, ITC started implementing two UNDP-financed projects with selected western and central African countries aiming at the establishment of subregional information networks for the exchange of economic and trade data and for which the national chambers in the participating countries were counterpart organizations. In October, consultations were held with the General Union of Arab Chambers on the preparation of a project to improve the exchange of trade information between Arab chambers.

170. At the national level, ITC continued its activities within the UNDP-financed three-year project of technical co-operation with the Rwanda Chamber of Commerce and Industry. In Malawi, the ITC national project provided advisory services and training for the Malawi Chamber of Commerce and Industry in identifying the need for various trade promotion services and the ways and means to provide these services effectively on a regular basis. Following a programming and technical advisory mission to the United Republic of Tanzania, a UNDP-financed project of technical co-operation with the Tanzania Chamber of Commerce, Industry and Agriculture is under consideration. Another programming mission took place to the Somalia Chamber of Commerce and Industry. Technical advisory missions were undertaken in January 1989 to the Gambia Chamber of Commerce and Industry and the Federation of Jordanian Chambers of Commerce.

171. Two training seminars for chambers of commerce were held in 1989 in Austria and the Federal Republic of Germany on specific aspects of trade information services of chambers.

172. With the publication of volume 2 of the training material *Foreign Services of Chambers of Commerce*, the training pack for chambers of commerce is now complete.

II. OTHER TECHNICAL CO-OPERATION ACTIVITIES

A. Trade between developing countries and the socialist countries of Eastern Europe

173. In pursuance of JAG recommendations, the Centre during 1989 took further steps towards strengthening its technical co-operation activities to assist developing countries to take advantage of new and expanding trade opportunities available on the markets of the socialist countries of Eastern Europe.

174. In co-operation with Poland and Czechoslovakia, ITC organized two training events, the first in Poland coinciding with the Poznan Fair, and the second in Prague, to disseminate findings of ITC studies of the potential of these markets. These events provided an opportunity to developing country representatives to make on-the-spot assessments of trade possibilities. UNCTAD representatives participated in both events. Discussions are continuing for the organization of similar events in other socialist countries. ITC staff members participated in training programmes organized in the Soviet Union for selected participants from developing countries.

175. Consultations were held with UNCTAD at regular intervals to ensure closer co-operation and co-ordination between the two organizations in their respective technical co-operation activities. ITC participated in seminars and workshops organized by UNCTAD. These included two national seminars for India and the Republic of Korea on trade and economic co-operation with the socialist countries of Eastern Europe, a regional seminar in Morocco on trade between the socialist countries of Eastern Europe and the Maghreb countries, and an interregional workshop in the Soviet Union for members of the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) on promotion of trade with the socialist countries of Eastern Europe.

176. During 1989, two studies, *USSR - A Market for Products from Developing Countries* and *Poland - A Market for Products from Developing Countries*, were published. In addition, a

supplement to the 1987 ITC study on Czechoslovakia was prepared. These studies were or will be extensively used and their contents disseminated during the training events organized by ITC and UNCTAD as outlined in the paragraph below.

177. Preliminary discussions have already taken place to ensure that the ITC study on the Soviet Union is updated and that dissemination seminars on the findings of the study are organized in the Soviet Union in 1990 for participants from developing countries.

178. ITC participated in product-specific seminars organized by UNIDO in the UNIDO consultations on food processing industries in Tbilisi, the Soviet Union. It also participated in the UNCTAD workshop held in Moscow on possibilities for expanding trade in cocoa between African developing countries and the socialist countries of Eastern Europe.

179. ITC followed closely the developments that took place in Eastern Europe in late 1989. Conscious of the need for support in export development and trade promotion that is likely to arise in these countries, ITC is preparing itself for a strengthening of its technical co-operation capabilities for the development of joint programmes with Eastern European countries, within the limits of its mandate and providing adequate additional resources can be identified.

180. ITC is also developing a comprehensive multi-year integrated programme of co-operation with Bulgaria in specific areas within its mandate.

B. Technical co-operation among developing countries (TCDC) and economic co-operation among developing countries (ECDC)

181. As in previous years, ITC continued to support TCDC and ECDC in 1989 within its ongoing subprogrammes in different aspects of foreign trade. Activities which promoted the exchange of skills and the development of trade among developing countries have been dealt with in earlier paragraphs of this report. They were undertaken within subregional groupings such as ASEAN, CEAO, SADCC, the Association of Export Promotion Organizations of Central America, Panama and the Dominican Republic (ASOEXPO), the Andean Group and PTA, under regional projects such as PLACIEX in Latin America, and within various interregional projects. These interregional projects had components aiming at the promotion of economic and technical co-operation in and between Africa, Asia and Latin America.

182. An increasing number of interregional three- to five-year export and market development projects at enterprise level are under implementation; these have substantial components related to the development of trade between developing countries. One of the crucial elements of these projects concerns the adaptation of products on offer to specific demands in other developing countries, encouraging and necessitating increased co-operation particularly in technology transfer between developing countries. The interregional projects involving developing countries in all continents currently deal with agricultural machinery and equipment; equipment and components for the disabled; non-conventional and non-polluting energy equipment; silk products; and vegetable oils and oil seeds.

183. Considerable efforts are, however, still required to increase trade and technical and economic co-operation at the subregional and regional levels as well as between developing countries in different continents.

C. Participation of women in trade promotion activities

184. A global ITC strategy on the role of women in trade development was agreed upon and several projects, financed both by UNDP and donor countries, have commenced. While such activities are undertaken in most developing regions, the major projects are in Africa where two projects are under implementation. One is for CEAO, the "Action plan for the promotion of

women entrepreneurs"; the other is for SADCC countries, a preparatory assistance project on the "Development of an SADCC strategy for trade development and promotion for women". In Latin America, the ITC project for women, entitled "Export development of artificial flowers", has already resulted in actual exports.

185. Two export marketing events for women were implemented: an ITC/PRODEC "Training course on effective business management for export marketing", organized in Finland in September 1989 for 14 women entrepreneurs and managers from SMEs in Asian developing countries; and an ITC/ESCAP "Subregional workshop for women executives on export marketing", held in Thailand in December 1989 for 20 women export executives and women trade promotion officers from South-East Asian developing countries.

186. In the development plans of many countries, priority is given to rural development, SMEs, poverty alleviation and employment creation, all of which are areas in which women could play an important role. It is expected that the formulation of country and regional programmes for the Fifth UNDP Programming Cycle will give additional emphasis to the role of women in these matters. A number of projects, all designed to enhance the contribution of women to trade development, have been prepared. Issues related to women in trade are covered by all ITC programming exercises where relevant, and emphasis is given to assisting women entrepreneurs to play a stronger role in trade development. There has been a considerable increase in interest by national planning authorities in using technical co-operation funds to assist export-oriented sectors of the economy where women play an important role.

III. EVALUATION

A. Programme evaluation

187. The ITC programme elements export packaging and export quality control were evaluated by an independent consultant in 1989. The report of the consultant, presented in ITC/AG(XXIII)/117, was discussed by the technical meeting from 22-24 January 1990; the recommendations of the meeting are given in document ITC/AG(XXIII)/120. ITC activities in product and market development will be evaluated in 1990, for discussion by JAG at its twenty-fourth session. Subject to the JAG's endorsement, the subprogramme on institutional infrastructure for trade promotion at the national level will be evaluated in 1991 for discussion by JAG at its twenty-fifth session. This subprogramme was evaluated in 1980 and it would be timely to review its progress after a decade of effort. The programme elements trade promotion for small and medium-sized enterprises and export-oriented joint ventures were subject to self-evaluation in 1989, in accordance with procedures established by the United Nations Secretariat.

B. Project evaluations

188. Eight projects were evaluated during 1989. Of these, three were interregional, two in Latin America, two in Asia and one in Africa. Five were financed from trust funds and three by UNDP. Five fall into the export market development subprogramme and three into the specialized national trade promotion services subprogramme.

189. ITC's enterprise approach is showing results, as evidenced in some of the evaluations. Better results have occurred where in-depth assistance has been given to a limited number of enterprises, rather than spreading resources thinly over a whole sector. A number of the evaluations recommended assistance in even greater depth in order to maximize the impact of project activities.

Export market development

190. In an interregional project to develop markets for agro-based products, the main emphasis was placed on stimulating the export of floricultural products. A market survey was published, dissemination seminars organized with attendance of around 700 interested persons, and advice given to individual enterprises and farms. The evaluation found that the consultants used were of high calibre and that their advice was appreciated by the floricultural producers. The published market survey was in part distributed according to standard mailing lists, which did not produce optimal results. The evaluation recommended that ITC re-examine its methods for distributing publications, with a view to ensuring distribution to those directly interested in the product in question. Future floricultural export development work should concentrate on a limited number of countries over a three-year period in order to achieve in-depth impact. It also recommended that the project cover a broader spectrum of products and carry out research to identify other agro-based products that should receive priority attention from ITC.

191. In one Latin American country, activities were carried out in six product sectors: wooden furniture, leather shoes, tropical fruits, coconut products, pepper and the metal-working industry. New designs for furniture and shoes, adapted for export markets, were produced and firms were attempting to reproduce them. Exports incorporating these new designs had not yet been achieved. Useful advice was furnished on the establishment of packing stations for tropical fruits at production sites and on conditioning techniques. The evaluation considered that better results would have been produced if the consultants had spent more time with a limited number of firms, rather than spreading their time over a considerable number. In respect of the coconut, pepper and metal-working sectors, the project did useful work in stimulating the establishment of producers' associations with a mandate to develop exports. For the future the evaluation recommended that in-depth assistance should be given to a limited number of firms, covering additional aspects such as organization for export, costing and pricing and quality control, and that the firms should be carefully chosen as a function of their interest in co-operating with the project and applying its recommendations.

192. In another Latin American country assistance was given in four sectors: wooden furniture, artificial flowers, tropical flowers and cashew nuts. The assistance covered a more limited range of enterprises in greater depth than the preceding case, with concrete export results: a tripling of wooden furniture exports over three years and \$175,000 of artificial flower exports in 1989 that benefited 300 families. In respect of tropical flowers, a firm for which an investment study was undertaken was unable to obtain the necessary bank loan to expand production for export. In the cashew sector, the project stimulated the creation of an association of small co-operatives, which resulted in their obtaining better prices. Work was done with the local transport users' association to improve international physical distribution across the whole range of export products in co-operation with neighbouring countries. Further assistance in all these sectors was recommended in order to build on the successes achieved.

193. The evaluation of the third phase of the interregional multi-product Market News Service confirmed its usefulness to exporters of the products covered: fruits and vegetables, spices, flowers, and hides and skins. In some countries information dissemination mechanisms were found to be inefficient and they should be improved. The evaluation recommended that the MNS should broaden and deepen its services to include market intelligence studies to help exporting enterprises in their market strategy planning; study ways to stimulate market demand; make market news releases more readable and issue a users' manual; and organize a conference for developing country trade and agricultural representatives in North America in order to improve marketing strategies for perishable products. The evaluation also recommended that the MNS reduce its dependence on donor financing through subscriptions and integration into ITC regular activities.

194. A project in an African country was found to have established an effective exporters' information service which was satisfactorily serving government departments, business associations, banks and enterprises. An active selective information dissemination system was in operation, based on information on 700 exporters that was regularly updated. Export market surveys were undertaken for farm machinery, pharmaceutical products and fruits and vegetables, and promotional brochures were produced for various export products. The evaluation recommended further assistance to develop computerized applications in trade information, including desktop publishing, a manpower development programme for the export sector, and export development programmes for specific product sectors.

Specialized national trade promotion services

195. The evaluation of ITC's interregional advisory and training work in export costing and pricing, and export project development established that over a five-year period, excellent training materials had been developed and published and training of a high professional quality given to around 1,000 persons in the business, banking and public sectors. Within the context of strengthening business training institutions, training-of-trainers programmes had been implemented in respect of export costing and pricing and this module was integrated into the curricula of a number of them. A limited number of export opportunity studies were undertaken. Owing to insufficient funding these were sometimes not completed in sufficient detail to constitute bankable projects, but in some cases enterprises were able to complete the studies from other sources. Investments followed in certain cases; in others a willing investor was not found. The evaluation recommended that in future a training-of-trainers approach rather than direct training be generally adopted within the framework of strengthening business training institutions, in order to obtain a wider impact from limited resources. This should include a module on export project development. Training materials, now published in English, should also be made available in Spanish, French and Arabic. The publications should be complemented by appropriate software programmes to assist both classroom- and self-learning. Export opportunity and feasibility studies should be adequately funded and only undertaken when an interested investor had been identified.

196. The evaluation of ITC's regional project in Asia and the Pacific to develop exports from SMEs showed that the project had succeeded in its immediate objectives of strengthening the capacity of SME development agencies to impart an export orientation to SMEs, facilitate their participation in export activities, and disseminate export-related advice and services. Achievement of a further objective, to give SME development agencies the capacity to establish their own training capability in export development, would require further resources. There was much evidence that the development objective (improved export performance of SMEs) was being achieved during the project period. The evaluation recommended continuation of the project, particularly to enable SME development agencies to offer export development training. Attention also needed to be given to facilitating the dissemination of export information through computerized techniques.

197. The evaluation of the regional project to develop export-oriented joint ventures in Asia concluded that the project had achieved significant results and that agreements in force would lead to investment, increased employment and exports; others would do so when sufficient time had elapsed for relationships to develop between sponsors and collaborators. The evaluation concluded that the project needed to keep in closer touch with sponsors and collaborators, because some agreements had not materialized and this was not known by the project. The evaluation recommended continuation of the project, but for a limited number of countries and for firms in tighter product clusters. Project consultants should spend more time assisting sponsors to formulate investment or other collaboration plans and think through their corporate strategies. The project should move towards self-financing by charging firms for assistance provided.

IV. RELATIONS WITH ORGANS, ORGANIZATIONS AND BODIES OF THE UNITED NATIONS SYSTEM AND OTHER BODIES

198. During the year, ITC had extensive consultations with its parent bodies, UNCTAD and GATT. In 1988, ITC had established a permanent mechanism of consultation with UNCTAD which has proved to be useful in co-ordinating the implementation of their technical co-operation activities. Consultations have taken place with GATT to identify ways and means of further strengthening co-operation between GATT and ITC. Co-operation with both UNCTAD and GATT in training activities in 1989 was particularly active. In addition, ITC continued to participate in the work of various UNCTAD and GATT bodies and working groups.

A. UNDP

199. Co-operation with UNDP intensified at the level of both the Regional and Interregional Bureaus at headquarters and Resident Representatives in the field. This relationship contributed to the steady increase in funding by UNDP of projects executed by ITC. ITC continued to participate actively in various high-level UNDP meetings.

B. United Nations regional economic commissions

200. ITC co-operation and co-ordination with ECA in all regional and inter-African trade development activities was further pursued. ITC attended the Conference of the African Ministers of Trade on strategies and options for strengthening Africa's trade sector, organized by ECA and the Organization of African Unity (OAU) in Addis Ababa in April. ITC also participated in the second African Symposium on State Trading Organizations, organized jointly by ECA and ASTRO in Port Louis, Mauritius, in October. ITC was present at the 4th Regional Conference on the Integration of Women in Development and on the Implementation of the Arusha Strategies for the Advancement of Women in Africa, organized by ECA in Abuja, Nigeria, in November.

201. In addition, programme development efforts in relation to the United Nations Programme of Action for African Economic Recovery and Development continued to be co-ordinated with the ECA Trade and Development Division. In supporting this programme, ITC placed particular emphasis on co-ordinated production and market development.

202. The Centre continued to co-operate closely with the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) through regular exchange of information and participation in regional and inter-country activities.

203. Co-operation with ESCAP continued on a regular basis, particularly in the implementation of regional trade information activities. ITC organized a course on export marketing and export market research for executives from public and private export enterprises in the Asian region. ITC also participated in a subregional export marketing workshop for women executives organized by ESCAP.

204. In March, modalities for a joint approach to the formulation of programmes to meet the needs of the Asia/Pacific region were reviewed at an inter-agency meeting of ITC, ESCAP, UNCTAD and UNDP in Jakarta, Indonesia.

C. United Nations specialized agencies

205. Close contacts continued with the International Labour Office (ILO). An example of this co-operation was ITC's participation, which included the development of training materials, in the implementation of an ILO training programme on equipment procurement.

206. ITC participated in a symposium for representatives of employers' organizations in Arab countries in Bahrain, organized by ILO in co-operation with the Bahrain Chamber of Commerce and Industry and sponsored by the Ministry of Trade and Agriculture of Bahrain.

207. Co-operation with FAO continued, particularly concerning fishery products; flowers and plants; fresh and processed fruits and vegetables, including fruit juices; hides and skins; jute and hard fibres and related products; oil seeds, vegetable oils and fats; and tropical timber. ITC continued to participate in relevant meetings of the FAO intergovernmental groups. Special mention should be made of close collaboration between FAO, ITC, the London Sisal Association and countries exporting and importing sisal harvest twine, which resulted in an innovative promotional project that has already received financing for its first year's activities. During its pilot stage starting in the spring of 1990, the project will concentrate on France, the Federal Republic of Germany and Scandinavian countries. ITC provided technical papers and speakers on several issues to an FAO ECDC seminar on tropical horticultural products, held in Bangkok in October 1989 for participants from Asia and the Pacific. Collaboration with FAO is expected to intensify since the intergovernmental groups on many of the IPC commodities are expected to be designated as international commodity bodies by the Common Fund. Preparation of technical co-operation projects for the Second Account of the Fund will require a further strengthening of the working relations between the two organizations.

208. As a follow-up to the International Conference on the Acceptance, Control of, and Trade in, Irradiated Food held in Geneva in December 1988, ITC collaborated closely with the International Consultative Group on Food Irradiation, which is jointly sponsored by the International Atomic Energy Agency (IAEA), the World Health Organization (WHO) and FAO. ITC participated in meetings on trade in irradiated food, and IAEA provided expertise to the second meeting of the International Spice Group on food irradiation. In general, it was found that a greater number of countries accepted trade in irradiated food to reduce the incidence of food-borne diseases and the health risks connected with the use of chemicals for the preservation of food. Developing countries show an increasing interest in irradiation technology, which may represent an alternative to fumigants which are increasingly banned by health authorities in importing countries, severely affecting exports, in particular of fresh fruits and vegetables, from developing countries.

209. Early in the year, senior officers of UNIDO and ITC met to review existing working arrangements in the light of new approaches adopted by both organizations in their technical co-operation projects and programmes. It was agreed that efforts would be intensified to expand co-operation to joint project formulation and implementation, as well as to align research and other activities to sectors where both organizations had complementary interests (e.g. trade and industry information networks). Joint efforts resulted in an integrated, government-executed export market development project in the Philippines and similar work was initiated in Pakistan. A regional packaging project in Africa was jointly formulated as was a national packaging project in Tunisia.

210. ITC convened a meeting with officials from UNIDO's Investment Services Division in Vienna and heads of the UNIDO Investment Promotion Services in seven offices in Europe and North America. The purpose was to discuss ways to intensify co-operation in promoting export-oriented investments and joint ventures in developing countries.

211. Through inter-agency subcontracting, the two organizations have secured specialized inputs from each other in such product sectors as hides and skins and leather, leather footwear and jute products, both at national and regional levels.

212. Headquarters staff of both organizations co-operated in areas such as product and market development, joint ventures, trade information and data bases, quality control, packaging, costing and pricing, rehabilitation of industries (in particular Africa's Rehabilitation Programme) and legal aspects of foreign trade.

213. ITC's Liaison Officer participated in the UNIDO General Conference, held during 20-24 November 1989, at which a formal presentation of the updated working arrangements was made.

214. Close contacts continued with the World Bank. A major project on trade development support for structural adjustment (referred to under subprogramme 1) continued to be implemented in co-operation with the World Bank. A synthesis report was prepared and the conclusions of this report were taken into account in the formulation of the ITC medium-term plan for the period 1992-1997. Another example of co-operation with the World Bank is a project for sub-Saharan Africa, which aims at reviewing the role of central tender boards and procurement procedures, and at launching training programmes in public procurement in five subregional training centres.

215. A high-level mission from the Inter-American Development Bank visited ITC to hold discussions on future co-operation at national and regional levels.

216. Contacts continued with the International Monetary Fund, the African Development Bank, the Inter-American Development Bank and other Latin American development banks, regional associations of development finance institutions and commercial banks in various developing countries regarding current and future projects.

D. Commission of the European Communities

217. ITC continued its relationships with the Commission of the European Communities in 1989 in several areas. A programme of co-operation at enterprise level for ASOEXPO member countries was implemented. Assistance was provided in export management development for marine products; planning was completed for two additional product groups, fresh horticultural products and medicinal plants, which are to be added to the programme in 1990.

218. A feasibility study entitled "Marketing and Assistance Centre for Artisanal Products from Developing Countries" was jointly launched by the Commission and ITC in May 1989 with financing from UNDP. Subject to the outcome of the study, which is to be completed by end-March 1990, the two organizations will co-operate in the establishment of the proposed centre.

219. The purpose of the centre will be to support the developing countries' efforts to expand production and export of artisanal products. It is envisaged that the centre will render services on a purely commercial basis.

220. Finally, the Commission and ITC completed preparations for a joint training event for lusophone countries in Africa which will be hosted by the Government of Mozambique in early 1990.

E. Commonwealth Secretariat

221. Consultations continued to be held with the Commonwealth Secretariat. The second meeting of the International Spice Group was held in Singapore in March 1989, hosted by the Government of Singapore and jointly convened and organized by the Commonwealth Secretariat and ITC. A buyer-seller meet for jute and jute products was successfully held in May 1989 in Rotterdam and London, jointly organized by the International Jute Organization, the Commonwealth Secretariat and ITC as a support to the ongoing jute promotion project entitled "Jute Market Development in Selected European Countries". A similar meet is planned to be held in the United States in 1990.

F. Import promotion offices (IPOs)

222. The yearly meeting of import promotion offices (IPOs) took place at ITC in Geneva from 25 to 27 October 1989. At this meeting, measures to improve co-ordination among IPOs and between IPOs and ITC were agreed upon.

G. State trading organizations (STOs)

223. Co-operation with ASTRO continued, particularly in the organization of training activities and the compilation of training material for STO executives. ITC, along with UNCTAD and the International Centre for Public Enterprises (ICPE), supported ASTRO in the implementation of a UNDP-funded technical assistance project. ITC also participated in technical symposia organized by ASTRO and ECA, aimed at streamlining and strengthening the operations and management of African STOs.

H. International Chamber of Commerce (ICC)

224. ITC continued to co-operate closely with the International Chamber of Commerce and its International Bureau of Chambers of Commerce in implementing various activities. The Executive Director of the Centre participated in a meeting of the ICC/United Nations - GATT Economic Consultative Committee, held in Paris in March 1989. ITC was also represented at various other ICC consultative meetings.

I. International commodity bodies

225. ITC continued its close co-operation with various bodies dealing with commodities, namely, African Timber Organization, Asian and Pacific Coconut Community, Association of Natural Rubber Producing Countries, Cocoa Producers' Alliance, International Cocoa Organization, International Coffee Organization, International Cotton Advisory Committee, International Institute for Cotton, International Jute Organization, International Natural Rubber Organization, International Pepper Community, International Silk Association, International Tea Promotion Association and International Tropical Timber Organization.

226. In addition, the Centre participated in the work of the FAO Intergovernmental Group on Hard Fibres; on Jute, Kenaf and Allied Fibres; on Oilseeds, Oils and Fats; on Tea (including in the Group of Experts on Tea); and on Meat. ITC also followed the work of the GATT International Meat Council and UNCTAD's Intergovernmental Groups of Experts on Selected Commodities.

227. ITC worked closely with the International Tropical Timber Organization and was given responsibility for implementation of two ITTO projects, a major survey of the markets for wooden household furniture and provision of a world-wide market news service for tropical timber products.

228. Frequent contacts are maintained with staff of FAO, GATT, UNCTAD and UNIDO on the development and implementation of commodity-related projects. Given ITC's objective to continue the identification and preparation of projects and programmes on developmental measures - within its terms of reference - for selected commodities for submission to the Common Fund, the Centre's co-operation with international commodity bodies is expected to intensify in the near future.

J. Common Fund for Commodities

229. ITC will continue to follow developments in the Common Fund, particularly those of relevance to its own technical co-operation activities. ITC will identify and formulate projects and programmes on development measures for selected commodities within its terms of reference for submission to the Second Account for financing.

Annex

Follow-up to JAG recommendations

At its twenty-second session in April 1989, the Joint Advisory Group made a number of recommendations concerning the Centre's activities. A summary of the recommendations and the corresponding follow-up actions is given below.

Recommendations	Follow-up action
Overall activities	
ITC should pursue with its trust-fund donors and with UNDP initiatives to obtain increased financing for its technical co-operation programme.	The Centre has obtained increased resources for its technical co-operation programme as indicated in the introduction to this report and its statistical appendix (ITC/AG(XXIII)/119/Add.1.
Current ITC efforts to reinforce its co-operation with other international agencies should be continued and expanded.	The Centre strengthened further its co-operation with other international agencies whose work has a bearing on trade promotion and export development. Regular contacts were maintained with intergovernmental and non-governmental organs and bodies active in this area with a view to complementing export-oriented activities and avoiding duplication.
Project design, evaluation and technical backstopping, and appropriate selection of experts should continue to be given utmost attention in order to help safeguard the qualitative aspects of the ITC programme at a time of rapid quantitative expansion.	Increased attention was given to these issues by the ITC secretariat. The practice of carrying out general sectoral assessment studies was introduced to determine the priority needs of developing countries for technical co-operation within a broad framework. Efforts were made to enlarge the geographical distribution of experts by increasing interviews with candidates and wider advertising of vacant posts.
ITC's regular resources should be increased to keep pace with the expansion of its programme.	The secretariat will try to correct the disparity between the growth of ITC's technical co-operation programmes and the growth of the regular resources at its disposal in its budget submission for 1992-1993.
In the future, the <i>Annual Report</i> should reflect more systematically the measures taken to follow up on JAG recommendations. It should be distributed as usual several weeks before the JAG meeting.	This annex has been prepared to comply with the Group's recommendation.

Subprogramme 1

The Centre should make renewed efforts to strengthen activities under this subprogramme, including assistance to national trade promotion institutions.

The programme element National commercial representation abroad should be integrated into subprogramme Institutional infrastructure for trade promotion at the national level.

Subprogramme 2

The Centre should continue to expand its trade information services with emphasis on modern methods for speedy access to, and dissemination of, trade information and on upgrading technical capabilities in trade information at national and regional level. In so doing, ITC should seek complementarity with relevant trade information programmes of other international institutions.

The Centre should strengthen its technical backstopping capabilities for its enterprise-oriented export development projects, as these were effective channels for the provision of result-oriented product and market development assistance.

In addition to an increase in the number of projects, greater attention was given to an in-depth analysis of the trade promotion policies and strategies of developing countries to identify why policy measures were not being effective and to suggest appropriate remedial measures.

This recommendation will be considered during the discussion on the medium-term plan.

Measures were taken to rationalize and streamline ITC's technical capacity in trade information and a post of Systems Analyst was created to strengthen the Centre's electronic data processing capability. ITC agreed to assist the Group of 77 to develop an integrated trade information system to link the chambers of commerce in countries that were members of the Group. Greater resources than those available are required, however, to enable ITC to assume its full responsibilities in this area.

Activities in a number of export-oriented projects at the enterprise level, particularly those concerned with agricultural machinery, silk and silk-based products and technical consultancy services, have increasingly led ITC to guide enterprises into joint ventures, subcontracting and other types of collaboration. Further financial support is desperately required to strengthen ITC's capability here. ITC has established two task forces to address this problem, the first on export-oriented projects and the second on strengthening the roster through the recruitment of consultants for export-oriented projects.

ITC should continue giving assistance in the export development of non-traditional products (including technical consultancy services), emphasizing new products, whenever appropriate. Interest was shown in the Centre's ongoing enterprise-oriented projects that provided product and market development support to developing country enterprises producing/exporting equipment powered by ecologically clean non-conventional sources of energy. At the same time, it should also expand essential support for the development of traditional exports.

Increased trust-fund and UNDP support should be sought for ITC's activities on commodities, in particular those of special relevance to the rural development programmes of developing countries. Accordingly, the Centre should continue current efforts to prepare technical co-operation project proposals in collaboration with relevant international organizations, FAO intergovernmental groups on specific commodities, and other recognized commodity bodies against the financial framework to be offered in the near future by the second window of the Common Fund for Commodities.

Subprogramme 3

The Centre should proceed with its efforts to secure financing for the project proposal to assist developing countries in the organization of export support exhibitions.

The Centre should continue to strengthen its technical assistance in the field of joint ventures for export, in co-ordination with UNIDO and other agencies.

The Centre should examine with its parent bodies the type of assistance that it could provide to developing countries for the export of services traded internationally.

ITC expanded its activities in the export development of non-traditional products through the initiation of projects on biodegradable and other environment-related products, including systems utilizing ecologically clean non-conventional sources of energy. ITC increased its activities in technical consultancy by widening its coverage to an additional, though small, number of developing countries outside the Asia and Pacific region and by including computer software/offshore electronic data processing among its subject areas. The development of the subprogramme, however, is severely hampered by the lack of financial resources.

ITC continued its efforts to prepare project proposals in co-operation with other international organizations and recognized commodity bodies. Particular attention was paid to projects for agro-based commodities that would have a bearing on the rural development efforts of developing countries and a proposal to provide trade information support for several rural commodities has been developed. The Centre continues to pursue its efforts to secure funding for these projects and will look into the possibility of obtaining financing from the Common Fund.

Efforts continued to obtain financing for this project and the results will be communicated during the JAG session.

Co-operation with UNIDO in carrying out activities on export-oriented joint ventures was strengthened and a meeting with heads of UNIDO investment promotion offices was held in Geneva to improve co-operation. Activities started in Africa and Latin America, in addition to Asia, and will be further expanded subject to availability of funds.

Research has started into the type of assistance that could be provided to developing countries to help them expand their exports of services. The consultant recruited to help ITC define potential areas of assistance, bearing in mind the work undertaken by other agencies, was

requested to concentrate on practical commercial aspects of interest to developing countries. After review in ITC, the consultant's recommendations will be discussed with UNCTAD and GATT.

Subprogramme 5

Increased attention should be given by the Centre to providing expanded training support to developing countries, with emphasis on strengthening training institutions, refining and adapting training methodologies, providing direct training in new fields, and long-term training for LDCs, supported by on-the-job training.

A Senior Training Adviser has been recruited to establish links among training institutions for foreign trade, to develop training materials, to provide advice on setting up new institutions and a consultancy capacity within existing institutions, and to set up a data bank on training opportunities in trade promotion offered by other institutions. A project proposal was prepared to organize a comprehensive basic course in trade promotion and to tailor it to the needs of least developed and smaller developing countries.

Subprogramme 6

In implementing the subprogramme, the Centre should maintain its emphasis on the result orientation of the subprogramme while stressing the provision of information on sources of supply and the application of innovative management methods.

The orientation of the subprogramme towards results has been maintained and project proposals were prepared covering the provision of import market intelligence and increased computer applications in import management.

Subprogramme 7

The Centre should maintain its strong support to the least developed countries and continue to enlist the co-operation of its trust-fund donors in this endeavour. ITC should proceed with preparations for the Second United Nations Conference on the Least Developed Countries (Paris, 3-14 September 1990). This should involve a review of past ITC co-operation with LDCs and a concerted view on future assistance strategies.

ITC continued its strong support to LDCs in 1989. In preparation for the United Nations Conference on the Least Developed Countries, it prepared a detailed paper summarizing ITC's co-operation with LDCs in the 1980s and outlining proposals for the 1990s. This paper was reviewed in a workshop attended by representatives of donor countries and international agencies.

Other technical co-operation activities

The Centre should strengthen its efforts to assist developing countries to take advantage of expanding trade opportunities in the socialist countries of Eastern Europe, taking into account possible fields of co-operation with other international organizations.

In order to ensure a better integration of activities for women in trade development into its overall work, the Centre should proceed with the development of a strategy to strengthen the role of women in trade promotion on the basis of the recommendations of the December 1988 workshop. In this respect, the Centre undertook to finalize the strategy paper resulting from the workshop and to make it available to governments. The Centre also undertook to reinforce its pipeline of project proposals, many of which resulted from the workshop, in support of that strategy.

The Group endorsed the recommendations of the technical meeting which examined the report on the evaluation of the ITC programme elements national trade representation, as well as trade fairs and commercial publicity. The Centre should undertake the necessary follow-up actions.

ITC completed and published in 1989 two more studies in its series of regular budget publications on the markets in the socialist countries of Eastern Europe for products from developing countries. The studies covered Poland and the Soviet Union. This series of studies will be continued in the 1990-1991 biennium and will take account of recent economic changes in Eastern Europe. The Executive Director visited Hungary in November 1989 as an initial step in the development of technical co-operation projects with that country. Resources permitting, ITC stands ready to increase its co-operation with Eastern European countries within the framework of its mandate.

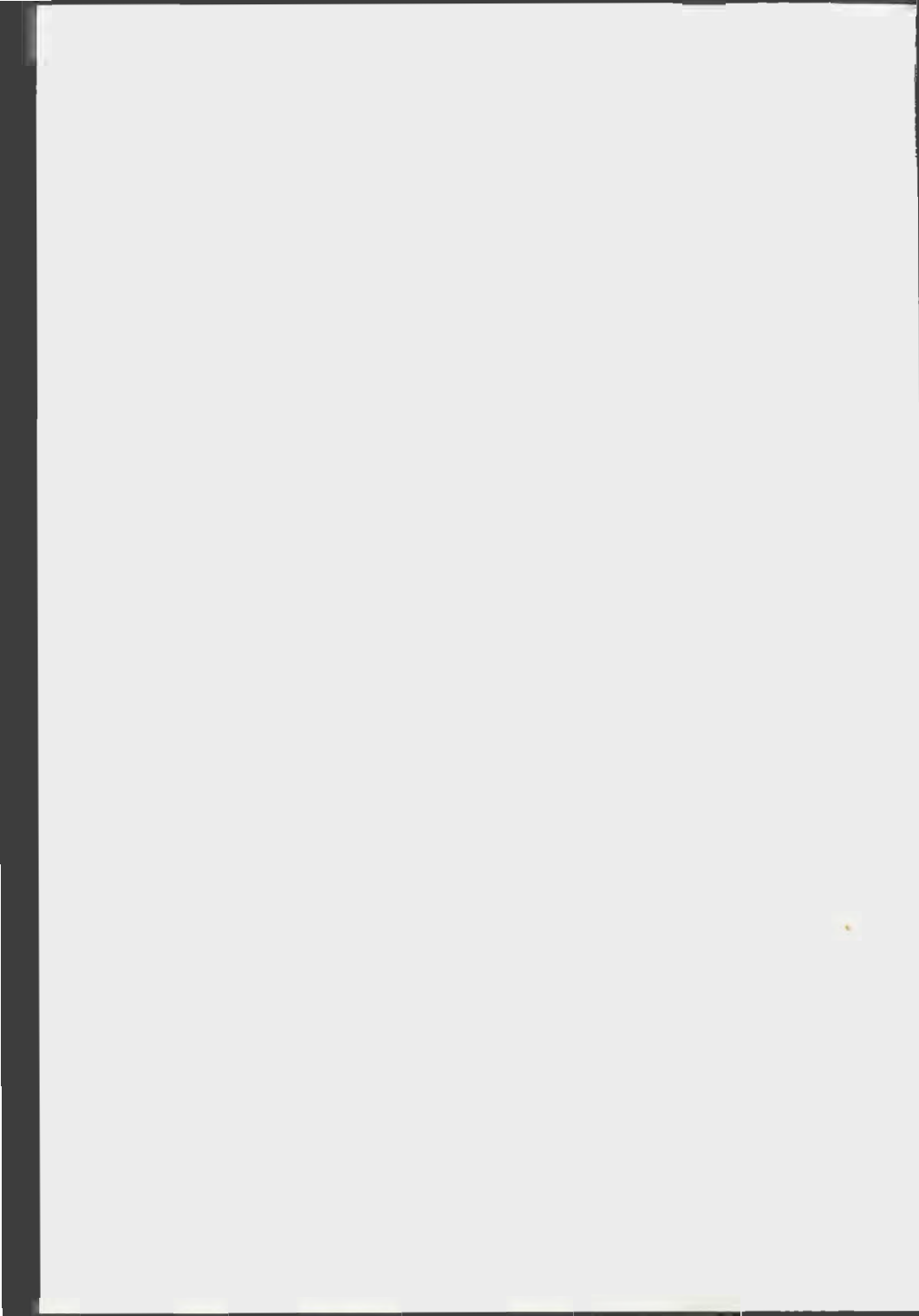
ITC's strategy paper to strengthen the role of women in trade promotion was finalized and will be made available to governments in early 1990. ITC has enlarged its pipeline of project proposals concerning the important area of women in trade development.

Funding for a second adviser on commercial representation was obtained and recruitment procedures were started. Trust funds were obtained to replenish training kits on exhibition stand design. A survey was undertaken of the commercial representation role of the diplomatic services of developing countries with a view to enhancing ITC assistance in this area. As regards trade fairs and publicity, the name of the programme element was changed to "trade promotion communications" to reflect better the range of activities carried out under the programme element.

**Preparation of documentation on
ITC's fourth MTP**

ITC should proceed with the preparation of documentation on its fourth MTP with a view to a substantive discussion at the Group's twenty-third session on the basis of the discussions at the Group's technical meeting.

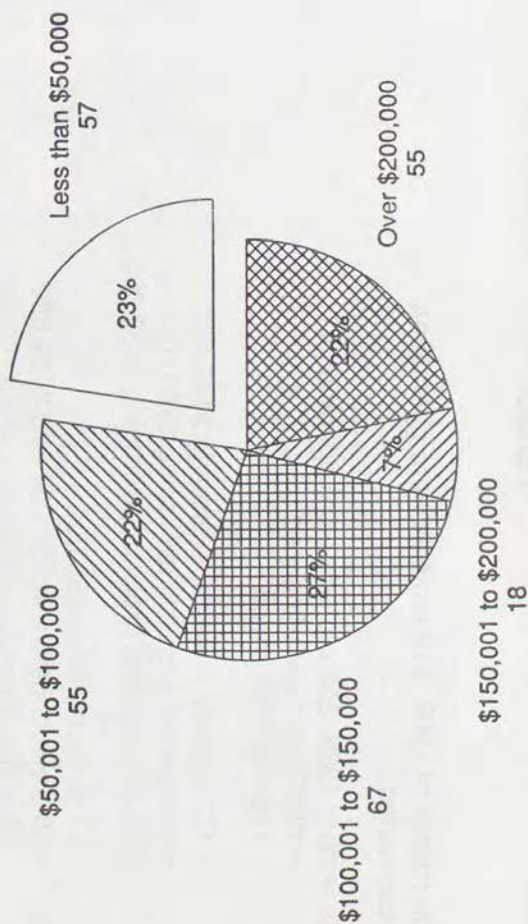
On the basis of the Group's recommendation, the draft section on trade promotion and export development of the United Nations Medium-Term Plan for the period 1992-1997 was prepared. It was discussed at a technical meeting in January 1990.



An overall view 1989

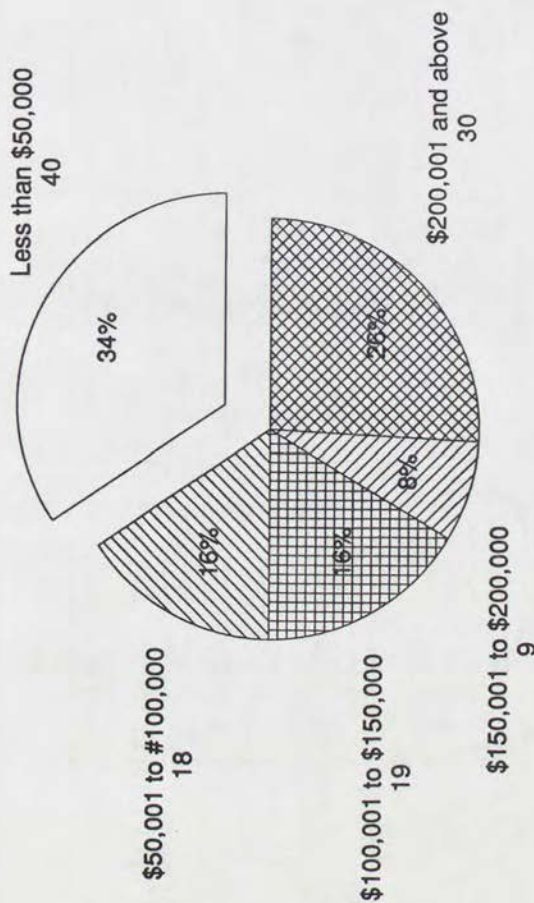
- In the course of 1989, 312 projects were operational or completed
- In December 1989, 252 projects were operational
 - • 136 Trust Funds financed
 - • 116 UNDP financed
 - • 127 country projects, averaging \$146,000
 - • 50 regional projects, averaging \$183,000
 - • 75 interregional projects, averaging \$133,000
 - • 57 projects below \$50,000
 - • 55 projects between \$50,001 and \$100,000
 - • 67 projects between \$100,001 and \$150,000
 - • 18 projects between \$150,001 and \$200,000
 - • 55 projects at \$200,001 or above
- The overall rate of delivery was 79%.
 - Trust Funds 74%
 - UNDP 85%

All projects Breakdown by size



Situation as at end December 1989

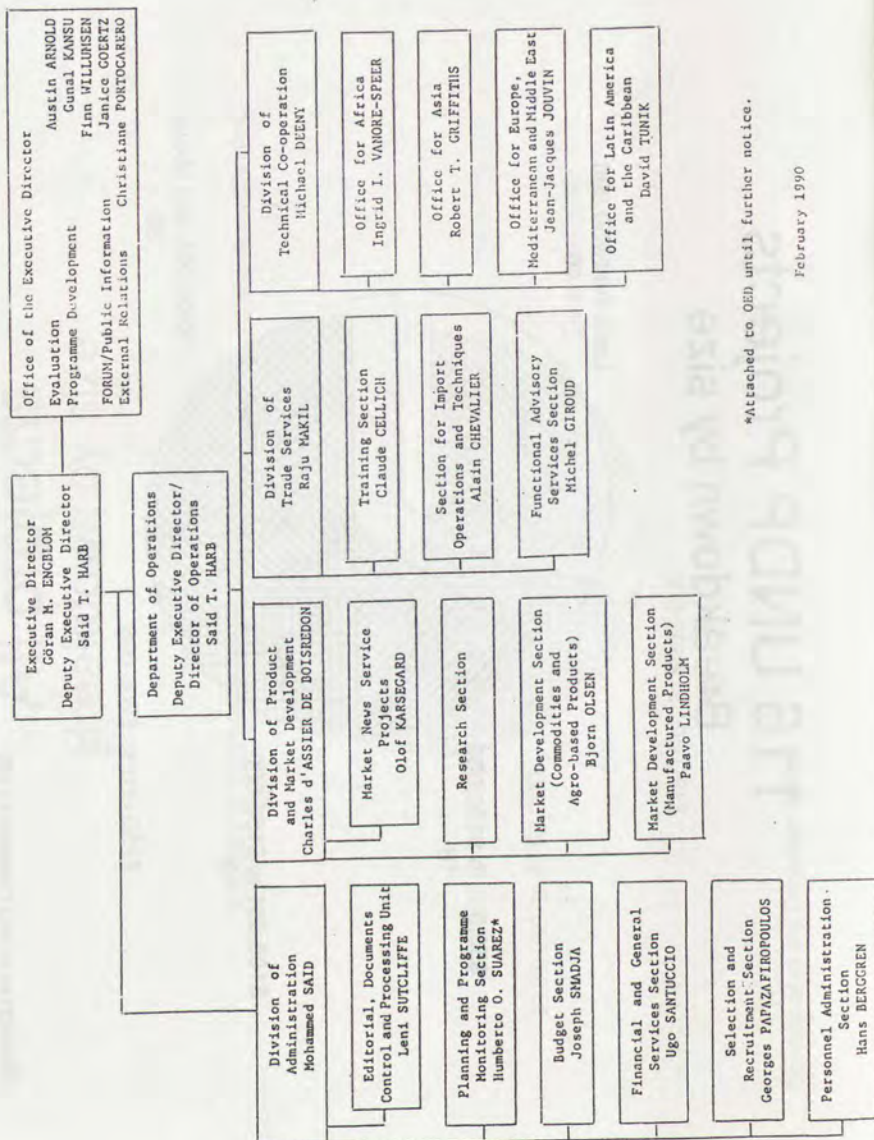
116 UNDP Projects Breakdown by size



Situation as at end December 1989

INTERNATIONAL TRADE CENTRE UNCTAD/GATT

Organizational Chart



*Attached to OED until further notice.

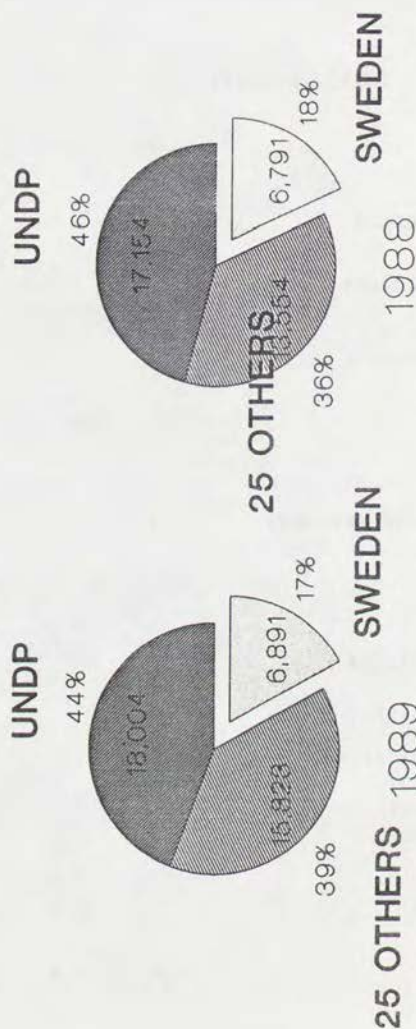
February 1990

SVERIGES HANDELSFRÄMJANDE BISTÅND VIA ITC

(milj. kronor)

	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
a) <u>Export Promotion</u>					
1. Sveriges allmänna bidrag (UD)	12,0	14,0	16,0	18,0	20,0
2. SIDA-landramar:					
Indien	-	10,0	10,0	10,0	10,0
SIDA-SADCC	-	1,6	1,3	1,1	1,0
Totalt SIDA-landr (EXPORT)	1,8	11,6	11,3	11,1	1,0
Totalt (1+2)	13,8	25,6	27,3	27,1	32,0
b) <u>Import Operations</u>					
1. Stöd till forskning och produktion av undervisningsmaterial (FOM)	2,0	1,7	2,2	2,0	1,8
2. SIDA-landramar:					
Angola	1,5	3,0	3,8	1,7	2,3
Mozambique	-	3,2	3,0	1,9	3,5
Guinea-Bissau	-	0,6	1,0	0,5	0,6
Totalt (1+2)	3,5	7,8	10,0	6,1	8,2

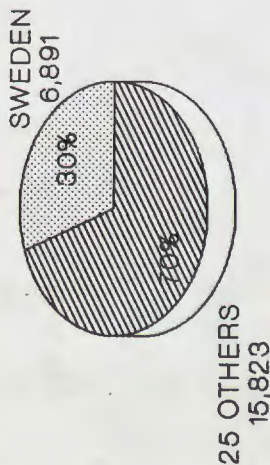
SWEDEN'S SHARE OF TRUST FUNDS AND UNDP CONTRIBUTIONS



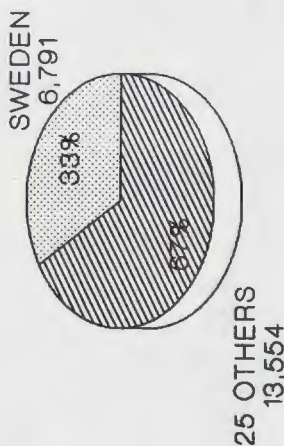
Funds available for operational projects
In '000\$

SWEDEN'S SHARE OF TOTAL TRUST FUNDS CONTRIBUTIONS

1989



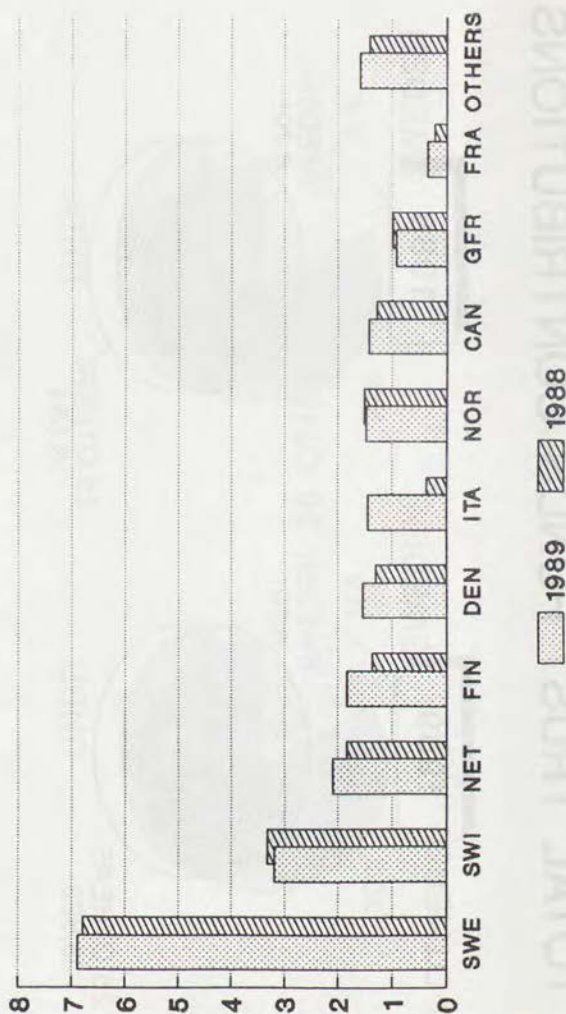
1988



Funds available for operational projects
in '000\$

Major Trust Funds Donors

ITC Technical Co-operation Activities



Funds available for operational projects
In millions of \$

ITCs GLOBAL GRANT 1989/90Kommentarer till de enskilda projektförslagen

Nedanstående kommentarer refererar till ITC PM 19.5.1989 sid 2-6 samt ITC PM 21.6.1989, vilket innehåller:

- "Annex 1 Minutes on Technical Consultations at ITC, 14-15 June, 1989
- Annex 2 Letter forwarded to the Swedish Mission...
- (Annex 3 Confirmation of ITC request...)"

Budget revisions on projects:

- a) Special Programme for LDCs. Export Development at Enterprise Level for Coffee and Coffee Products (INT/60/62)
- b) Rubberized Coir: A Pilot Market Study in Selected West European Markets (INT/60/68)
- ✓ c) Strengthening of Commercial Representation Services in Latin America (RLA/60/67)
- d) Development of Export Strategies for High Quality Frozen Vegetables (URU/60/66)

(a) och c) har reducerats medan b) och d) har ökats).

PROJEKT - ICKE-PROJEKT

PM 19.5. 1989 sid 2 beskriver vår uppfattning där vi pekar på problemet att för lite resurser återstår för nya projekt på grund av att icke-projekten lägger beslag på för stor andel.

IMPOD kan konstatera att ITC accepterat förslaget att erhålla en fixerad klumpsumma på 1 miljon US dollar för att i princip täcka "Programme Support" och "non projects". Båda parter är överens om att formellt starta med klumpsummemodellen budgetåret 1990/91 (förutsatt att IMPOD får ok från finansdepartementet), men att redan 1989/1990 förbereda för modellen.

I stort sett var parterna överens om vilka insatser som bör hänföras till "icke-projekten". Dock förelåg vissa åsiktsskillnader:

"Non projects"	Uppfattning enligt:	
	IMPOD	ITC
1. Organization and Management of National Trade (INT/60/35)	ja	nej
2. Export Schemes & Joint Ventures for Small and Medium Sized Enterprises (INT/60/39)	ja	nej
3. Co-ordination & Training Research (INT/60/40)	ja	ja
4. Strengthening of Training Institutions (INT/60/41)	ja	ja
5. Manpower Development For Trade Development (INT/60/42)	ja	ja
6. Training Programme on Applied Export Development (INT/60/43)	ja	ja
7. Development of ITC's Computerized Trade Informations Systems (INT/60/36)	ja	ja
8. Supply of Trade Information (INT/60/37)	ja	ja

På detta stadium finns ingen anledning att insistera på att vår uppfattning skulle följas. Kompromissen blev att projekten 35 och 39 borde betraktas som icke-projekt 1990/1991.

Det är nu viktigt att IMPOD och UD hjälps åt att om möjligt få klumpsummemodellen accepterad och sanktionerad också av andra givarländer, främst de nordiska. Denna indoktrinering bör starta omgående och helst få sin kulmen vid nästa års JAG-möte.

A. KOMMENTARER TILL PÅGÅENDE PROJEKT OCH "ICKE-PROJEKT"

1. INT/60/35,

Organization and Management of National Trade
Promotion Infrastructures and Programme

De insatser som här utförs är mycket centrala för ITC och har
reguljär karaktär. Från och med 1990/91 skall ITC söka
inrymma dem inom ramen för klumpsumman. Även fortsättningsvis
bör vi påpeka att handelskammareprojekt bör samordnas med
insatser inom detta område.

2. INT/60/36.

Development of ITC's Computerized Trade Information Systems
for Development Countries

Från och med i år 1989/90 betecknas denna i högsta grad
reguljära aktivitet som "icke-projekt". Formellt skall
projektet alltså nästa år utgå och inrymmas i klumpsumman.

3. INT/60/37,

Supply of Trade Information to Developing Countries

Kommentaren identisk med INT/60/36

4. INT/60/38 ✓

Co-operation with Development Banks in the Management and
Rehabilitation of Export-Oriented Projects

IMPOD har föreslagit ITC att koncentrera sig på en
utvecklingsbank för att om möjligt anknyta till "enterprise
approach" konceptet och därigenom uppnå praktiska konkreta
resultat.

5. INT/60/39/

Export Schemes and Joint Ventures for Small and Medium Sized
Enterprises in Developing Countries

Från och med 1990/91 skall ITC inrymma dessa insatser inom
klumpsumman. Alternativt kan man tänka sig en uppdelning av
intressena på å ena sidan Export Schemes och å den andra
Joint Ventures.

Därvid skulle ett oavgränsat projekt för t ex
"subcontracting" kunna skapas. Ett sådant projekt skulle de
eventuellt kunna finansieras av Sverige.

6. INT/60/40 ✓

Co-ordination of Training Research and Development

Från och med i år 1989/90 betecknas denna reguljära aktivitet som "icke-projekt". Formellt kommer den således att 1990/91 inrymmas i klumpsumman.

7. INT/60/41 ✓

Strengthening of Training Institutions

"Projektet" har fått en ny, mer rättvisande rubrik, men betraktas från och med i år som ett "icke-projekt". Alltså skall det nästa år formellt inrymmas i klumpsumman.

8. INT/60/42

Manpower Development for Trade Promotion

Samma kommentarer som punkt 6 ovan.

9. INT/60/43 ✓

Training Programme on Applied Export Development

Samma kommentarer som punkt 6 ovan.

10. INT/60/49 ✓

Dissemination Seminars/Consultations in Selected Developing Countries

Förhoppningsvis skall "dissemination" fasen resultera i något eller några "enterprise approach" projekt. Den nuvarande ganska allmänna uppläggningsen är det viktigt att man fortsätter med, men projektet utvecklas då till att bli ett "icke-projekt" om något eller några år inom ramen för ITCs insatser för råvaror.

CEPLAC, Executive Cocoa Planning Commission, Brasilien, har framfört önskemål om en portugisisk version av Guiden. IMPOD har sanktionerat att tryckkostnaden, max US dollar 15 000, kan tagas från outnyttjade resurser, 1989/1990. I övrigt hänvisas till speciell utvärderings-PM skriven av Mr. Papazafviepantos och Leif Salomonsson.

11. CPR/60/50 ✓

Export Development Assistance to Selected Enterprises in the People's Republic of China Producing/Exporting Silk Products

Den politiska situationen i Kina påverkar tills vidare ej projektet på annat sätt än att om ITC anser att vissa insatser bör skjutas upp (konsultbesök etc) så gör man detta.

Eftersom det är fråga om ett "enterprise approach" projekt har IMPOD efterlyst a) mer preciserade mål i form av dollar eller volymer b) redovisning i efterhand vad man uppnått, antingen i verklig export eller genom andra kvantifierbara indikatorer c) angivande av de åtaganden (commitments) som de kinesiska företagen gör.

12. INT/60/51.

Management of Import Operations and Techniques (with emphasis on Materials Management)

SIDA önskar att IMPOD sanktionerar fortsatt stöd.

IMPODs förslag: Inom IMPOD bör man inför budgetåret 1990/91 fundera på om det inte är dags att lämna ansvaret för denna typ av projekt till något annat land. Dessa funderingar bör dock stämmas av med ITC i god tid inför budgetåret 1990/91.

13. INT/60/56

Production of Systematic Market Briefs

Det bör vara i både ITCs och IMPODs intresse att det sker en nära samordning vid produktionen av dessa "Market Briefs". Den holländska uppfattningen om hur produktionen bör gå till synes märklig.

14. INT/60/58

Development at Enterprise Level of Trade among Developing Countries in Technical Consultancy Services

Detta projekt skall genomföras i nära samarbete med IMPOD. På grund av IMPODs begränsade personella resurser måste ITC ha huvudansvaret för såväl planering som genomförande. Dock bör IMPOD kunna medverka till att finna lämplig underkonsult stationerad i Sverige. Kanska skall IMPOD kontakta Exportrådet direkt.

IMPODs bidrag från ordinarie budget har satts till SEK 175 000.

Relativt snart bör uppläggningsen av projektet stämmas av mellan ITC och IMPOD.

15. INT/60/60,

Export Marketing Assistance to African and Central American Producers of Cotton Yarns and Grey Cloths

ITC har ombetts att till IMPOD bekräfta om 1989/90 skall kunna betraktas som slutår för detta mycket allmänna projekt. Projektet bör med andra ord utgå nästa år (1990/91).

16. INT/60/61/

Strengthening of Export Financial Services

Detta projekt skall inriktas på Centralamerika och Afrikas minst utvecklade länder och syfta till att genom finansiella mekanismer få igång nedlagd produktion och export. ITC kommer att engagera en specialiserad rådgivare för ändamålet.

17. INT/60/62.

Special Programme for LDS: Export Development at Enterprise Level for Coffee and Coffee Products

IMPOD har efterlyst en uppdaterad projektbeskrivning, varvid speciellt noteras vilka uppföljningsaktiviteter som planeras i de länder där projektet genomfört sektorundersökningar ("sectorial surveys").

18. INT/60/63/

Vegetable Oils and Oilseeds Traders' Guide: Dissemination Seminars

IMPOD har efterlyst ett något mer omfattande projektförslag rörande uppläggningsen av seminarierna. Mot bakgrund av erfarenheterna från distributionen av kakaomanualen ombads ITC att speciellt noggrant planera distributionen av rubricerade guide.

19. URU/60/66 /

Development of Export Strategies for High Quality Frozen Vegetables

IMPOD accepterade att ITC från besparingar gjorda under 1989/1990 på "Strengthening of Commercial Representation Services in Central America (RLA/60/67)" för över US dollar 30 000 till rubricerade projekt.

20. RLA/60/67

Strengthening Commercial Representation Services in Central America

De totala besparingarna på projektet uppgår till US dollar 85 000. Delar av detta belopp, nämligen US dollar 30 000, överförs till URU/60/66 se ovan. Resterande belopp skall dels utnyttjas för att öka 1989/1990 års budget med US dollar 30 000, dels ingå på reservkontot, US dollar 25 000.

ITC genomför i skrivande stund en mission till Centralamerika och IMPOD skall inom en nära framtid erhålla ett projektförslag. Speciellt har IMPOD påpekat vikten av att de berörda ländernas representationer innefattas i arbetsuppläggningsen.

IMPOD påpekade vidare att projektet bör falla inom ramen för "sub programme 1. National Institutional Infrastructure for Trade Promotion".

21. INT/60/69

Training Course in Graphic Design of Export Packaging and Labelling

Detta är det andra projektet som ITC skall genomföra i samarbete med IMPOD. För detta samarbete gäller som för projekt INT/60/58 att IMPODs bidrag framför allt är finansiellt, nämligen SEK 125 000.

Relativt snart bör uppläggningsen av projektet stämmas av mellan ITC och IMPOD.

22. INT/60/70 ✓

Computerized Trade Intelligence on Pepper and Pepper Products: Development of Software and Linkages with IPC Member Countries

Detta projekt kommer att stödjas under ett år 1989/1990. ITC har informerats.

23. CPR/60/73

Export Development Assistance to Selected Enterprises in the People's Republic of China Producing/Exporting Wooden Furniture

IMPOD efterlyste samma typ av information (mål, mått att mäta resultatet etc) som CPR/60/50.

IMPOD skall söka medverka i en utvärdering av projektet hösten 1989 eller våren 1990.

24. INT/60/75

Programme Support

Från och med 1990/1991 skall "Programme Support" ingå i klumpsumman.

25. INT/60/72

Concentrated Trade Promotion Assistance to Selected Developing Country Chambers of Commerce

IMPOD har framfört krav på att detta projekt fortsättningsvis skall bli mer specifikt. ITC har som svar inriktat detsamma på Tanzania. Handelskammaren, som institutionen är i detta fall, i detta land är i sin linda och därför krävs en insats från ITC under en längre tid under 1989/1990 i Tanzania. ITC skall revidera projektförslaget så att ITCs rådgivare får fem månaders kostnader täckta av detta projekt och en månad via Programme Support.

26. INT/60

Export Development Planning Workshop for LDCs

ITC förväntas att inom kort översända ett detaljerat förslag på uppläggingen av workshopen, som planeras äga rum under oktober/november 1989.

KOMMENTARER TILL NYA PROJEKT

27. INT/60

Promotion of Consumption of Sisal in Western Europe

Detta projekt, som är det enda nya projekt som startas den 1 juli 1989, skall till viss del drivas i samarbete med IMPOD. Kontoret har för avsikt att avsätta SEK 250-000 för en marknadskampanj i Sverige och eventuellt övriga Norden. (Beloppet bör till största delen eller i sin helhet kunna tas från IMPODs speciella budget för SADCC eftersom Tanzania är en av huvudleverantörerna av skördegarn framställt av sisal).

IMPOD bör snarast stämma av med ITC och den svenska konsulten om uppläggningsen av projektet.

Ytterligare tre nya projekt skall startas strax efter den 1 januari 1990. ITC skall till IMPOD översända projektdokument och IMPOD skall under hösten 1989 ange vilka projekt man önskar satsa på. Några projektidéer/förslag finns angivna i ITCs PM 21.6.1989, sid 8.

Under utredningsarbetet intervjuade personer:A. Stockholm

UD:	kanslirådet	L Båge
	kanslirådet	H Dahlkvist
	kanslirådet	E Backman
	dep sekr	B Willén
	dep sekr	B v d Giessen
SIDA:	fd avd dir	K Rogeman
	avd dir	R Lindsjö
	avd dir	B Oberger
IMPOD:	ambassadören	C I Öhman
	v v dir	(f.d. chef)
		G Edehorn

Fd riksgäldsdirektören L Kalderén
Direktören S Söderman

B. Genève

ITC:	exekutivdir	G Engblom
	dep dir	S Harb
	dir	M Deeny
	dir	R Makil
	dir	M Said
	dir	M Giroud
	sr adviser	L Salomonsson
	sr adviser	H Selin
	sr adviser	M Thomas
UNCTAD:	liaison officer	M Civili
	liaison officer	M Mortier

C. New York - Washington

UNDP:	dep dir gen	A Joseph
	dir	T Cox
Världsbanken:	Mr	G Westring
	Mr	A Yeats
	Mr	G Sirimivasan
	Mr	W Siebeck

POLICY-RELATERAT BISTÅND

Jörgen Levin

Särstudie 8 till Multibiståndskommitténs betänkande
"Bistånd genom internationella organisationer"

INTRODUKTION

De besvärliga ekonomiska problem som drabbade ett flertal länder i tredje världen under 1980-talet har inneburit att de båda Bretton-Woods institutionerna, Världsbanken och IMF, har fått ett ökat inflytande på den ekonomiska politiken, speciellt i de afrikanska länderna. De anpassningsprogram som introducerades i början av 1980-talet har fått en allt större betydelse för både u-länder och biståndsgivare. En intensiv debatt har förts under de senaste tio åren om dessa programs relevans och resultat för fattiga länder och fattiga människor i tredje världen.

Syftet med denna studie är därför att ge en allmän beskrivning av den anpassningsprocess som berör ett stort antal u-länder. Studien är inriktad på att förklara innebörden av begreppet anpassning, resultat och kritik av tidiga anpassningsprogram och de förändringar som skett i dessa under slutet av 1980-talet. I kapitel 1 beskrivs varför anpassning är nödvändig och vilka möjligheter ett land har att påverka sin situation. De tidiga bank/fond stödda anpassnings-programmen redovisas i kapitel 2. En sammanfattning av den kritik som riktats mot de tidiga programmen beskrivs i kapitel 3. Programmens resultat diskuteras i kapitel 4. Den utveckling av de tidiga programmen som pågått och pågår berörs i kapitel 5 och avslutningsvis diskuteras förändringarna och dess konsekvenser för svensk biståndspolitik.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	SIDA
1. ANPASSNING - EN NÖDVÄNDIGHET	4
1.1 Krisens uppkomst	4
1.2 Ekonomisk politik	5
1.3 Ekonomisk-politiska anpassningsåtgärder	7
1.4 Bistånd och skuldlättnad	8
2. ANPASSNINGSPROGRAM	11
2.1 Anpassningslån	11
2.2 Anpassningsprogram	12
3. KRITIK AV TIDIGA ANPASSNINGSPROGRAM	17
3.1 United Nations Economic Commission for Africa	17
3.2 World Development Institute for Development Economics Research (WIDER)	19
3.3 United Nations Children's Fund (UNICEF)	19
3.4 Anpassningsprogram och sociala aspekter	21
4. UTVÄRDERING OCH RESULTAT AV ANPASSNINGSPROGRAM	22
4.1 Utvärdering av anpassningsprogram	22
4.2 Anpassningsprogrammets resultat	23
4.3 Effekter på fattiga grupper	26
4.4 Sammanfattning av resultat	27
5. FÖRÄNDRINGAR I PROGRAMMEN	29
5.1 Mot en långsiktig strategi	29
5.2 Förändringar i anpassningsprogrammen	31
5.3 Bedömning av förändringarna	33
6. SAMMANFATTNING	37
KÄLLFÖRTECKNING	54
BILAGOR:	
BILAGA 1.1: SÄRSKILDA INSATSER I SKULDTYNGDA LÄNDER	40
BILAGA 2.1: IMF:s ORDINARIE FACILITETER	41
BILAGA 2.2: forts.	
BILAGA 2.3: SÄRSKILDA INSATSER FÖR DE FATTIGASTE LÄNDERNA	43
BILAGA 2.4: ESAF OCH POLICY FRAMEWORK PAPERS	44
BILAGA 3.1: BEGREPP SOM BERÖR ANPASSNINGSPROCESSEN	45
BILAGA 3.2: forts.	
BILAGA 4.1: RELEVANTA FAKTORER FÖR STABILISERINGS- POLITIK	47

BILAGOR forts.

SIDA

BILAGA 4.2: forts.	48
BILAGA 4.3: forts.	49
BILAGA 5.1: INDIKATORER FÖR ATT UTVÄRDERA ANPASSNINGSPROGRAM	50
BILAGA 6.1: BASIC ELEMENTS OF PAMSCAD	51
BILAGA 6.2: PAMSCAD forts.	
BILAGA 7.1: Reformen för att nå de fattigaste hushållen	53

TABELLFÖRTECKNING

1.1 Skuldbördan	4
-----------------	---

FIGURFÖRTECKNING

1.1 Genomsnittlig konsumtion/capita för de 40 procent fattigaste hushållen	9
3.1 Ett anpassningsprogramms olika element	13

1. ANPASSNING - EN NÖDVÄNDIGHET

1.1 Krisens uppkomst

De ekonomiska chocker som drabbade världsekonomin under 1970-talet har haft en förödande effekt på ett flertal u-länder, men en starkt bidragande orsak till deras problem har också varit den ekonomiska politik som bedrivits i länderna. Tillsammans har detta inneburit att situationen i många länder blivit akut. Per capita inkomsten har exempelvis i Sub-Sahara Afrika fallit under större delen av 1980-talet och exkluderat Nigeria var nivån 1987 lägre än nivån 1967. Om vi antar att inkomstfördelningen ej har förändrats nämnvärt innebär detta att antalet fattiga i absoluta tal ökat kraftigt. Rapporter från bl a UNICEF [1989, 1987] bekräftar detta och visar dessutom på sjunkande näringsstandard, ökad spädbarnsdödlighet, relativ minskning av antal barn i primärskolan och en försämrad kvalite i undervisningen i ett antal länder.

Den försämring som skett har berott på både externa och interna faktorer. En långsiktig strategi för att vända den negativa utvecklingen bör därför helst bestå av åtgärder som rör båda problemkomplexen. Skuldbördan har växt allt mer under 80-talet, särskilt för de afrikanska länderna söder om Sahara. Total långsiktig skuld som andel av BNP har stigit till 85 procent och i vissa länder nått astronomiska nivåer. Långsiktig skuld som andel av BNP är för exempelvis Tanzania 144 procent, Zambia 228 procent och Guinea-Bissau 321 procent (Världsbanken [1989c]). Ett flertal länder i Afrika är således insolventa (Bigsten [1990]). De kan inte under något rimligt scenario klara av att betala sina skulder.

Tabell 1.1: Skuldbördan

	Procent av BNP		Miljarder USD	
	1981	1987	1981	1987
Alla u-länder	23	42	503	996
Sub-Sahara Afrika	26	85	50	109
Öst-Asien	28	40	50	102
Låginkomst Asien	8	16	60	142
Medelinkomstländer	30	47	134	260
Latinamerika	27	52	209	384

Källa: Världsbanken [1989a].

Åtgärder som kan förbättra u-ländernas externa situation är bl a ökat bistånd, skuldavskrivning och en stabilisering eller kompensering av flukturerande råvarupriser. I olika prognoser¹ om de världsekonomiska förhållanden förutspås dessvärre inga dramatiska förändringar under den närmaste femårsperioden. De totala finansiella flöden till skuldsatta länder beräknas bli oförändrade. Offentliga långgivare förväntas visserligen öka sina överföringar, men detta kompenserar endast den nedgång som skett i de privata kapitalflödena. Terms of trade förväntas försämrats ytterligare under de närmaste åren. En förbättring under slutet av perioden medför dock att terms of trade förblir oförändrad för de skuldsatta länderna över den närmaste femårsperioden.

Även om den externa miljön inte visar på några förbättringar under de kommande åren har vissa åtgärder föreslagits i syfte att förbättra situationen.² Man kan dock konstatera att det verkar mycket osannolikt att i-ländernas transfereringar till u-länderna eller spelreglerna i världsekonomin skulle radikalt förändras under de närmaste åren. Utgångspunkten för en diskussion av den framtida ekonomiska politiken i u-länderna måste därför vara, precis som den som under de senaste decennierna, att världsordningen liksom de resurser som i-länderna är villiga att föra över till u-länderna i stort sett är givna. Det är alltså dessa ramar som bestämmer vad som är möjligt. Vi kan dessutom konstatera att vare sig en skuldavskrivning eller ökat bistånd per se löser de strukturella problemen i de skuldsatta länderna. De måste angripas med inhemska ekonomisk-politiska åtgärder. De möjligheter som ett litet land har att utforma den ekonomiska politiken diskuteras närmare i nästa avsnitt.

1.2 Ekonomisk politik

Ett land söker med hjälp av sin ekonomiska politik uppnå vissa mål, inom ramen för givna restriktioner. Vanliga målsättningar är till exempel hög tillväxt, låg inflation, en god fördelning av välfärd och inkomster och ett visst mått av självtillit. Eftersom de flesta länder som berörs av denna studie är så kallade små länder, som ej har någon möjlighet att förändra världsmarknadspriser eller internationella räntenivåer, måste de ta världen utanför som given. Detta innebär att den ekonomiska politiken i ett land måste anpassas till de störningar som påverkar målen.

¹IMF [1990a], Världsbanken [1989c]

²Se Särskilda låneformer vid skuldomförhandlingar och CCFF, bilaga 2.2

I en ekonomi som utsätts för en negativ extern störning, exempelvis fallande världsmarknadspriser på en viktig exportvara eller stigande importpriser, minskar importkapaciteten, vilket påverkar investeringar, produktion och sysselsättning inom landet negativt. För att förhindra en nedgång i produktion och sysselsättning kan staten stimulera efterfrågan och/eller utbudet i ekonomin. Efter första och andra oljeshocken parerade ett flertal länder, speciellt fattiga u-länder, de externa chockerna med efterfrågestimulerande åtgärder. Detta innebär att investeringar, produktion och sysselsättning kunde upprätthållas på kort sikt, men samtidigt ökade bytesbalansunderskotten.

Kapitalflöden eller landets valutareserv kan under en begränsad period täcka underskotten, men eftersom valutareserver är begränsade liksom möjligheten att låna pengar, är en sådan strategi inte hållbar under en längre tidsperiod. Som en konsekvens av den expansiva politiken uppstod också stora budgetunderskott, som finansierades med hjälp av en ökad upplåning från riksbanken, vilket resulterade i stigande inflation. I den mån växelkursen inte korregerades blev valutan kraftigt övervärderad, vilket innebar att exportsektorn, oftast jordbrukssektorn, missgynnades på bekostnad av den skyddade industrisektorn (Världsbanken [1990a]). En stagnerande exportsektor tillsammans med en ineffektiv industrisektor förvärrade ytterligare underskotten i ekonomin.

En ekonomi som inte anpassar sig till förändrade förhållanden och/eller bedriver en orealistisk ekonomisk politik kan för en tid undvika anpassning om att biståndsgivare tillsammans med andra långgivare finansierar landets växande underskott. När landets obalanser blivit alltför stora och finansörerna inte längre är villiga att finansiera underskotten, blir det emellertid nödvändigt att anpassa sig. Situationen har då ofta, dessvärre, blivit allvarigare och mera komplicerad än om anpassningen påbörjats i ett tidigare skede.³

³Balassa [1984] har i en studie visat att länder som snabbt anpassade sig till de externa chockerna 1974-76 och 1979-81, med hjälp av exportorienterade reformer, har på längre sikt haft en avsevärt högre ekonomisk tillväxt än de länder som bibehöll sin importsubstitutionsstrategi. Detta har också medfört att de länder som snabbt anpassade sig blev mindre skuldsatta än de länder där anpassningen uteblev.

Ett land med kraftiga makroekonomiska obalanser befinner sig typiskt i följande situation (Buiter[1988]):

1. ett stort finansiellt underskott i den offentliga sektorn,
2. stora utlandsskulder och begränsade möjligheter att få tillgång till krediter på kommersiella villkor, dvs ej kreditvärdigt,
3. kapitalflykt från landet,
4. stort bytesbalansunderskott,
5. en övervärderad real växelkurs,
6. en hög inflationstakt,
7. stor offentlig upplåning inom landet,
8. en smal och ofta otillräcklig intäktsbas för den offentliga sektorn och
9. en hög arbetslöshet och omfattande undersysselsättning.

Syftet med stabiliseringspolitiska åtgärder blir därför att komma till rätta med ovanstående obalanser.

En annan typ av obalanser kan karaktäriseras som strukturella och hänför sig mer specifikt till olika marknader, till exempel de inhemska finansiella marknaderna, valutamarknaden, arbetsmarknaden och varumarknaderna. Åtgärder för att rätta till dessa obalanser syftar till att förbättra utnyttjandet av tillgängliga resurser. Ibland benämns också om problem med den offentliga sektorers storlek och uppgifter som strukturella obalanser. Åtgärder för att rätta till strukturella obalanser inom olika sektorer benämns strukturell anpassning.

En anpassningsprocess i en ekonomi kan därför delas upp på två olika typer av anpassningar, stabiliseringspolitiska åtgärder och strukturell anpassning.

1.3 Ekonomisk-politiska anpassningsåtgärder

I vårt typfall har vi således ett icke-kreditvärdigt land med stora underskott i bytesbalansen och en stor utlandsskuld. Ett underskott i bytesbalansen innebär att landet importerar mer varor och tjänster än det exporterar. Perioder med underskott i bytesbalansen är inget ovanligt och behöver i sig inte medföra kraftfulla åtgärder, men ett underskott måste alltid finansieras med utländsk valuta. På kort sikt används landets valutareserv till att täcka underskotten, men vid längre perioder av underskott blir det nödvändigt att ta upp lån på den internationella kreditmarknaden. Förutsättningen är då att landet är kreditvärdigt, dvs bedöms kunna klara av framtida amorteringar och räntebetalningar. Om landet ej bedöms som kreditvärdigt är det inte längre möjligt att lånefinansiera underskotten. Man kan då söka få ökat bistånd eller lättnader i skuldtjänsten. När dessa möjligheter är uttömda har landet dock inget annat val än att självt balansera sina valutaflöden

genom minskad import eller ökad export. En förutsättning för att ett land på sikt skall kunna upprätthålla aktivitetsnivån i ekonomin är alltså en rimlig balans i betalningarna till och från utlandet.

Vi har tidigare pekat på de prognoser som visade på oförändrade finansiella flöden till skuldsatta länder. Det alternativ som återstår är därmed förbättringar i handelsbalansen. För att åstadkomma detta måste man stimulera produktionen och/eller reducera totala efterfrågan inom landet av handelsvaror. Handelsvara är en vara som antingen kan exporteras eller importeras. Genom en ökad produktion av handelsvaror kan vi således öka exporten eller importera mindre.

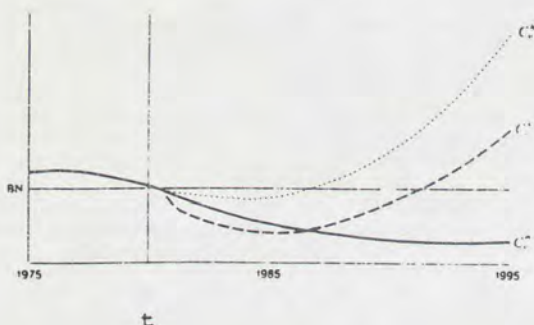
Den ekonomiska politik som på kort sikt kan föras för att minska ett bytesbalansunderskott har två komponenter, nämligen utgiftsminskning och real devalvering. Om man snabbt kunde öka produktionen vore naturligtvis detta att föredra framför att minska utgifterna, men oftast är det svårt på kort sikt. När det gäller utgiftsminskande åtgärder kan dessa inriktas mot privat eller offentlig konsumtion och investering. Konsekvenserna för både produktion och inkomstfördelning på kort och lång sikt påverkas av vilka åtgärder man väljer.

Det andra elementet i anpassningsprogrammet, en real devalvering, innebär en förändring i relativpriserna till exportsektorns och den importkonkurrerande sektorns fördel relativt den sektor som producerar icke-handelsvaror. Syftet med denna prisanpassning är att föra över resurser till de sektorer som producerar handelsvaror, så att produktionen av de sistnämnda ökar. För att förändra relativpriserna kan man förutom en devalvering till exempel genomföra en finanspolitisk åtstramning. Højning av inkomstskatter eller indirekta skatter minskar den privata konsumtionen, som delvis består av icke-handelsvaror. Nedsänkningar inom den offentliga sektorn innebär också en minskad efterfrågan på icke-handelsvaror. Efterfrågeminskningen påverkar relativpriset så att relativpriset på handelsvarorna stiger, vilket i sin tur medför att produktionen av dessa ökar.

1.4 Bistånd och skuldlättnad

Ett problem i en anpassningsprocess är tidsaspekten dvs den tid det tar innan reformerna genererar en positiv förändring. Vi har tidigare konstaterat att det bästa vore om produktionen av handelsvaror snabbt kunde ökas och därmed minska underskotten i bytesbalansen. Men eftersom detta är svårt på kort sikt, kan det också vara nödvändigt att minska utgifterna. Figur 1.1 visar genomsnittlig konsumtion/capita för de 40 procent fattigaste hushållen i ett typland med kraftiga makroekonomiska- och strukturella obalanser. En

utebliven anpassning innebär att den försämring i levnadsstandarden som skett sedan 70-talet fortsätter (C_v^0). När åtgärder vidtas för att vända utvecklingen vid t innebär det att en temporär nedgång blir oundviklig, eftersom det är nödvändigt att minska utgifterna. Men ekonomisk-politiska åtgärder som snabbt ökar produktionen av handelsvaror och en ökad tillgång på utländsk valuta kan begränsa och i bästa fall helt kompensera denna nedgång (C_v^h). Om anpassningen påbörjas i ett tidigare skede när obalanserna är mindre akuta, är det lättare att begränsa nedgången. Om den världsekonomiska miljön skulle utvecklas bättre än vad vi antagit, skulle anpassningsprocessen blir mindre dramatisk. Men det betyder inte att en anpassning kan undvikas. Det är viktigt att komma ihåg att ett land med kraftiga makro- och strukturella obalanser och dessutom förbrukad kredit-värdighet på sikt måste anpassa sig antingen genom en spontan eller organiserad process. Ett genomtänkt anpassningspaket är därför att föredra framför en kaotisk anpassning.



BN: Lägsta bas-behovs standard

C_v^h : Anpassning med stor tillgång av utländsk valuta

C_v^x : Anpassning med begränsad tillgång av utländsk valuta

C_v^0 : Utebliven anpassning

Figur 1.1 Genomsnittlig konsumtion/capita för de 40 procent fattigaste hushållen

Källa: UNICEF [1987]. Anm. figuren korrigerad av författaren.

En ökad tillgång till utländsk valuta i syfte att finansiera ett nödvändigt importbehov begränsar således nedgången i figuren. Bistånd kan därför, under vissa omständigheter, lindra effekterna av den nödvändiga anpassningen, vilket är syftet med de lån och krediter som kanaliseras via Internationella Valutafonden och Världsbanken. Innan vi går in på de Bank/Fond-stödda anpassningsprogrammets utformning och resultat ska vi kort redovisa det stöd som det svenska biståndet bidrar med.

Huvudsakligen utgår stödet från två anslagsposter i biståndsbudgeten. Den första posten utgör den del som kanaliseras via Internationella Utvecklingsfonden (IDA) och den andra posten berör de Särskilda insatser i skuldtynnga länder som inrättades budgetåret 1985/86⁴. I den senare posten ingår bidrag till det särskilda program för Afrika (Special Programme of Assistance, SPA) som organiserats av Världsbanken i syfte att mobilisera mer bistånd från givarländerna för de afrikanska ländernas återhämtning. Även stöd till IMFs s k utvidgade strukturanpassnings-facilitet (ESAF) ingår i denna post. De medel som berör anpassningsprogrammen (inkl. skuldregleringar), utifrån dessa poster, utgjorde under budgetåret 1989/90 en ungefärlig andel av 7% av de totala biståndsanslagen.

⁴Se bilaga 1.1 för en utförligare redovisning

2. ANPASSNINGSPROGRAM⁵

Vi diskuterade i föregående kapitel olika möjligheter att lindra de negativa effekterna av en anpassningsprocess. En viktig aspekt var tillgången på utländsk valuta. Två institutioner som därmed fått en ökad betydelse under det senaste decenniet är Världsbanken och Internationella Valutafonden (IMF). En viktig uppgift i fondens arbete är att assistera medlemsstater som befinner sig i tillfälliga betalningsbalanssvårigheter. I det typfall som beskrevs tidigare med förbrukad kreditvärdighet spelar fonden också en roll som s k "lender of last resort" dvs den finns tillgänglig för landets centralbank som sista garant med likvida medel. Fondens krediter ställs till förfogande för att underlätta nödvändiga stabiliseringsåtgärder. Det innebär dock inte att fondens uppgift är att finansiera ett medlemslands omfattande och ihållande bytesbalansunderskott, eftersom fondens begränsade resurser är avsedda för alla länders behov. De villkor som gäller för att få tillgång till fondens krediter är därför betydelsefulla.

I likhet med fonden ställer även Världsbanken krediter till förfogande för att underlätta anpassningsprocessen i länder med kraftiga makroekonomiska- och strukturella obalanser. Fundamentala obalanser i ett lands ekonomi har visat sig ha betydande negativa effekter på möjligheterna att bedriva ett effektivt projekt-bistånd. Detta har inneburit att en större andel av Bankens utlåning numera också är inriktad på att underlätta olika länders anpassningsprocess. Denna verksamhet utgör ett viktigt komplement till Bankens traditionella projektlån, men projektlånen svarar ändå för merparten av Bankens utlåning och utgör för närvarande 75 respektive 70 procent av IBRDs och IDAs totala utlåning. I likhet med fonden är de krediter som ställs till förfogande från Världsbanken inte villkorslösa. Innan vi närmare går in på de villkor som gäller ska vi först summariskt redovisa de olika krediter från Banken och Fonden som är aktuella för ett land med kraftiga obalanser och förbrukad kreditvärdighet.

2.1 Anpassningslån

De krediter (IDA, IBRD) som ställs till förfogande från Banken är i huvudsak strukturella anpassningslån (SAL) och sektoranpassningslån (SECAL). De mindre omfattande och mer politiskt acceptabla SECAL har sedan början av 1980-talet ökat i betydelse och svarar för drygt 70% av den totala utlåningen.

⁵En sammanställning av de olika begrepp som berör anpassningsprocessen redovisas i bilaga 3.1

Förutom extern finansiering från Världsbanken är ett icke-kreditvärdigt land med kraftiga obalanser med stor sannolikhet även kvalificerat för IMF-krediter⁶. Fondens ordinarie långivning genom s k stand-by avtal har som syfte att underlätta genomförandet av ett kortsiktigt stabiliseringsprogram. Men eftersom en ökad andel av utlåningen har kanalisierats till u-länder med kraftiga betalningsbalansproblem, har den tidsperiod som tidigare gällt för lån visat sig vara otillräcklig. Extended Fund Facility, som introducerades 1974, utvidgade tidsperspektivet för den ekonomiska anpassningen till tre och i vissa fall fyra år. Ytterligare åtgärder som vidtagits för de fattigaste länderna (IDA-status) är den särskilda utlåningsverksamhet som möjliggör utlåning på mjuka villkor för att underlätta den ekonomiska anpassningen. De nya faciliteter, SAF och ESAF, som introducerats tillsammans med Policy Framework Papers är därför ett viktigt försök till en bredare ansats, på medellång sikt, att komma tillrätta med de specifika problem som existerar i de fattigaste länderna.

En viktig aspekt som vi tidigare nämnt är de villkor som ställs för att få tillgång till Bankens och Fondens krediter. Eftersom IMF/ Världsbanken och ett lands regering ofta har olika uppfattningar om vilka reformer som ska genomföras och i vilken omfattning, är en förhandlings-process oundviklig. Förhandlingarna mellan givare och mottagare har av Mosley [1987b] beskrivits utifrån tre olika nivåer. Den första nivån berör utformningen av ett anpassningsprogram. En mottagares förhandlingsposition gentemot IMF/Banken beror till stor del på förmågan att presentera alternativa ekonomiska analyser. Men eftersom givaren också har möjlighet att hota med indragningar av lån innebär detta att ett land oftast är i underläge gentemot en givare. Av betydelse är också ett lands behov av utländsk valuta dvs graden av ett lands obalanser. Fundamentala obalanser till följd av utebliven anpassning begränsar därför handlingsutrymmet ytterligare i förhandlingsprocessen. Den andra nivån berör implementeringen av reformerna dvs vilka reformer som faktiskt realiserar. Vi ska senare diskutera detta lite närmare med avseende på programmens resultat, men den har en direkt effekt på tredje nivån, givarens respons vid nya förhandlingar.

2.2 Anpassningsprogram

Låt oss återgå till det typfall som beskrevs tidigare. Kraftiga externa och interna obalanser, hög inflationstakt,

⁶Se bilaga 2.1 och 2.2 för en utförligare beskrivning av IMF:s ordinarie faciliteter

⁷Se bilaga 2.3

övervärderad real växelkurs och begränsade möjligheter att på kommersiella villkor få tillgång till utländsk valuta var några utmärkande drag för detta land, där anpassning var en nödvändighet. Med hjälp av anpassningslån kan således anpassningsprocessen underlättas.

Målsättningar som anges för ett anpassningsprogram är att komma tillrätta med de externa och interna obalanserna, skapa förutsättningar för en återhämtning av den ekonomiska tillväxten och att genomföra strukturella förändringar i syfte att undvika framtida betalnings- och stabiliseringsproblem. Den övergripande målsättningen är dock att säkerställa en varaktig ekonomisk tillväxt, som är nödvändig för att man på sikt skall kunna minska fattigdomen. Det är inte självklart att de fattigare delarna av befolkningen på kort sikt gynnas av tillväxten. Det är dock rimligt att antaga att det är nödvändigt att bryta den nedåtgående trenden i genomsnittlig per capita inkomst, för att man på sikt skall kunna förbättra de fattigas standard. Utifrån målsättningarna ovan kan reformer i ett anpassningsprogram, utformat av IMF, Världsbanken och landets regering, delas in i tre olika element:

ANPASSNING:

1. Stabilisering (IMF och Världsbanken)

Reformer med syfte att minska totala efterfrågan inom landet (utgiftsminskning)

2. Strukturell anpassning (Världsbanken)

Reformer med avsikt att förändra produktions-mönster i ett land

Reformer för att stimulera produktion och tillväxt i ett land

Figur 3.1 Ett anpassningsprograms olika element

I ett land med kraftiga makroekonomiska obalanser är syftet med de stabiliseringspolitiska åtgärderna att komma tillrätta med dessa. Konkret innebär det att minska de externa och interna obalanserna, dvs att anpassa efterfrågan till vad som produceras inom landet. Den strukturella anpassningen är däremot inriktad mot att öka produktionen inom landet och därigenom stimulera den ekonomiska tillväxten.

Ett problem vid utformningen av ett anpassningsprogram med de båda komponenterna är att finna en optimal kombination av de båda typerna av åtgärder. Om vi enbart inriktar oss på att minska den totala efterfrågan inom landet blir resultatet arbetslöshet och ytterligare försämrad levnadsstandard. Å andra sidan om vi koncentrerar oss på reformer i syfte att öka produktionen, som vore det bästa, kvarstår huvudproblemet, dvs brist på utländsk valuta. Tillgången på utländsk valuta spelar därför en avgörande roll vid avvägningen mellan de båda komponenterna.

Ett anpassningsprogram för ett land med kraftiga obalanser och förbrukad kreditvärdighet måste bestå av båda komponenterna. Vid kraftiga makroekonomiska obalanser kan det emellertid vara svårt att genomföra en strukturell anpassning som syftar till en ökad effektivitet och förbättrad tillväxt. I ett land med akuta makroekonomiska obalanser brukar man därför först genomföra de stabiliseringspolitiska reformerna.

De reformer som ingår i ett stabiliseringsprogram utformat av IMF och godkänt av landets regering har som tidigare nämnts som syfte att komma tillrätta med de makroekonomiska obalanserna. En viktig åtgärd är att begränsa den offentliga sektorns tillgång av krediter från Riksbanken. Denna åtgärd syftar till att minska statens budgetunderskott och därmed förbättra bytesbalansen. Att minska statens 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, den andra möjligheten att minska ett bytesbalansunderskott. En förutsättning för att en devalvering ska ge önskvärd effekt är att det är en real devalvering, dvs att de inhemska relativpriserna förändras till den konkurrensutsatta sektorns fördel. Det finns således ett samband mellan en åtstramning av statens budget och positiva effekter av en devalvering.

Ett problem med reformerna ovan är att både budgetnedsänkningar och en devalvering, på kort sikt, drabbar befolkningen på olika sätt. Utgiftsminskningen drabbar alla grupper mer eller mindre, till exempel i form av mindre tillgång till offentlig service som utbildning och hälsovård.

En devalveringen däremot innebär att inhemska relativpriser förändras, vilket gynnar exportproducenterna på de övrigas bekostnad. I Afrika finns exportörerna i stor utsträckning på landsbygden, vilket innebär att nettoeffekten av en devalvering sannolikt blir positiv för huvuddelen av landsbygdsbefolkningen. Stadsbefolkningen däremot drabbas både av utgiftsminskningen och försämrade relativpriser. Många av reformerna har alltså inneburit förändringar i den tidigare ekonomiska politiken som favoriserade stadsbefolkningen på landsbygdsbefolkningens bekostnad. De olika upplopp som förekommit har sin förklaring i detta. Det andra elementet i anpassningsprocessen, strukturell anpassning, är inriktat mot att förändra produktionsmönstret och därigenom stimulera produktion och tillväxt. En förändring av produktionsmönstret i ett land med externa obalanser har som syfte att öka produktionen av exportvaror och importkonkurrerande varor. Växelkursförändringar är även här ett centralt element för att stimulera produktionen av dessa. Men att enbart devalvera innebär inte automatiskt att resurser allokeras till handelsvaru sektorn. Handels- och arbetsmarknadspolitiska reformer är därför avsedda för att komplettera och underlätta övergången.

Reformer som stimulerar produktion och tillväxt är mer specifikt inriktade mot olika sektorer men kombinerat med reformerna ovan. Inom industri sektorn har exempelvis devalvering och handelspolitiska reformer syftat till att utveckla en mer effektiv och livskraftig industristruktur. På företagsnivå har incitament skapats genom reducering av tullar på råmaterial och genom finansiella reformer som ska ge en bättre fungerande kapitalmarknad. Jordbrukssektorn som är den mest betydande i många länder har stimulerats av prisreformer som syftar till att öka de inhemska producentpriserna på både export- och andra grödor. Detta har främst skett genom devalvering men också 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 komplement för att öka produktionen.

I de stabiliseringspolitiska åtgärderna betonades vikten av balans i statens budget. För att nå hanterbara underskott, på kort sikt, var därför en utgiftsminskning nödvändig. Men på längre sikt kompletteras detta med strukturella reformer med syfte att öka statens inkomster och förbättra den offentliga sektorns effektivitet. Detta kan bl a ske genom en skattereform, där indirekta skatter får en ökad betydelse, rationalisering av utgifter och reformer inom administrationen. Andra reformer har berört de statligt ägda företagen som i många utvecklingsländer är en stor belastning för statens finanser. Åtgärder för att avlasta statsbudgeten har bl a varit att decentralisera budgetansvaret till

företagsnivå, anställningstopp och i vissa fall nerskärning av antalet anställda och privatisering av företagen.

3. KRITIK AV TIDIGA ANPASSNINGSPROGRAM

Många typer av kritik har riktats mot de tidiga Bank/Fond stödda anpassningsprogrammen. Vi koncentrerar oss på tre betydelsefulla kritiker och deras synpunkter på de tidiga anpassningsprogrammen.

3.1 United Nations Economic Commission for Africa

Ett huvudproblem, som blev alltmer akut under mitten av 1980-talet, var den fortsatta försämringen i levnadsstandarden hos de lägre inkomstgrupperna av befolkningen i många länder, speciellt i Afrika. Anpassningen visade sig mer komplicerad än vad som ursprungligen förväntats. De sociala förhållandena under anpassningen blev hos ECA och olika Non-Governmental Organisations⁸ en viktig utgångspunkt för att ifrågasätta stora delar av anpassningsprogrammen. De traditionella Bank/Fond stödda programmen beskrevs av ECA som:

"incompetent because they are often implemented as if fiscal, trade and price balances are ends in themselves, and are virtually complete sets of means to production increases. Human condition imbalances, as related to employment, incomes, nutrition, health and education, do not receive equal priority in attention to macro-imbalances...They are too mechanistic being inadequately grounded in, or sensitive to specific national economic, human and cultural realities...(and) they are in too short a time perspective. Africa cannot wait for the attainment of external equilibrium and fiscal balance before seeking to improve the human condition, nor can long term human investment to strengthen the institutional, scientific, technical and productive capacity operating in environmental balance be postponed."⁹

Det står tämligen klart att de traditionella anpassningsprogrammen från ECAs utgångspunkt var otillräckliga för att ta i tu med problemen på den afrikanska kontinenten. Men samtidigt förnekas inte nödvändigheten av en anpassning, eller som det uttrycks av ECA:

"Africa has to adjust. Balance of payments disequilibrium, fiscal imbalances, inflation...cannot be wished away or passed of unaddressed. But in adjusting, the transformation of the structures that fundamentally serve to aggravate the socio-

⁸NGO Working Group on the World Bank [1989]. Kritiken mot de tidiga Bank/Fond-stödda anpassningsprogrammen sammanfaller i huvudsak med den kritik som framförts av ECA.

⁹ECA [1989b s.20]

economic situation must constitute the focus of attention."¹⁰

Det alternativ som presenterats av ECA består, till skillnad från de traditionella Bank/Fond stödda programmen, till stor del av beskrivningar av de mål som borde uppfyllas dvs. lindrad massfattigdom och en förbättrad levnadsstandard för hela befolkningen. För att uppnå dessa mål utgår ECA ifrån att Afrika kan få ett ökat externt resursflöde från multilaterala och bilaterala biståndsgivare, skuldreduktion och förbättrad terms of trade. Man diskuterar dock mycket lite hur den inhemska makroekonomiska anpassningar skall gå till och vilka ekonomiska politiska åtgärder som behövs för denna. Även när det gäller att utvärdera de traditionella programmen beskrivs indikatorer som BNP- och exporttillväxt, betalningsbalans och budgetbalans som marginellt relaterade till de mål som eftersträvas.

En grundläggande skillnad mellan ECA och Världsbanken/IMF är således att ECA förutsätter stora förändringar i den världsekonomiska miljön, medan däremot Banken/Fonden tar denna som given och koncentrerar sig på att komma tillrätta med obalanserna i ett land. Denna skillnad är en förklaring till den intensiva debatt som pågått mellan de båda institutionerna. Politiska visioner är nödvändiga i en värld med en orättvis världsordning men samtidigt, på kort sikt, måste också den reala situationen beaktas. I ett land med kraftiga obalanser och förbrukad kreditvärdighet är det oundvikligt att betalnings- och budgetbalans är av stor betydelse och en förutsättning för att uppnå mer långsiktiga mål. Med tanke på de olika prognoser som diskuterats i tidigare kapitel och de antaganden som gjorts angående den världsekonomiska miljön är ECAs program, dessvärre, irrelevant. Det innebär dock inte att relevant kritik och enskilda policyförslag saknar betydelse.

Den kritik som riktats mot de tidiga Bank/Fond-stödda programmen är till stor del inriktad på de antaganden som programmen baseras på.¹¹ Eftersom programmens underliggande teorier utgår ifrån en fungerande marknadsekonomi innebär det att problem kan uppstå i en miljö där marknader fungerar dåligt. Det kan medföra att de resultat som förutspås av en reform kan i vissa fall ta längre tid än vad som förväntades eller i vissa extrema fall få motsatt effekt. Att de tidiga anpassningsprogrammen ej lyckades att komma tillrätta med obalanserna under den förväntade tidsperioden kan delvis förklaras av en fortsatt försämrad extern miljö men även reformernas irrelevans i vissa länder. Det är därför av

¹⁰ECA, Africa Recovery News Feature

¹¹Kritiken har även framförts av UNCTAD [1989]

betydelse, som påpekas av ECA, att ta hänsyn till specifika förhållanden i ett land vid utformningen av ett anpassningsprogram.

3.2 World Development Institute for Development Economics Research (WIDER)

En likartad kritik, dock mer genomarbetad, har framförts av WIDER.¹² Kritiken har främst inriktats på de stabiliseringspolitiska reformerna i anpassningsprogrammen. Även här pekar man på att de specifika förhållanden som existerar i ett land är av stor betydelse när det gäller att bedriva stabiliseringspolitik.

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 inom olika sektorer. Olika ekonomisk-politiska strukturer innebär att traditionella reformer som devalvering, åtstramning och en liberalisering av olika marknader bör anpassas efter omständigheterna. Ett ökat samarbete mellan IMF, Världsbanken och landets myndigheter är därför också viktigt, eftersom en misslyckad stabilisering kan få ödesdigra följder, både politiskt och ekonomiskt.¹³

3.3 United Nations Children's Fund (UNICEF)

En annan organisation i FN-familjen som omsorgsfullt studerat anpassningsproblematiken är UNICEF. Kritiken har främst inriktats på programmens ensidiga orientering mot de stabiliseringspolitiska reformerna, där alltför kraftiga åtstramningar inverkar negativt på en återhämtning av tillväxten. UNICEF har betonat vikten av att kompensera utsatta grupper dels för att begränsa negativa effekter, men även för att underlätta programmens genomförande. En modifiering av de tidiga programmen bör därför innehålla åtgärder som genererar en långsiktig tillväxt och ett skydd av humankapitalet.

Utgångspunkten i UNICEFs alternativ är att en anpassning av något slag är nödvändig. Den relevanta frågan som diskuteras är därför hur ett anpassningsprogram ska utformas för att begränsa sociala kostnader samtidigt som prioriterade mål uppfylls. I likhet med ECAs alternativ, är en förutsättning för de alternativa reformer som föreslås av UNICEF ett ökat externt finansiellt stöd antingen genom ökat inflöde av

¹²Taylor [1988]

¹³En checklista för relevanta faktorer vid utformning av stabiliseringspolitik se bilaga 4.1, 4.2 och 4.3

kapital eller skuldreduktion. Men en viktig distinktion mellan ECA och UNICEF är att de alternativa åtgärder som presenteras av UNICEF kan, även under oförändrade kapitalflöden, påverka de traditionella programmen för att därigenom lindra negativa sociala effekter. Viktiga reformer är bl a särskilda meso-åtgärder som är ett viktigt komplement till reformer på makronivå. De traditionella programmen, som till en början var starkt koncentrerade till de makroekonomiska reformerna, förväntades stimulera produktion och sysselsättning på mikronivå. Ett problem i många länder var kraftiga strukturella obalanser och ett syfte med introduktionen av SECALS var att förbättra integrationen mellan makro- och mikronivån. Men fortfarande är det inom vissa områden oklart vilka effekter reformer på makronivå har på mikronivån i samhället och hur de ska åtgärdas. Meso-åtgärder är därför ett viktigt komplement och utformas dels för att skydda utsatta grupper och dels för att främja ekonomisk tillväxt. Reformerna berör bl a allokering av offentliga utgifter, distribution av krediter, producentpriser, indirekta skatter och subventioner, lönebildning och sysselsättning.

Reformer inom den sociala sektorn genom omfördelning av resurser till prioriterade områden, kan, enligt UNICEF, också bidra till att grundläggande behov kan tillgodoses, för särskilt utsatta grupper. Även en förbättring av direkt målinriktade interventioner, genom kompensationsprogram, ses som önskvärt. Syftet är att skydda en grundläggande levnads, hälso- och näringsstandard, redan innan anpassningsprocessen har ökat produktion och inkomster till en acceptabel nivå. Det kan bl a ske genom beredskapsarbeten och direkt riktade åtgärder för att upprätthålla näringsstandard hos utsatta grupper. Institutionella reformer är också av stor betydelse, dels i prioriteringar för särskilt utsatta grupper och dels för att öka befolkningens, särskilt kvinnornas, aktiva deltagande i utvecklingsprocessen.

Det måste dock betonas att man här ofta står inför ett avvägningsproblem. Ju mer resurser man avsätter till att lindra de sociala konsekvenserna på kort sikt, ju mindre resurser blir kvar för att stimulera tillväxten för att snabbt komma ur krisen. Det finns inget givet svar om hur denna avvägning skall göras.

3.4 Anpassningsprogram och sociala aspekter

Eftersom en stor del av kritiken mot de tidiga anpassningsprogrammen berört de sociala aspekterna är det lämpligt att summera upp de olika åsikterna. De olika ståndpunkter som intagits kan summeras i följande påståenden:

- a) utan anpassning skulle de fattiga haft det bättre (ECA)
- b) när anpassning är nödvändig bör fattiga och andra utsatta grupper skyddas med lämpliga åtgärder (UNICEF) och
- c) anpassning innebär på kort sikt uppoffringar i utbyte mot förtjänster på längre sikt (Världsbanken/IMF)

Det första påståendet kan i och för sig vara riktigt om man endast begränsar sig till den inledande perioden under en anpassning. På längre sikt är dock konsekvenserna förödande (se fig.1.1). Eftersom det var oundvikligt med en anpassning är det mer konstruktivt att diskutera hur den temporära nedgång ska begränsas eller undvikas under anpassningens inledning. En befogad kritik mot de tidiga programmen är att detta problem oftast negligerats. Vi ska senare diskutera de modifieringar som skett och om dessa är tillräckliga för att skydda utsatta grupper, på kort sikt. Även på längre sikt kan vissa grupper drabbas pga förändrade förhållanden. Hur detta påverkar fattigdomen har heller inte uppmärksammats tillräckligt i de tidiga programmen och de förändringar som skett ska också diskuteras i senare kapitel.

4. UTVÄRDERING OCH RESULTAT AV ANPASSNINGSPROGRAM

4.1 Utvärdering av anpassningsprogram

Innan vi går in på de Bank/Fond stödda anpassningsprogrammets resultat är det viktigt att vara medveten om de metodologiska problem som existerar, i en utvärdering. Vi har i föregående kapitel redovisat några kritiska synpunkter på de tidiga anpassningsprogrammets effekter. Bedömare har beskrivit programmen som katastrofala, samtidigt som andra talar om framgång. En sådan spännvidd i omdömet innebär att det är av stor vikt att ha kännedom om vilka kriterier och metoder som använts.

En utvärdering bör utgå från de målsättningar som uppställts för anpassningsprogrammen. Två övergripande frågor som då kan ställas är:

1. Har reformerna varit framgångsrika, med hänsyn till att minska obalanserna och därmed medverka till en varaktig ekonomisk tillväxt?
2. Har de sociala kostnaderna minimerats?

De metoder som normalt använts i en utvärdering av ett anpassningsprogram har bestått av:

1. Före-efter metod
2. Anpassning/utebliven anpassning
- 2a. Kontrollgrupp metod
- 2b. Modifierad kontrollgrupp metod (Counterfactual)
- 2c. Enskilt land (Counterfactual)

Den första metoden använder sig av en före-efter analys för ett land eller en grupp av länder med anpassningsprogram. Resultatet av programmet tolkas utifrån olika makrovariablers¹⁴ värden före och efter en bestämd tidsperiod av anpassningsprogrammet. De yttre chocker som påverkade ett flertal länder under början av 1980-talet och även under anpassningsprocessen, genererar olika effekter vid olika tidpunkter för ett land. Ett problem är därför att "isolera" programmets effekter från andra faktorer som påverkar utvecklingen i ett land. En före-efter analys kan vara värdefull för att studera utvecklingen i ett land men däremot inte förklara orsakerna. Det är därför svårt att hänvisa till positiva eller negativa effekter enbart som ett resultat av ett anpassningsprogram.

¹⁴Se bilaga 5.1

Den andra metoden, som är den relevanta för att studera effekter och resultat av en anpassning, utgår ifrån en jämförelse med vad som hade hänt om anpassningen uteblivit. Tre olika varianter av metoden har använts. Den första (2a) utgår ifrån länder som har haft anpassningsprogram under en bestämd tidsperiod. En jämförelse görs med en kontrollgrupp av länder som under samma tidsperiod ej genomfört anpassning. En fördel med denna metod, gentemot den första, är att hänsyn tas till globala förändringar som påverkar länderna. Ett problem är dock att effekter av tidigare program eller andra specifika förhållanden i ett land ignoreras. Den vanligaste varianten av metoden utgår från genomsnittliga förändringar i ett antal makrovariabler för länder med anpassningsprogram och länder utan. Skillnaden mellan de två grupperna ses som effekter av ett anpassningsprogram. Eftersom specifika förhållanden och omständigheter i ett land kan ha ett betydande inflytande på ett anpassningsprograms resultat har denna variant av den andra metoden begränsningar i sin användning, med avseende på anpassningsprogrammets effektivitet.

Ett problem med ovanstående variant är att globala förändringar inte helt kan elimineras, eftersom externa chocker i ett land kan få varierad genomslagskraft vid olika tidpunkter. En modifiering av metoden försöker därför att ta hänsyn till särskilda omständigheter, som påverkat ett land (2c) eller en grupp av länder (2b) före och under anpassningen. Genom att simulera den tidigare förda ekonomiska politiken eller alternativa scenarios och jämföra resultaten efter en period av anpassning kan man således ytterligare isolera effekterna av ett anpassningsprogram. En svårighet är dock att förutsäga vilket scenario som skulle ha inträffat utan anpassning. Men trots denna komplikation bör en balanserad bedömning av ett anpassningsprograms resultat och effekter utgå ifrån detta s k counterfactual scenario.

4.2 Anpassningsprogrammets resultat

En utvärdering av ett anpassningsprogram bör, som diskuterats ovan, utgå ifrån vad som hade hänt om en anpassning uteblivit. Före-efter metoden metoden kan som nämnts i sig vara värdefull för att studera utvecklingen i ett land eller grupp av länder. Men resultaten blir då mindre relevanta för att bedöma effektiviteten av ett anpassningsprogram. Däremot kan metoden ge signaler om vissa specifika åtgärder och olika effekter, som bör uppmärksammas vid en fortsatt utveckling av programmen. Exempelvis har en före-efter studie från Världsbanken [1988a] visat på relativt stora skillnader i olika indikatorers utveckling mellan Sub-Sahara Afrika, högt skuldsatta länder och manufakturexporterande länder. De slutsatser som kan dras av studien är att situationen i Sub-Sahara Afrika har förvärrats relativt de andra länderna. Men orsakerna till den förändrade situationen är däremot oklara.

ECA [1989b] har i beräkningar visat att den årliga tillväxt-takten, 1980-87, var -0.53 procent för länder i Sub-Sahara Afrika med starka traditionella anpassningsprogram. Motsvarande beräkningar för länder med svaga och inga program var 2 respektive 3.5 procent. Det måste här påpekas att anpassningsprogrammen syftar till att eliminera obalanser för att därigenom lägga en stabil grund för framtida tillväxt. Man måste alltså också se på vad som hade hänt med de ekonomiska obalanserna, innan man kan dra några slutsatser. Det är alltid möjligt att upprätthålla en viss tillväxt under några år om man undviker att genomföra åtstramningsåtgärder. Men i likhet med ovan är det svårt att dra några slutsatser om orsakerna och härleda dessa till anpassningsprogrammen med denna metod.

Vi ska istället här till en början koncentrera oss på två utvärderingar som använder sig av olika varianter av en counterfactual-metod. En utarbetad av Världsbanken, Report on Adjustment Lending, och en studie av Paul Mosley, World Bank Policy-Based Lending 1980-87: An Evaluation. Mosleys omfattande studie använder sig av tre olika varianter varav en är likvärdig med Världsbankens egen studie. Trots att skillnader existerar mellan de båda studierna med avseende på tidsperiod och typ av anpassningslån (Mosley utvärderar SAL, Banken SAL och SECAL) är resultaten likartade (fig.3.1). En majoritet av länder med anpassningsprogram visar på bättre resultat med hänsyn till förändringar i real export och betalningsbalans relativt till länder utan program. Däremot har investeringarna som andel av BNP minskat för länder med program relativt länder utan program. De båda studierna har vad det gäller förändringar i den ekonomiska tillväxten något olikartade resultat. Mosley's studie visar om vi koncentrerar oss på tidiga mottagare av anpassningslån att SAL har haft en positiv men svag effekt på den ekonomiska tillväxten medan däremot Världsbankens studie visar en neutral effekt. En senare studie från Världsbanken, RAL II, där metoden har modifierats ytterligare med hjälp av s k counterfactual scenarios, bekräftar Mosley's ovanstående resultat med avseende på den ekonomiska tillväxten, investeringar och förändringar i export. Studien visar för länder som under en längre period har använt sig av anpassningsprogram en positiv effekt av programmen, på den ekonomiska tillväxten. Investeringarna som andel av BNP har däremot minskat och exporten visar en liten, men ej signifikant, förbättring.

En allvarlig konsekvens av anpassningsprogrammen är nedgången i investeringarna, som är en förutsättning för en långsiktig tillväxt. De möjligheter som vi tidigare diskuterat för att minska statens budgetunderskott var att minska de offentliga investeringarna och/eller den offentliga konsumtionen. En förklaring till nedgången i de offentliga investeringarna är att de, på kort sikt, är politiskt mindre känsliga än en åtstramning av konsumtionen. Den nedgång som skett inom de

privata investeringarna har i en studie av Lopez [1989] visat sig vara starkt påverkad av fluktationer i ett lands växelkurspolitik. En stabil och trovärdig växelkurspolitik är således av stor betydelse för en återhämtning av investeringarna.

RESULTAT AV ANPASSNINGSPROGRAM					
INDIKATOR/ METOD	Real ekono- misk tillväxt	Real export tillväxt	Invest- eringar	Betalning sbalans	Kapital- flöden
1. Kontroll grupp					
- Mosley	Neutral/ svag +	+	-	+	U/S
- Världs- anken (RAL I)	Neutral	+	-	+	U/S
- Världs- banken (RAL II)	Neutral/ +	svag +	-	U/S	U/S
2. Landsi- mulering					
- Mosley	U/S	osäker	U/S	-	U/S

U/S = uppgift saknas

Men viktigt att komma ihåg är att resultaten i de olika studierna baseras på en grupp av länder. Det innebär att det finns enskilda länder som visar på både bättre och sämre resultat än de aggregerade resultaten. Även om det är relevant att studera en grupp av länder som under en längre period har varit involverad i anpassningsprocessen finns det ett antal begränsningar med avseende på gruppindelningen. De länder som ingår i Världsbankens studie karaktäriseras av stora skillnader i utvecklingsnivå. Med hänsyn till de olika resultat som tidigare påvisats med avseende på kontinenternas olika specifika förhållanden vore det bättre att exempelvis gruppera SSA, Latinamerika och Asien var för sig. Men det bästa vore, som tidigare nämnts, att utvärdera varje land för sig. En fördel med att utvärdera ett program i ett land är att det ger en ökad möjlighet till att mer ingående studera land-specifika effekter av ett anpassningsprogram, som har en stor betydelse vid en förbättring av ett program.

Malawi som klassificerats i gruppen tidiga program-länder har, trots gruppens aggregerade positiva resultat, både i Mosley's och Världsbankens landstudie haft en negativ utveckling av betalningsbalansen efter en längre period av anpassning. Specifika förhållanden innebar att programmets policy-åtgärder ej fick den effekt som avsågs. I Världsbankens senaste utvärdering (RAL II) har anpassnings-programmens effekter på s k "top performers" redovisats. Värdefulla slutsatser som kan dras är att i de länder som har kommit tillrätta med de makroekonomiska obalanserna har en återhämtning av tillväxten ägt rum. Resultatet beror till stor del på om reformerna implementeras eller inte, vilket i sin tur beror på det politiska utrymmet i det aktuella landet. Dessvärre är analysen av de s k "underlaggning performers" alltför bristfällig i rapporten för att dra några slutsatser om orsakerna till den relativt sämre utvecklingen.

4.3 Effekter på fattiga grupper

Den absoluta ökning av antalet fattiga människor som har skett i anpassnings- och även icke-anpassningsländer är till stor del orsakad av den stagnation i världsekonomin som inträffade under början av 1980-talet (UNICEF [1987]). Eftersom en stor del av kritiken mot de tidiga programmen har berört dessa aspekter är det av stor betydelse att effekterna av programmen beaktas. Dessvärre är det relativt komplicerat att ge en klar bild av anpassningsprogrammets effekter på levnadsstandarden. För det första är det svårt att isolera effekter av ett anpassningsprogram. För det andra är bristerna stora med avseende på tillgång och kvalite på socio-ekonomiska data och för det tredje är de långsiktiga positiva effekterna svåra att utvärdera under själva anpassningen. I de preliminära studier som gjorts går det inte att finna något systematiskt samband mellan försämringar i levnadsstandard och anpassningsprogram, bortsett från vissa kortsiktiga effekter.¹⁵ På kort sikt bör därför ett anpassningsprogram kompletteras med åtgärder som skyddar fattiga grupper, eftersom de visat sig ha positiv inverkan på levnadsstandarden.¹⁶ På längre sikt är däremot de fördelningpolitiska aspekterna osäkra och de åtgärder som föreslagits ska vi diskutera i kommande kapitel.

¹⁵Världsbanken [1990b]

¹⁶Bourginoun [1989]. Exempel på olika åtgärder redovisa i bilaga 7.1

4.4 Sammanfattning av resultat

Anpassningsprogrammen hade under senare delen av 1980-talet en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten för länder som tidigt blev involverade i anpassningsprocessen. De makroekonomiska obalanserna har reducerats genom en ökad export och minskad import. Däremot har investeringarna minskat, vilket gjort att förutsättningarna för en långsiktig ekonomisk tillväxt försämrats. Inom gruppen av länder med tidiga anpassningsprogram finns det dock både mer och mindre framgångsrika länder. De lärdomar som kan dras av de framgångsrika länderna är att om ett land kan implementera en real devalvering och komma tillrätta med de makroekonomiska obalanserna sker en svag stimulering av produktionen under de första åren. Om den ekonomiska politiken är konsistent och trovärdig kommer de privata investeringarna att öka och ytterligare stimulera produktionen och sparandet i ekonomin. Problemet i de fall där utvecklingen har varit mindre framgångsrik är reformernas implementering.

Den försämring av levnadsstandarden som skett under 1980-talet, främst i Sub-Sahara Afrika och Latinamerika, är i huvudsak orsakad av krisen i världsekonomin under början av 1980-talet. Att enbart se den förvärrade situationen som ett resultat av anpassningsprogrammen är därför en grov felsyn. Brister i de tidigare programmen har dock funnits, speciellt med avseende på särskilda åtgärder för att skydda utsatta grupper under den inledande perioden. Även en mer långsiktig analys av programmens sociala aspekter har i de tidiga programmen saknats.

En annan aspekt är den politiska dimensionen som är av stor betydelse vid reformernas genomförande. De tidigare alltför Bank/Fond influerade programmen och dess ideologiska innehåll har upplevts av olika regimer som en kortsiktig strategi för att säkerställa skuldåterbetalningar till de privata bankerna (Bacha [1987]). Detta har inneburit att även om en uppgörelse nås mellan landets regering och Världsbanken/IMF kan detta få konsekvenser i senare stadium när reformerna ska implementeras, eftersom det visat sig att en brist på samförstånd mellan parterna har en negativ effekt på reformernas implementering.

En regerings motvilja till att genomföra reformer beror således på ett flertal faktorer. En viktig intern faktor är regimens politiska utrymme. En komplikation i ett flertal afrikanska länder är att regimens politiska bas och presumtiva opposition oftast är koncentrerad till de urbana områdena. En regering får då göra en avvägning mellan att tillfredsställa den urbana befolkningens behov och att bedriva en politik som gynnar de fattiga på landsbygden. Den tidigare förda politiken har i de flesta länder inriktats mot den urbana sektorns

utveckling på bekostnad av den rurala sektorn. Genom låga producentpriser har landsbygden finansierat den urbana strategin, vilket på många håll fick till följd att jordbruksproduktionen sjönk och alltmer inriktades mot de informella marknaderna. En förändring i den tidigare förda politiken som varit en av avsikterna med anpassningsprogrammen är därför, som det visat sig, en politiskt känslig fråga.

Vi ska i nästa kapitel beskriva den förändring som skett i de traditionella anpassningsprogrammen. Viktiga frågor som vi ska diskutera är om de brister som påpekats har åtgärdats och om det har uppstått någon form av consensus mellan Världsbanken och de kritiker som tidigare nämnts.

5. FÖRÄNDRINGAR I DE TIDIGA ANPASSNINGSPROGRAMMEN

5.1 Mot en långsiktig strategi

Låt oss först kort upprepa de ursprungliga målsättningarna med de tidiga programmen. Under en relativt kort tidsperiod skulle programmen komma tillrätta med de makroekonomiska och strukturella obalanserna och därmed skapa förutsättningar för en återhämtning av den ekonomiska tillväxten.

Externa faktorer tillsammans med strukturella problem i olika regioner, företrädesvis i Sub-Sahara Afrika, innebar att de positiva effekterna av programmen fördröjdes. En allvarlig konsekvens av detta var att den temporära nedgång som beskrevs i figur 1.1 förlängdes, dvs den genomsnittliga konsumtionen per capita sjönk ytterligare (vilket den även gjorde i länder som undvek anpassning). Behovet av särskilda åtgärder för att skydda de fattigaste, som tidigt påpekades av UNICEF, blev därför allt större. De tidiga anpassningprogrammen kritiserades också av bl a ECA för att vara alltför ensidigt inriktade mot att på kort sikt åtgärda ett lands obalanser, och att de saknade ett vidare perspektiv. En intensiv debatt har förts mellan Världsbanken och andra FN-organisationer, inklusive ECA, i syfte att nå någon form av consensus, främst vad det gäller en hållbar utveckling på längre sikt för den afrikanska kontinenten. Vi diskuterade tidigare problemet, att Världsbanken och ECA argumenterade "förbi varandra" och därför hade svårt att nå en gemensam utgångspunkt. Intensiva diskussioner har ägt rum och en viss consensus har nu uppnåtts mellan Världsbanken, IMF, UNICEF, ECA, AfDB och UNDP m.fl inom en rad viktiga områden. Fortfarande existerar dock menings-skiljaktigheter, men låt oss först ge en kort beskrivning av det man är överens om¹⁷:

Det kan konstateras att en anpassning av samtliga parter ses som en del i en långsiktig strategi, där den humana dimensionen är av stor betydelse. En varaktig ekonomisk tillväxt är en nödvändighet, men målsättningen med denna har specificerats till att vara ett medel för att nå det övergripande målet, en förbättrad levnadsstandard. En anpassning kan därför bara försvaras utifrån en långsiktig förbättring i livskvaliten för befolkningen. Ytterligare uppmärksamhet måste, även på kort sikt, riktas mot att skydda utsatta grupper under en anpassning. Sociala program ska prioritera sektorer inom den offentliga sektorn som skyddar utsatta grupper. En ökad uppmärksamhet ska också inriktas mot sysselsättningsskapande åtgärder. Parterna är också överens om att policy-åtgärder måste vara relevanta med avseende på de

¹⁷Världsbanken [1989d]

specifika förhållanden i ett land, dvs de måste utformas, implementeras och "ägas" av de afrikanska länderna själva. En hög prioritet har därför reformer som syftar till en förstärkning av humankapitalet och den institutionella kapaciteten inom varje land. En modernisering och hållbar utveckling av jordbrukssektorn är centralt element i Afrikas framtida tillväxt. Ny och lämplig teknologi och en förbättrad service för rådgivning och distribuering av insatsvaror är eftersträvarvärda mål. En stor betydelse för en hållbar utveckling har också ett ökat och förbättrat regionalt ekonomiskt samarbete mellan olika länder. I utvecklingsprocessen är den offentliga sektorn av stor betydelse, men den privata sektorns utveckling, som tidigare begränsats, är av fundamental betydelse. En hög prioritet i en framtida långsiktig utveckling har även åtgärder för att skydda miljön. Förutsättningen för att realisera en långsiktig strategi, där reformprogrammen bör utformas av de afrikanska regeringarna, är dock en ökad assistans från biståndsgivarna. Eftersom skuldbördan allvarligt begränsar den framtida utvecklingen är även kraftfulla skuldåtgärdsåtgärder nödvändiga, konstaterar de olika parterna.

De förändringar som skett i Bankens policy uttrycks också tydligt i den långsiktiga studien Sub-Saharan Africa, From crisis to Sustainable Growth. Den ödmjuka framtoningen i rapporten och Bankens "nya" policy återspeglar en strävan att komma bort från det tidiga 1980-talets överoptimism, som manifesterade sig som "vi vet vad problemen är och hur de ska lösas". Numera betonas istället kompassriktningen och att det inte finns några entydiga svar i utvecklingsprocessen. Några patentröslösningar presenteras inte i rapporten utan syftet är istället att bidra till en fortsatt dialog mellan olika givare och mottagare, utifrån den konsensus som uppnåtts för att nå gemensamma lösningar på krisen i olika afrikanska länder. Det centrala temat i rapporten är att en sund makroekonomisk miljö inte är tillräckligt för att transformera strukturen i de afrikanska ekonomierna. Nödvändigt i utvecklingsprocessen är också att den utgår från befolkningens aktiva deltagande, dvs en "human-centered" utvecklings-strategi. En kapacitetsuppbyggnad måste därför ske inom olika sektorer, särskilt inom hälso- och utbildningssektorn, för att nå en framgångsrik utveckling. En utförlig redovisning av den långsiktiga strategi som skisseras i rapporten faller bortom syftet för denna studie. Vi ska därför koncentrera oss på de konkreta förändringar som berör anpassningsprogrammen.

5.2 Förändringar i anpassningsprogrammen

En bred enighet råder numera om att programmen utgör en viktig del i en långsiktig strategi, som är en förutsättning för att lösa krisen i de afrikanska länderna söder om Sahara. De tidiga programmen saknade detta vidare perspektiv eller som det uttrycks av Banken själv:

"The experience of the 1980s has shown, however, that it must be "adjustment with a difference." Different in the sense that greater account must be taken of the various needs and capabilities of individual countries. Different in that reforms must be designed not just to overcome the immediate financial difficulties, but should lead to a fundamental transformation of production structures and build a solid basis for a permanent improvement in peoples living standards. And different in that additional measures must be taken to protect the poor during the period of transition. The sequencing and funding of adjustment programs must be improved, and there must be clear and strong African ownership of the process."¹⁸

Programmets förändringar kan därför ses utifrån två aspekter, dels en mer nyanserad användning av de "traditionella" reformerna och dels nytillkomna kompletterande reformer. Något som starkt betonas är att ett program ska "ägas" av ett lands regering, vilket förutsätter att programmet initierats och så långt som möjligt utformats av regeringen. En förstärkt roll för ett låntagarland vid utarbetandet av Policy Framework Papers är därför av stor betydelse, vilket påpekas av både Världsbanken och IMF. Men en förutsättning för detta är att förmågan och möjligheten förstärks till mer självständiga analyser. Teknisk assistans i syfte att förbättra ländernas kompetens vid utarbetandet av anpassningsprogram betonas därför starkt i de modifierade programmen.

En annan viktig aspekt som vi tidigare berörde var en regerings politiska utrymme för att genomföra ett anpassningsprogram. Utformningen av ett program ska därför även utgå ifrån det politiska stöd som är nödvändigt för att genomföra ett hållbart program. Kompensation till grupper som påverkas negativt exempelvis genom avgångsvederlag eller vidareutbildning för anställda inom den offentliga sektorn, är viktiga kompletterande reformer i de modifierade programmen. En allvarlig konsekvens av de tidiga programmen är den nedgång som skett i investeringarna. Offentliga investeringar har fått en ökad uppmärksamhet. Viktigt är att de offentliga investeringarna förstärks inom de områden där de kompletterar de privata investeringarna. En återhämtning av investeringar

¹⁸Världsbanken [1989e]

inom infrastruktur och som tidigare nämnts de sociala sektorerna har därför en hög prioritet.

De privata investeringarna är till stor del beroende av den makroekonomiska miljön. I länder med mindre allvarliga makroekonomiska obalanser ska programmen därför särskilt inriktas mot en återhämtning av dessa. Kraftiga obalanser i ett land måste däremot åtgärdas först, eftersom de har en betydande effekt på resultatet av övriga reformer. Av stor betydelse är som nämnts att programmen integreras i en mer långsiktig strategi för varje land. Vilka konsekvenser detta får för olika biståndsgivare ska vi återkomma till senare.

En brist i de tidiga programmen var att de sociala aspekterna ofta hade försummats. Utformningen av en strategi i syfte att skydda fattiga grupper under en anpassning var en viktig utgångspunkt för den SDA (Social Dimensions of Adjustment)-enhet som inrättades i Världsbanken för några år sedan. Det påpekades tidigare att brist på socio-ekonomiska data var en allvarlig begränsning, dels för att utvärdera de sociala effekterna men även när det gäller att utforma reformer som skyddar och förbättrar situationen för utsatta grupper. På kort sikt är syftet med enhetens arbete att komplettera de tidigare programmen med sociala reformer, för att skydda utsatta grupper (Social cost of Adjustment delen). Även i de reformer som inriktats mot att minska obalanserna i statens budget har särskilda åtgärder introducerats som skyddar de fattiga. En reallokering av statens utgifter ska i högre grad än tidigare riktas mot prioriterade sektorer som gynnar de fattiga grupperna av befolkningen. Även institutionella reformer inom den offentliga sektorn har fått en ökad prioritet jämfört med de tidigare programmen. Vikten av en fungerande effektiv offentlig sektor betonas alltmer för att nå ett bra resultat av de reformer som implementeras. Det berör även privatisering av statliga företag, som i fortsättningen ska behandlas mer pragmatiskt. Eftersom institutionella förändringar och utbildning krävs för detta är ett längre tidsperspektiv nödvändigt. Att säkerställa en mer långsiktig finansiering av programmen och en ökad flexibilitet hos biståndsgivarna är därför viktiga aspekter.

I den långsiktiga strategi som presenterats av Världsbanken spelar även SDA-enhetens arbete en stor roll. I ett längre perspektiv är målsättningen att integrera anpassningsprogrammen i den långsiktiga strategi som berörts ovan (Poverty Alleviation-delen). Sociala reformer ska då inkluderas ex ante dvs innan ett program implementeras.

5.3 Bedömning av förändringarna

De förändringar som skett under slutet av decenniet har således inneburit att den antagonism som tidigare existerade mellan olika institutioner avsevärt har mildrats. En stor del av den kritik som tidigare riktats mot de Bank/Fond-stödda programmen har i och med de modifierade programmen uppmärksamrats. Problemet inriktar sig numera på att realisera och tolka vad som de facto har annonserats. De alternativa program som föreslagits (ECAs och UNICEF) har, med hänsyn till de avgränsningar vi gjort, till stor del inkluderats i den långsiktiga strategi som presenterats. Något radikalt alternativ, på längre sikt, existerar således inte. En fråga som däremot är betydelsefull, och som nu diskuteras mellan parterna ovan, är när och hur dessa långsiktiga strategier ska implementeras. Ett förslag till en mer konkret uppföljning av den långsiktiga strategi som skisserats för Sub-Sahara Afrika har varit att utarbeta långsiktigsstudier på ländernivå.¹⁹

Det är ännu för tidigt att dra några generella slutsatser, förutom de som har redovisats tidigare, om de modifierade programmens resultat. En generell bedömning kompliceras även av att programmen numera i ökad grad ska utformas utifrån ett lands specifika förhållanden. En viktig fråga som man bör studera närmare är vad detta innebär konkret. Även om ett land utarbetar sitt "eget" program ska det även i fortsättningen godkännas av Världsbanken/IMF, vilket i sig är naturligt. Men frågan är vilket utrymme det finns för "alternativa" reformer i en miljö, som karaktäriseras av dåligt fungerande marknader. Det påpekades tidigare att en utvärdering av ett anpassningsprogram bör ske utifrån varje enskilt land. Det gäller även de förändringar som skett i de modifierade programmen med avseende på vad som faktiskt har skett. Det kan därför inte begäras, med tanke på denna studies begränsning, att ge en uttömmande redovisning av de förändringar som faktiskt realiserats i ett stort antal länder. Vi ska istället koncentrera oss på några allmänna reflektioner över de modifierade programmen.

En fråga som dominerat debatten under 1980-talet är de sociala aspekterna. Det är också inom detta område de huvudsakliga förändringarna ägt rum. Innan vi närmare bedömer dessa förändringar ska vi kort sammanfatta vilka faktorer som påverkar utsatta och fattiga gruppers situation under en anpassning. Analytiska modeller har utarbetats men fortfarande är bristerna stora på det empiriska området, vilket innebär att förståelsen av programmens sociala aspekter är begränsad. För att lindra negativa effekter för de fattiga under en period av anpassning och även på längre sikt behövs enligt

¹⁹Världsbanken [1989f]

Addison/Demery (1987) ett ökat innehav av produktiva tillgångar och en ökad avkastning på de fattigas tillgångar, ökad sysselsättning, tillgång till utbildning och hälsovård och offentliga transfereringar.

Ett land som tidigt använde sig av ett "human recovery program" som ett komplement till de ordinarie anpassningsprogrammet var Ghana. Det är därför lämpligt utifrån ovanstående analys att ge en kort beskrivning av de erfarenheter som gjorts. Programmet som betecknas PAMSCAD (Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment) initierades 1985 av UNICEF, representanter från olika ministerier och universitetet i Ghana. Fem huvudsakliga kriterier för de projekt som skulle ingå i programmet var:

1. En stark fattigdomsinriktning
2. En hög ekonomisk och social avkastning eller när detta är svårt att uppskatta andra tecken på effektivitet och stöd för en social dimension.
3. Begränsat institutionellt behov för att säkerställa en snabb implementering.
4. Projekten ska komplettera de ordinarie programmen.
5. En synbar effekt som förstärker förtroendet för anpassningsprocessen.

Ett förslag från Världsbanken i samförstånd med landets regering överlät förberedelsearbetet till en s k "inter-agency mission". Missionen ledd av Världsbanken bestod av World Food Programme, ILO, WHO, UNDP, IFAD, ODA och UNICEF. En översikt av det slutgiltiga förslaget redovisas i bilaga 6.1 och 6.2. Programmet täcker, tillsammans med det ordinarie anpassningsprogrammet, väl de områden som poängterades av Addison/Demery. Ett undantag är dock åtgärder som ökar innehavet av produktiva tillgångar dvs tillgången till land. På längre sikt är det osäkert om de ordinarie programmen får den spridningseffekt till de fattiga grupperna som förväntats. Orsaken är att ett program som implementeras uppifrån har visat sig ha svårt att aktivera befolkningen i utvecklingsprocessen. Det kan därför vara svårt att uppnå den s k "Poverty-Alleviation delen" där ett mer långsiktigt perspektiv tillsammans med en "bottom-up" strategi är av stor betydelse. I ett liknande program i Uganda, PAPSCA, var det svårt att identifiera utsatta fattiga grupper, med undantag av statligt anställda som förutsågs förlora sina jobb. I stort sett hela befolkningen skulle behöva klassificeras som en utsatt grupp. PAPSCA-programmet inriktade sig därför på den s k "Poverty-Alleviation delen". Programmet blir därför snarlikt "vanliga" bilaterala projekt, när dessutom den integrering som ska existera mellan PAPSCA-programmet och det ordinarie programmet saknats.

Sammanfattningsvis kan man säga att de olika multisektor program som introducerats i bl a Ghana, Uganda, Bolivia och Madagaskar tjänat tre olika syften. Det första syftet har varit att mobilisera ytterligare bistånd, det andra att öka medvetenheten om fattigdomen och det tredje att underlätta genomförandet av svåra anpassningsåtgärder. Men programmen, som varit en mix av olika kortsiktiga och långsiktiga reformer, har ibland varit svåra att koordinera och dessutom är det osäkert om de nått de målgrupper som eftersträvades. I en långsiktig strategi där målsättningen är att minska fattigdomen är därför den andra fasens program inte tillräckliga. Istället är det nödvändigt att åtgärderna utformas utifrån ett långsiktigt perspektiv. I den tredje fasens anpassningsprogram, som är integrerade med en långsiktig strategi försöker man åstadkomma detta. Målsättningen är anpassning med fattigdomsbekämpning. De sociala aspekterna ska inkluderas ex ante i programmen till skillnad mot i den andra fasen, där det rörde sig om ex post.

Det kan kanske ses som önskvärt att omedelbart implementera anpassningsprogram med fattigdomsbekämpning, men ett problem som kvarstår i ett antal länder är de kraftiga makroekonomiska obalanserna. Vi påpekade tidigare att det fanns ett avvägningsproblem med avseende på hur man allokera de givna resurser som finns tillgängliga. Ju mer resurser som avsätts för att lindra de sociala konsekvenserna på kort sikt, ju mindre resurser blir kvar för att stimulera tillväxten, för att därigenom snabbt komma ur krisen. En stabil makroekonomisk miljö har en avgörande betydelse för övriga reformers framgång och det är därför viktigt att komma ihåg att de makroekonomiska aspekterna utgör grunden för en framgångsrik långsiktig utveckling. En förutsättning för att implementera anpassningsprogram med fattigdomsbekämpning är således att de makroekonomiska obalanserna är hanterbara. I ett flertal länder i Sub-Sahara Afrika kommer därför stabiliseringspolitiska åtgärder även i fortsättningen att vara av stor betydelse, även om tidsperspektivet numera har utvidgats. Men det är viktigt, som vi tidigare nämnt, att de utformas efter de specifika förhållanden som råder i varje land. Den politiska dimensionen under en anpassningsprocess, som numera diskuteras alltmer, är därför av stor betydelse.²⁰ Ett svårlöst problem, som vi tidigare nämnt, är att vissa reformer i ett anpassningsprogram missgynnar grupper som drog fördelar av den tidigare förda politiken. Reformen som förändrar dessa förhållanden kan utmana den politiska bas som flertalet regimer i de afrikanska länderna och andra nationer är beroende av. Eftersom det visat sig att en framgång i anpassningsprocessen även beror på programmet "sustainability" är detta en svår avvägningsfråga. Den

²⁰Se bl a World Development [1990]

"Glasnost" som svept över Öst-Europa och Sovjetunionen har än så länge varit blygsam i Sub-Sahara Afrika. En fortsatt användning av anpassningsprogrammen, under givna politiska strukturer, kan därför ses utifrån två aspekter. Den första aspekten berör de villkor som ställs för att få tillgång till anpassninglån. Eftersom det finns incitament till att inte genomföra programmen, pga de politiska riskerna, är den s k konditionaliteten fortfarande nödvändig. Men samtidigt för att minimera den politiska risken, den andra aspekten, är det nödvändigt att bistånd ges utifrån ett längre tidsperspektiv och att man kompenserar missgynnade grupper. Det är således nödvändigt att beakta båda dessa aspekter.

6. SAMMANFATTNING

Utgångspunkten i denna studie var ett litet land, som ej kan förändra världsmarknadspriser eller internationella räntenivåer. Vid en negativ störning måste således landet med hjälp av sin ekonomiska politik anpassa sig till de förändrade förhållandena. Uteblir denna anpassning eller om landet bedriver en orealistisk ekonomisk politik under en längre tid får detta till följd att kraftiga makroekonomiska obalanser uppstår. Den möjlighet som existerar för ett land att komma tillrätta med dessa, under givna antaganden, är att exportera mer eller importera mindre. En strategi för att förbättra handelsbalansen består därför av två komponenter, dels en real devalvering och dels en utgiftsminskning. Syftet med strategin är att reallokera resurser till produktionen av handelsvaror och därmed nå en förbättring i handelsbalansen. Ett problem är dock att det på kort sikt är svårt att snabbt öka exporten, vilket får till följd att importen måste begränsas. En betydelsefull aspekt i Internationella Valutafondens arbete är att assistera länder som befinner sig i betalningsbalanssvårigheter. Genom krediter från IMF kan således importen upprätthållas under tiden som åtgärder inriktas mot att öka exporten. Även Världsbanken blev alltmer involverad, och strukturanpassningslån introducerades som ett komplement till IMF:s krediter. De IDA-krediter som ställdes till förfogande kunde således ytterligare upprätthålla nödvändig import. Men krediterna från både Världsbanken och IMF var inte villkorslösa. Ekonomiska reformprogram godkända av landets regering fordrades. Dessa anpassningsprogram har under ett decennium debatterats livligt och utsatts för hård kritik. Det är numera klart att de kortsiktiga sociala konsekvenserna har försummats och att de tidsperspektiv som från början avsågs har varit otillräckliga. Men att förklara orsakerna till den försämring som skett i levnadsstandarden under 1980-talet som ett resultat av anpassningsprogrammen är en vilseledande förenkling. Det har inte kunnat påvisats något samband, på längre sikt, av en sjunkande levnadsstandard och ett anpassningsprogram.

Men därmed inte sagt att programmen är perfekta. De sociala aspekterna, nedgången i investeringarna, bristande hänsyn till politiska aspekter, en dogmatisk syn på den offentliga sektorn och en alltför stor tilltro till de marknadsorienterade reformerna är några av de problem vi tagit upp. De förändringar som skett under slutet av 1980-talet i programmen har dock inneburit att consensus uppnåtts mellan Världsbanken/IMF och dess kritiker på en rad viktiga områden. Nödvändigheten av en anpassning påpekas av samtliga parter, och att den bör integreras i en långsiktig strategi där den humana dimensionen betonas starkt.

Uppmärksamheten bör därför inriktas mot en fortsatt konstruktiv dialog för att förverkliga de förändringar som presenterats. De förändringar som skett under sista delen av 1980-talet har som vi beskrivit ingivit nya förhoppningar, men även skapat nya svårigheter. Ett dilemma med de Bank/Fond stödda anpassningsprogrammen är att de å ena sidan har kritiserats för ett alltför snävt perspektiv, och å andra sidan för att de numera kan bli alltför omfattande. Men det är viktigt att komma ihåg att den strategi som skisserats i Världsbankens långsiktiga studie är en övergripande strategi som involverar samtliga biståndsgivare dvs både multilaterala, bilaterala och enskilda organisationer. En förutsättning för en framgångsrik långsiktig strategi är därför att någon form av samförstånd och samarbete kan uppnås mellan de olika givarna. En hållbar långsiktig utveckling förutsätter även en sund makroekonomisk miljö, där kapacitetssupplegning inom ett flertal sektorer är möjlig. På kort sikt är därför ett fortsatt stöd till anpassningsprogrammen av stor betydelse, men samtidigt är det viktigt att se det hela i ett långsiktigt perspektiv. Vilka aspekter detta berör på kort och lång sikt ska vi diskutera lite närmare och belysa några aspekter utifrån det svenska biståndet.

Låt oss först diskutera den internationella miljön och hur den kan underlätta övergången till en mer långsiktig strategi. Ett förslag från Världsbankens långsiktiga studie är att en "global coalition" för de afrikanska länderna inrättas som ett forum för att diskutera allmänna riktlinjer för en gemensam långsiktig strategi. Det förefaller vara tveksamt om en sådan "diskussionsklubb" kan åstadkomma några konkreta resultat. En viktigare roll spelar istället de institutioner som existerar för att säkerställa nödvändiga finansiella flöden. De krediter som utgår på mjuka villkor från IMF (ESAF/SAF) och IDA till stöd för ländernas anpassningsprocess är och kommer även i fortsättningen vara ett betydelsefullt stöd. En viktig facilitet inom IMF, som dessvärre pga dess komplexitet ej kunnat användas är "Compensatory and Contingency Financing Facility". Faciliteten vars syfte är att kompensera råvaruproducerande länder, dvs ofta u-länder, för flukturerande råvarupriser och numera även höjda internationella räntor utgör därför ett viktigt skydd för dessa länder. Särskilt under en anpassningsperiod är det av stor betydelse att dessa fluktuationer kan undvikas.

Ett annat viktigt samarbete är det "Special Programme of Assistance" (SPA) som lanserades av Världsbanken 1987 i syfte att mobilisera ytterligare biståndsmedel från de bilaterala biståndsgivarna för att tillfredsställa anpassningsprogrammets behov. Mobiliseringen av externa kapitalflöden är således en viktig aspekt, och kommer även under den närmaste femårsperioden att vara ett betydelsefullt stöd för ländernas anpassningsprocess. En förutsättning för att utvidga

tidsperioden och därmed underlätta anpassningen för länderna i Sub-Sahara Afrika är att detta stöd kan säkerställas och öka.

En stor betydelse har även det bistånd som kanaliseras bilateralt. Ett problem som diskuterats är de ständiga förhandlingar som belastar ett lands administrativa kapacitet. Kenya var exempelvis 1984 involverat i förhandlingar med 25 bilaterala och multilaterala givare och 80 Non-Governmental Organisations [Mosley, 1987a]. Tidigare nämndes att en konkret uppföljning av Världsbankens långsiktiga studie var att utarbeta långsiktiga studier även på ländernivå. En möjlig fördel, med avseende på det bilaterala biståndet, är att en sådan studie skulle kunna inventera de projekt som pågår i landet och dessutom öka förutsättningarna för ett ökat samarbete och eventuell koordinering mellan givarna och landets regering. Men det bör påpekas att denna aspekt sällan stöds av mottagarländerna, eftersom de anser att det finns fördelar med en splittrad givarkår. En ökning av det bilaterala biståndets integration i en långsiktig strategi är väl förenlig med ett stöd som kompletterar anpassningsprogrammen. En viktig aspekt som vi har diskuterat är de sociala dimensionerna. En stor del av det bilaterala biståndet har under lång tid berört dessa frågor. Eftersom det ofta finns en god kännedom om ett lands förhållanden och specifika sektorer, exempelvis utbildningssektorn, bör denna kunskap utnyttjas till att komplettera och påverka de modifierade anpassningsprogrammen. Ett ökat samarbete med Världsbanken är således lämpligt även på sektornivå, eftersom den sociala dimension som nu ska ingå i de modifierade programmen ofta berör projekt där SIDA och olika NGOs har en stor erfarenhet. Det bör dock återigen påpekas att en stabil makroekonomisk miljö är en förutsättning för en framgångsrik utveckling.

Tabell: Särskilda insatser i skuldtyngda länder: anslagspostens användning under budgetåren 1985/86-1988/89 (i milj. kr.).

Budgetår	Anslag	Beslutat belopp	ändamål
1985/86	400	365,8	Betalning av skuld till svenska staten: Tanzania (165,4) Moçambique (134,1), Zambia (45,9) Nicaragua (18,2) och Vietnam (2,2).
1986/87	400	62,4 varav: 50,0	Stöd till återhämtningsprogram: Tanzania 12,4 Betalning av skuld till svenska staten: Guinea-Bissau.
1987/88	460	627,8 varav: 117,4	Betalning av skuld till svenska staten: Sudan. 200,0 Stöd till återhämtningsprogram: Moçambique (100), Tanzania (90), Uganda (10). 0,2 Reglering av viss del av Guinea-Bissaus skuld till Sverige. 150,0 Stöd till återhämtningsprogram (i anslutning till det särskilda programmet för Afrika, SPA 1988): Tanzania (48), Moçambique (42), Ghana (20), Guinea-Bissau (20), Uganda (20). 150,0 IMF: Räntesubventioner till den utvidgade strukturanpassnings- faciliteten ESAF. 10,0 Skuldåterkop: Bolivia.
1988/89	470	471,4 varav: 225,0	Stöd till återhämtningsprogram (i anslutning till det särskilda programmet för Afrika, SPA 1989): 120 milj. kr. för samfinansiering i Moçambique (60), Uganda (30), Guinea-Bissau (20) och São Tome och Principe (10). 105 milj. kr. för att underlätta betalning av vissa Världsbanksskulder som innehas av Tanzania (65), Uganda (15) och Ghana (10), samt för samma ändamål utanför Afrika, Bangladesh (5), Bolivia (5) och Sri Lanka (5). 6,4 Stöd till Guyanas återhämtningsprogram. 150,0 IMF: Räntesubventioner till den utvidgade strukturanpassnings- faciliteten ESAF. 65,0 Stöd till Nicaraguas återhämtningsprogram. 25,0 Reglering av viss del av Moçambiques skuld till Sverige.
Summa	1 730	1 527,2	Ej utfästa medel per den 30 juni 1989: 202,3 milj. kr.

Källa: Utrikesdepartementet, Prop. 1989/90: 100 Bil.5.

Reserve Tranche

Ett medlemsland med betalningssvårigheter kan omedelbart utnyttja 25 procent av sin kvot (Reserve Tranche). Denna andel ingår i landets valutareserv och betraktas inte som en Fondkredit.

Credit tranche

Under credit tranche policy är krediter för en medlem disponibla i form av fyra tranches. Den första av dessa, "the First Credit Tranche", utbetalas under förutsättning att landet vidtar åtgärder för att lösa betalningsbalansproblemet. Begäran om lån i de tre följande, "the Upper Credit Tranche", kräver ytterligare anpassningsåtaganden.

Stand-by avtal

Fondens långivning sker vanligen genom s k stand-by avtal. Ursprungligen sågs avtalet som en "reservfinansiering" som ett land kunde utnyttja vid behov. Numera ses stand-by som en direkt kredit för att underlätta genomförandet av ett kortsiktigt stabiliseringsprogram. Ett stand-by program har traditionellt avsett en period upp till 18 månader.

Förhandlingar vid ett stand-by arrangemang äger rum mellan det berörda landets högsta ekonomiska myndighet och en grupp av tjänstemän som representerar fonden. Efter avslutade förhandlingar bistår fonden låntagarlandet med att formulera ett s k "Letter of Intent". Brevet beskriver de aktuella ekonomiska problemen och de åtgärder som regeringen avser att genomföra.

Även de villkor som överenskommits för att landet ska få tillgång till fondens begränsade resurser ingår i brevet. De villkor som fastställs berör växelkurser, importregleringar, statliga budgetunderskott, bankens kreditgivning, utlandsupplåning samt policyn beträffande utländska investeringar. Viktiga är vissa kvantitativa åtaganden s k "performance criteria", eftersom en fortsatt kreditgivning från fonden är beroende av dessa. Om landet inte klarar de uppsatta målen blir landet diskvalificerat från fortsatt kreditgivning från fonden för programmet.

Sedan en stor del av utlåningen förskjutits mot u-länder ansågs det nödvändigt att utöka tidsperioden för att komma tillrätta med betalningsproblemen. "Extended Fund Facility" (EFF) som skapades 1974 avsåg att utöka tidsperioden för den ekonomiska anpassningen till tre år (i vissa fall fyra år). Det blev dessutom möjligt för länderna att låna mer än 100% av sin kvot. Även här är utbetalning beroende av de "performance criteria" som nämnts ovan.

Compensatory Financing Facility och CCFF

Under 1960-70 talen skapades speciella arrangemang som ökade fondens utlåningsmöjligheter. Ett var den s k "Compensatory Financing Facility" (CFF) som innebar ett stöd för länder som hade betalningsbalansproblem genom exportintäktsbortfall. Stödet var i första hand riktat till råvaruproducerande länder, dvs ofta u-länder. Lånemöjligheten utvidgades 1981 till att även omfatta länder som mötte betalningsbalanssvårigheter på grund av ökade kostnader för spannmålsimport.

En vidare utveckling av CFF ägde rum 1988 till den s k "Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF)". De grundläggande elementen i CFF är intakta, men kompletterande åtgärder för en extra beredskap i samband med stabiliseringsprogram, godtagna av fonden, har introducerats. Höjda internationella räntor kan därmed kompenseras genom lån från IMF. Facilitetens komplexitet har emellertid inneburit att den inte kunnat användas och en översyn av dess utformning pågår för närvarande.

Buffer stock Financing Facility

Ett annat arrangemang är "Buffer Stock Financing Facility" skapat 1969. Syftet är att hjälpa länder att finansiera en internationellt organiserad lageruppbyggnad av råvaror för att stabilisera prisutvecklingen. Ett land har inom denna facilitet möjlighet att låna upp till 45 procent av sin kvot.

Särskilda låneformer i samband med skuldombförhandlingar

Två kompletterande kreditåtgärder skapades under våren 1989, som ett resultat av det s k Brady-initiativet. Inom ramen för ett stand-by eller EFF-avtal kan upp till 25 procent av lånebeloppet öronmärkas för att användas till skuldreduktionsoperationer. Dessutom kan särskilda "additionella" medel på upp till 40 procent av landets kvot utlånas i samband med reduktion av skuldtjänsten.

IMFs arbete baseras på universalitetsprincipen, vilket innebär att rättigheter och skyldigheter är samma för samtliga medlemsländer. Möjligheterna, för de fattigaste medlemsstaterna att under stand-by och EFF arrangemang snabbt komma tillrätta med betalningsproblemen har varit otillräckliga. En särskild utlåningsverksamhet, på mjuka villkor, har därför skapats för de fattigaste länderna för att underlätta den ekonomiska anpassningen. Detta avsteg från universalitetsprincipen har varit möjligt eftersom anpassningskrediterna inte tar fondens reguljära resurser i anspråk.

De två nya lånearrangemang som introducerats, "Structural Adjustment Facility" (SAF) och "Enhanced Structural Adjustment Facility" (ESAF), ska därför ses som ett försök till en bredare ansats, på medellång sikt, att komma till rätta med de specifika problem som existerar i de fattigaste länderna.

Structural Adjustment Facility (SAF)

Faciliteten introducerades i mars 1986 för att bistå låginkomstländer med allvarliga betalningsbalansproblem. Genom försäljning av en del av IMFs guldinnehav skapades 1976 den så kallade Trust Fund. Krediter blev tillgängliga för de fattigaste u-länderna med 0,5 procent årlig ränta och 10 års löptid. De sista utbetalningarna gjordes i mars 1981 vilket innebär att återbetalningar på lån upphör i april 1991. Amorteringen av dessa Trust Fund-krediter finansierar SAF-lån.

Under en period av tre år, med årliga utbetalningar, kan en kvalificerad medlem (IDA-status) erhålla resurser, motsvarande maximalt 70 procent av sin kvot, för ett anpassningsprogram. Utlåningen sker på mjuka villkor dvs räntan är 0,5 procent per år och återbetalningarna börjar 5 1/2 år efter utbetalning och avslutas 10 år efter denna. Av 21 länder som hade SAF-lån den 30 september 1989 var sju svenska programländer.

Mjuka villkor karaktäriserar även takten och omfattningen i reformerna under anpassningen. Konditionaliteten utgår från så kallade "bench-marks" som ansluter sig till programmen och underlättar en utvärdering av dem. Viktigt är emellertid att "bench-marks" inte utgör kriterier, men en markant avvikelse från dem kan dock innebära att reformer måste vidtas för nästa årliga program.

Ett annat lånearrangemang som infördes i december 1987 är ESAF. Avsikten är att mobilisera additionella (bistånds)medel till stöd för anpassningen. De länder som kan komma i fråga för ESAF-lån är samma som under SAF-lån, men ett land kan inte samtidigt ha båda lånearrangemangen. För närvarande (30 september 1989) har 11 länder ESAF-avtal, däribland Kenya och Uganda. Finansieringen av ESAF utgår delvis från SAF-medel men främst från särskilda krediter och bidrag som mobiliseras från rikare länder. Krediterna används för utlåning från ESAF, medan bidragen används för att subventionera utlåningsräntan. Räntan är för närvarande 0,5 procent och återbetalningarna börjar 5 1/2 år efter utbetalning och avslutas 10 år efter denna. Beloppet som en medlem kan erhålla motsvarar maximalt 250 procent av kvoten över en treårsperiod (under vissa särskilda omständigheter kan utlåningen uppgå till 350 procent av kvoten). Konditionaliteten utgår från s k "performance criteria" som utvärderas varje halvår. Ett krav för fortsatta utbetalningar är att dessa kriterier är uppfyllda.

Policy Framework Papers (PFPs)

De specifika strukturella problem som existerar i vissa länder, kvalificerade för SAF/ESAF-lån, har medfört ett behov av dels ett medelfristigt perspektiv och dels ett närmare samarbete mellan IMF, Världsbanken och bilaterala givare. Kombinationen av ett treårigt Policy Framework Paper (PFP) och ett anpassningsprogram för ett år är en förutsättning för att erhålla SAF/ESAF-lån. PFP utarbetas av ett lands regering tillsammans med IMF och Världsbanken. Det består av landets makroekonomiska och strukturella mål för anpassningen under en treårsperiod, identifierar den strategi som ska följas och beskriver finansieringsbehov och möjliga finansieringskällor. PFP läggs fram först för diskussion i Världsbankens exekutivstyrelse och därefter i fondens Godkännande sker formellt av resp institutions ledning. Förändringar i PFP har gjorts efter utvärderingar och numera innehåller alla PFPs ett särskilt avsnitt om de sociala konsekvenserna av ett anpassningsprogram och även, där det är möjligt, åtgärder för att lindra de negativa effekterna.

I den senaste översynen våren 1989 underströks återigen vikten av att låntagarlandet får en förstärkt roll vid utarbetandet av dessa dokument. Det rekommenderades också att dokumenten skulle användas mer för att mobilisera externa resurser. Ökade informella kontakter mellan fondstaben och potentiella givarländer ansågs som ett lämpligt medel.

a) Stabilisering

Åtgärder för att minska aggregerad efterfrågan av varor och tjänster inom landet. Syftet är att minska underskotten i bytesbalans (extern obalans) och i statsbudgeten (intern obalans).

b) Stabiliseringsprogram

Ett program som vanligtvis utarbetas av Internationella Valutafonden (IMF) och därefter godkänds av ett lands regering, i syfte att stabilisera ett lands ekonomi. Programmen innehåller oftast särskilda finans- och penningpolitiska åtgärder.

c) Strukturell anpassning

Reformer inom mikronivå (t.ex. olika marknader), makronivå (t.ex. devalvering) och inom olika institutioner (t.ex. förbättrad effektivitet inom offentlig sektor). Syftet med reformerna är att förbättra resursallokeringen, öka den ekonomiska effektiviteten, förbättra tillväxtpotentialen och minska landets sårbarhet för framtida chocker. Sammantaget syftar den strukturella anpassningen till att öka det aggregerade utbudet inom ekonomin.

d) Anpassningsprogram

Program som innehåller reformer relaterade till både stabilisering och strukturell anpassning.

e) Strukturella anpassningslån (SAL)

Lån som stöder strukturell anpassning. Inriktade på betalningsbalansstöd, förutsatt att stabilisering och strukturell anpassning genomförs. Lånen bidrar främst med finansiering av importvaror.

f) Sektoranpassnings lån (SECAL)

Lån som stöder strukturell anpassning i en sektor (ex. jordbruk, industri, energi). Huvudsakligen inriktade på att komma tillrätta med institutionella och mikroekonomiska störningar. En del SECAL har främst berört finansiering av import i en specifik sektor.

g) Hybridlån

BILAGA 3.2

Lån som stöder strukturell anpassning i en sektor, men med en investeringskomponent.

h) Anpassningslån

Syftar på både SAL, SECAL och Hybridlån.

Background: nature of shocks requiring stabilization, the social matrix, and other considerations.

External shocks

- i. External strangulation (causes could include adverse shifts in the terms of trade, falling export volume, falling remittance and/or capital inflows, higher interest rate on debt, etc.)
- ii. Foreign exchange bonanza (What are the causes? How long will they last?)

Internal shocks

- i. Inflation (structuralist or monetarist causes?)
- ii. Internal financial crisis (What are asset and liability positions of involved groups?)
- iii. Capital flight by nationals (What are links to internal finance and external considerations?)
- iv. Past policy errors (examples include over-expansion, infeasible attempts at income redistribution, a badly over-valued exchange rate, etc.)
- v. Natural and man-made shocks (harvest failures, other natural disasters, war).

Other external considerations

- i. Is the real exchange rate badly over-valued?
- ii. Will stabilization draw in official assistance or permit access to international capital markets? If so, how soon? Will inflows only respond to orthodoxy, or to better performance overall?

Social matrix and political considerations

- i. What are major groups in the social matrix?
- ii. What are the production flows and key prices associated with each group?
- iii. What are each group's major assets and liabilities, and how are their rates of return and prices determined?
- iv. What are the political roles of the major groups?
- v. What policy options are available to help the poor and vulnerable population groups?
- vi. Other political considerations—geopolitics, regime stability and compromises, etc.

II. Overall macroeconomic linkages and structure

A. Output adjustment

- i. Is output free to vary upward and downward within some range?
- ii. If so, how wide is the range? Is macro response stagnationist (progressive income redistribution stimulates demand) or exhibitionist (regressive redistribution stimulates demand or perhaps output via substitution responses)?
- iii. If output is fixed, what is (are) the limiting factor(s); e.g. foreign resources, overall capacity, sectoral capacities, infrastructure?
- iv. With output fixed, what are major channels for macro adjustment via forced saving or the inflation tax?

B. Process of inflation

- i. What are structural elements in inflation, i.e. distributional conflicts and propagation mechanisms such as contract indexation?
- ii. Are monetary or excess demand factors important? If so, how do price increases caused by demand factors map into increases in components of cost?

C. Sectoral disaggregations

- i. Are there relevant disaggregations, such as agriculture vs. non-agriculture, traded vs. non-traded, etc?
- ii. If so, what are adjustment mechanisms by sector, e.g. flex-price with output fixed or in inelastic supply, fix-price with output (or non-trade) adjusting, or something else?

D. Balance of payments considerations

- i. How effective are exchange controls? Do they permit some degree of freedom in determining internal interest rates?
- ii. Are remittance flows important? If so, what are mechanisms that can be used to control or capture part of the flow?
- iii. Are debt obligations important? Is debt mostly external and state-owned? If so, how is the double transfer problem (national resources to the state plus a trade surplus) to be orchestrated?
- iv. More drastically, is partial repudiation of external payment obligations for debt on the cards?

E. Financial market considerations

- i. Has there been (or will there have to be) a bail-out of firms or banks with balance-sheet problems? What were (or will be) the effects on net wealth positions and returns?
- ii. What are elements of fragility in the system, and particular problems in its management?

Källa: Taylor [1988]

Special macroeconomic linkages

Does public investment crowd in or crowd out private investment?

What are the channels and how can they be affected by policy?

Will a shift in the terms of trade toward agriculture stimulate or retard demand for non-agricultural goods? Are there intra-sectoral distributional and/or supply conflicts, for example between food and export agriculture?

Are levels of demand likely to be influenced by wealth effects?

i. Changes in the inflation tax due to stabilization and/or modification of indexation of components of the money supply and contracts more generally.

ii. Changes in balance sheet positions of debtors and creditors when the inflation rate shifts markedly.

iii. Changes in net wealth positions at home and abroad following a maxi-devaluation.

Will the efficiency of the tax collection apparatus be affected by shifts in the inflation rate and/or policy manoeuvres? Will indirect tax rate increases drive up inflation from the side of costs?

Is the economy externally constrained? If so, what are import contents of domestic production and capital formation, and how are trade-offs between output and investment or food and export agriculture to be managed? Will devaluation be expansionary under the circumstances? Will exports increase if domestic absorption is restrained? How lagged will the response be?

Factors influencing inflation

i. Is the overall price level influenced by foreign prices, completely or partially? What about sectoral prices?

ii. What is the relative importance of fix- and flex-price markets? Have fix-price rules become increasingly flex under supply constraints? What is the role of the traders' margins in flex-price markets?

iii. How widespread are indexation rules for wages, the exchange rate, commodity prices, bank deposits, financial contracts, etc?

iv. Will interest rate increases or credit restrictions feed into inflation by increasing the cost of financing working capital?

v. Will indirect tax-rate increases be inflationary?

Other interest rate effects

i. Will interest rate increases lead to more private saving? If so, how can it be absorbed macroeconomically?

ii. What shifts in portfolios will changes in interest rates induce? How will they affect overall intermediation of the financial system?

iii. Under recession, will high rates choke off credit demand so effectively that the banking system ends up with excess liquidity?

iv. What will be the effect of high rates on fiscal cash-flow—will they be applied fully to state obligations? If so, does a serious financing problem arise? What will be the macro effects of the reduction in government saving, if it is real (i.e. not just due to indexation of public liabilities)?

I. Is there potential excess saving in the economy for any reason? As from holding output down, is it likely to be diverted into capital flight and/or domestic speculation in real estate, shares, etc? Is there a danger of Ponzi schemes or a bubble in newly deregulated inadequately regulated financial markets?

J. Is there a parallel exchange rate under capital controls? Is destabilizing exchange speculation or capital flight likely in anticipation of a maxi-devaluation?

K. Are there macroeconomically important public sector agencies, e export marketing boards, food subsidy agencies, etc? How should they fit into a stabilization programme.

IV. Special policy questions

A. Devaluation

i. Is it inflationary? If not, what are reasons (e.g. wiping out quota rents, etc)?

ii. Is it contractionary? If so, for how long before J-curve response become important? What are factors underlying contractionary response, e.g. real wage effects, initial trade deficit, the role of export marketing boards?

iii. Is it expansionary? If so, from quota rents, a binding foreign exchange constraint, export response, or what?

iv. Will changes in the rate of a crawling peg influence relative returns of foreign and domestic assets enough to induce major capital movements?

B. Effects of trade liberalization

i. Will liberalization lead to jumps in imports of consumer (or other specific classes) of goods?

ii. Is de-industrialization in response to liberalization likely?

iii. What will be the effects on price formation generally and in sectors?

iv. Will liberalization (or possibly raising trade barriers to guarantee local markets) call forth capital inflows and/or direct foreign investment?

C. Effects of an import quota regime

i. Are quota changes expansionary or contractionary?

ii. Do quotas forestall inflation when there is devaluation?

D. Balance of payments responses

i. Can quotas, subsidies, and other policies be efficiently directed to stimulate exports or import substitution? If so, in what time frame?

ii. What is the role of public investment in improving tradability economy-wide or by sector?

iii. What is the role of incomes policies, e.g. in reducing absorption to stimulate exports?

iv. What are specific policies to affect remittance flows and control capital movements?

v. Does a foreign exchange auction make sense? Can it be set up to avoid bias in favour of imports of consumer goods and dangers of speculation?

Källå: Taylor [1988]

- E. Publicly controlled prices
 - i. Will increases of public enterprise prices be inflationary via cost-push or deflationary by reducing the public sector deficit and money emission? Which effect is stronger?
 - ii. Distributional and aggregate demand effects of changes in publicly controlled prices, e.g. food subsidies and farmgate prices as regulated by marketing boards.
- F. Are conditions favourable for a heterodox anti-inflation shock?
 - i. 'Balanced' inflation rate, i.e. more or less equal rates of increase of major components of cost and elements in the price index.
 - ii. Widespread, formalized indexation.
 - iii. What are the fiscal and distributional dimensions of the shock package? What will be their effects on aggregate demand, and risks of provoking forced saving via a consumption surge?
- G. Incomes policies and human welfare
 - i. How do incomes policies fit into the linkages in the social matrix?
 - ii. Under stagnationist adjustment, what is the room for progressive redistribution before output limits will begin to bind?
 - iii. If forced saving adjustment processes are important, what relative price changes and social groups are involved? Will attempts at redistribution by price policy (such as food subsidies) malfunction due to supply constraints?
 - iv. If inflation responds to demand factors or money emission, how do price changes map into mechanisms for generation of income by social and economic class?
 - v. Can stabilization be oriented to help the poor and vulnerable population groups, i.e. can it have a 'human face'?
- H. The bottom line: is a proposed stabilization package internally consistent and coherent? Will it satisfy internal and external constraints on the economy? In what areas can one expect it to be successful? Where do the main dangers of failure lie?

Källa: Taylor [1988]

Makrovariabler

Tabell 3.1 Makro-indikatorer för olika områden			
Tillväxt indikatorer	Externa balans indikatorer	Interna balans indikatorer	Externa skuld indikatorer
Genomsnittlig real tillväxttakt av BNP	Genomsnittligt realt växelkurs index (Ökning=real devalvering)	Budgetsaldo som andel av BNP	Utlandsskuld som andel av export
Investeringar som andel av BNP	Bytesbalans som andel av BNP	Inflation	Skuldtjänst-kvot
Export tillväxt			

Mikrovariabler

Tabell 3.2 Mikroindikatorer		
Utbildningssektor	Hälsosektor	Hushållssektor
Antal skolelever/ barn i skolåldern	Förväntad livslängd	Inkomstmöjligheter
Drop-out	Spädbarnsdödlighet	Tillgång till jord
Antal läs- och skrivkunniga/tot.b efolkning	Låg födelsevikt	Tillgång till krediter
	Kaloriintag	Effekter av förändrade priser
	Undernäring/sjukdomar	Behov av livsmedels- subventioner
	Tillgång till vatten	Tillgång till hälso- och utbildningssektor

Figure 2. Basic Elements of the Ghana Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment (PAMSCAD)

Type of Project	Cost (\$ millions)
1. Community initiative projects, in which communities would identify and implement projects to rehabilitate socio-economic infrastructure and generate employment (e.g., schools, health posts, water-sanitation projects, agricultural infrastructure rehabilitation).	3 7.0
2. Employment-generating projects, comprising:	36.6
(i) Food-for-work, public works projects, especially in the North of Ghana, for employment creation, income generation, and infrastructure rehabilitation;	2.6
(ii) A priority public works project, focused on urban slum upgrading and urban infrastructure rehabilitation with an urban demonstration program for stimulating low-income housing developed by the private sector;	17.0
(iii) Labor-intensive feeder road project;	3.4
(iv) Credit schemes for small-scale enterprise and small farmers;	2.0
(v) Credit for small-scale farmers;	3.0
(vi) Rehabilitation of secondary schools, plus improvements in sanitation;	6.0
(vii) Income generation for women through provision of basic inputs, with a strong training component;	1.8
(viii) Support for small-scale mining.	0.8
3. An information strategy and compensation for redevelopment of public service employees declared redundant. This included:	18.6
(i) Redundancy payments to enable redeployment in self-employment;	6.0
(ii) Small amounts for improving counseling and placement services;	10.0
(iii) Training toward self-employment.	2.6

Type of Project	Cost (\$ millions)
4. Basic needs projects:	16.4
(i) Low-cost water and sanitation, including 2,000 hand-dug wells and 6,000 demonstration ventilated pit-latrines in 1,500 rural communities:	5.0
(ii) Essential drugs, linked to primary health care (PHC) services and community financing:	6.0
(iii) Supplementary feeding-nutrition education, targeted on 15,000 children through existing nutrition rehabilitation centers:	3.6
(iv) Deworming program for primary school children:	0.6
(v) Improvement of local shelter to be used for improved local building materials and rural shelter rehabilitation.	1.2
5. Strengthening education activities, including:	11.2
(i) Paper commodity aid for printing primary school exercise and textbooks. A modest element of cost recovery will be used to pay printing, with the balance of funding raised going to a primary education development fund for rural areas:	9.6
(ii) Creation of initial food stock to start a revolving fund for bulk purchase of food for boarding schools at the secondary school level.	1.6
6. Monitoring, follow-up, and evaluation of the PAMSCAD program, with strong element of strengthening capacity for district and sub-district planning, to be funded by UNDP.	
Total Cost	589.3
Less contributions from local cost recovery and other contributions	-5.3
Total Net Cost	584.0

Källa: Jolly, R., Poverty and Adjustment in the 1990s

Reformer i anpassnings-program	Effekter för de fattigaste hushållen	Åtgärder/förändringar för att nå de fattigaste hushållen
Eliminering av budgetunderskott	Nedskärning ar i sociala sektorer	Sysselsättningsskapande åtgärder och rehabilitering av primärhälsovård och utbildning. Ersätta matsubventioner med ett effektivt direkt stöd. Bibehålla eller öka utgifterna för prioriterade sociala sektorer under anpassningen.
Finans- och penningpolitik	Ökad tillgång till krediter	Etablering av sparklubbar och möjligheter till grupplån.
Devalvering	Positiva effekter uteblir pga. imperfekta marknader.	Åtgärder på meso-nivå för att förbättra marknadens funktion. Riktat stöd av service och krediter i syfte att förändra produktionen. Direkta åtgärder för matsubventioner åt drabbade grupper i städerna.
Arbetsmarknads-politik	På kort sikt, lägre reallöner och minskad syssel-sättning.	Förbättra arbetsmarknadens funktion genom ökad rörlighet av arbetskraft och arbetsmarknadsutbildning. Beredskapsarbeten genom offentliga sektorn.
Liberalisering av handel	Beror på typ av aktivitet hos hushållen	Negativa effekter på sysselsättning kan begränsas genom en långsammare takt i reformen.

KÄLLFÖRTECKNING

- | | |
|--|--|
| Addison, T., 1987,
Demery, L. | The Alleviation of Poverty under Structural Adjustment. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C. |
| Bacha, E.L., 1987, | IMF Conditionality: Conceptual Problems and Policy Alternatives. World Development Report vol.15, pp. 1457-1467. |
| Balassa, B., 1984, | Adjustment Policies in Developing Countries: A Reassessment. World Development Report, vol.12, pp. 955-972. |
| Bigsten, A., 1990, | Den internationella ekonomin och utvecklingen i u-länderna. Ekonomisk debatt 2/1990. |
| Bourguignon, F., 1989, | Adjustment and income distribution: A counterfactual analysis, Working Paper No. 2943, National Bureau of Economic Research. |
| Buiter, W., 1988, | Some thoughts on the role of fiscal policy in stabilisation and structural adjustment in developing countries. Discussion Paper No. 312. London School of Economics. |
| De Grauwe, P., 1983, | Macroeconomic theory for the open economy. Gower Publishing Company Limited, Hampshire England. |
| Economic Commision
for Africa, 1989a, | Statistics and Policies, ECA preliminary Observation on the World Bank Report, Africa's Adjustment and Growth in the 1980s, Addis Ababa. |
| Economic Commision
Africa, 1989b, | African Alternative Framework to for Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation, Addis Ababa. |
| Forselius m fl, 1990a, | Internationella valutafonden, struktur och verksamhet. Sveriges Riksbank. |
| Forselius, M., 1990b, | IBRD-"Banken": Struktur och Verksamhet. Sveriges Riksbank. |

- Fruhling, P. (ed.) 1988, Recovery in Africa. The Swedish Ministry of Foreign Affairs. Stockholm
- Goppers, K., 1989, Strukturanpassning och fattigdomsbekämpning i Uganda: Två världsbank-missioner med bilateralt deltagande, SIDA.
- Helleiner, G.K, 1987, Stabilisation, Adjustment and the Poor. World Development Report, vol.15, s.1499-1513.
- Helleiner, G.K, 1983, Lender of Early Resort: The IMF and the poorest. AEA paper and proceedings, vol.73, no.2.
- Heller m fl, 1988, The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty, Experiences in Selected Countries. International Monetary Fund, Washington.
- Hyden, G., 1985, Utveckling utan genvägar.
- IMF, 1990a, World Economic Outlook, Washington.
- IMF, 1990b, Long-Term Perspective for Development of Sub-Saharan Africa. Document of IMF.
- IMF, 1989a, Annual Report, Washington.
- Jolly, R., Poverty and Adjustment in the 1990s.
- Karlström, B., 1990 Strukturanpassning i u-länder: Ekonomiska synsätt och politiska komplikationer, Stockholm.
- Killick, T., 1984, The Quest for Economic Stabilisation: The IMF and the Third World, Heinemann London.
- Lopez, R., 1989, Trade policy, growth and investment, Mimeo, Trade Policy Division, Country Economics Department (Washington, D.C: World Bank, 1989.
- Mosley, P., 1989 World Bank Policy-Based Lending 1980-87: An Evaluation. Discussion Paper: No.18
- Harrigan, J. 1989, University of Manchester.
- Mosley, P., 1987a, Overseas Aid: Its Defence and Reform, Wheatsheaf Books ltd, Brighton.

- Mosley, P., 1987b, Conditionality as bargaining process: Structural Adjustment Lending, 1980-86, Department of economics Princeton University.
- NGO Working Group on the World Bank Position Paper of the NGO Working Group the World Bank, 1989, on the World Bank. Geneva.
- Nordiska afrika-institutet, 1989, Nytt från Nordiska Afrikainstitutet, nr 24, Uppsala.
- Ryman, B., 1989, Förlåt oss våra skulder...Tredje världens skuldkris och kyrkorna. Kyrkans internationella studieavdelning. Uppsala.
- Sachs, J.D m fl, 1987, Growth-Oriented Adjustment Programmes. International Monetary Fund and The World Bank, Washington.
- Streeten, P., 1987, Structural Adjustment: A Survey of the Issues And Options. World Development Report, vol. 15, pp. 1469-1482.
- Stymne, J., 1990, The Social Consequences of Economic Reforms. Stockholm School of Economics.
- Taylor, L., 1988, Varieties of stabilisation experience: towards sensible macroeconomies in the Third World. Oxford University press, Oxford.
- UNCTAD, 1989, Trade and Development Report. UNITED NATIONS, New York.
- UNICEF, 1989, The State of the World's Children 1989. Oxford University Press, Oxford.
- UNICEF, 1987, Adjustment with a Human Face. Oxford University Press, Oxford.
- Utrikesdepartementet, Proposition 1989/90:100 Bil.5
- World Development, Vol.18, No.7, 1990.
- Världsbanken, 1990a, Structural Adjustment and Poverty: A Conceptual, Empirical and Policy Framework. Washington.
- Världsbanken, 1990b, Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth, Washington.

- Världsbanken, 1990c, Office Memorandum to Bank Members of the NGO-Bank Committee.
- Världsbanken, 1990d, Development Committee Meeting 8/5. Washington.
- Världsbanken, 1989a, World Development Report 1989, Washington.
- Världsbanken/UNDP, 1989b, Africa's Adjustment and Growth in the, 1980s, Washington.
- Världsbanken, 1989c, Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, Washington.
- Världsbanken, 1989d, NM 89/223. Joint statement from Verdensbanken, ECA m fl. Washington.
- Världsbanken, 1989e, NM 89/440. President Conables möte med de afrikanska guvernörerna i samband med årsmötet. Washington.
- Världsbanken, 1989f, NM 89/430. Report from Board seminar, Sept 15, 1989: Sustainable Growth with Equity, a long tern perspective for Sub-Saharan Africa. Washington.
- Världsbanken, 1988a, Adjustment Lending, An Evaluation of Ten Years of Experience. Policy and Research Series, Washington.
- Världsbanken, 1988b, Report on Adjustment Lending. Washington D.C.
- Williamson, 1982, The Lending Policies of the International Monetary Fund, Institute for International Economics, Washington.

DET MULTILATERALA BISTÅNDET OCH
DE ENSKILDA ORGANISATIONERNA

Mats Hårsmar
Lars Ove Ljungberg

Särstudie 9 till Multibiståndskommitténs betänkande
"Bistånd genom internationella organisationer"

the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased by 1.5 million, from 2.5 million in 1980 to 4 million in 1995. The public sector has become a major employer in the UK, and its growth has been a major factor in the overall growth of the economy.

The public sector has also become a major employer of women. In 1980, women made up 40% of the public sector workforce, and by 1995, this figure had risen to 50%. This increase has been driven by a number of factors, including the growth of the public sector, the increasing participation of women in the workforce, and the increasing demand for public services.

The public sector has also become a major employer of people with disabilities. In 1980, people with disabilities made up 1% of the public sector workforce, and by 1995, this figure had risen to 3%. This increase has been driven by a number of factors, including the growth of the public sector, the increasing participation of people with disabilities in the workforce, and the increasing demand for public services.

The public sector has also become a major employer of people from ethnic minorities. In 1980, people from ethnic minorities made up 2% of the public sector workforce, and by 1995, this figure had risen to 5%. This increase has been driven by a number of factors, including the growth of the public sector, the increasing participation of people from ethnic minorities in the workforce, and the increasing demand for public services.

The public sector has also become a major employer of people from the lower social classes. In 1980, people from the lower social classes made up 10% of the public sector workforce, and by 1995, this figure had risen to 15%. This increase has been driven by a number of factors, including the growth of the public sector, the increasing participation of people from the lower social classes in the workforce, and the increasing demand for public services.

The public sector has also become a major employer of people from the lower income groups. In 1980, people from the lower income groups made up 10% of the public sector workforce, and by 1995, this figure had risen to 15%. This increase has been driven by a number of factors, including the growth of the public sector, the increasing participation of people from the lower income groups in the workforce, and the increasing demand for public services.

The public sector has also become a major employer of people from the lower education levels. In 1980, people from the lower education levels made up 10% of the public sector workforce, and by 1995, this figure had risen to 15%. This increase has been driven by a number of factors, including the growth of the public sector, the increasing participation of people from the lower education levels in the workforce, and the increasing demand for public services.

The public sector has also become a major employer of people from the lower health status. In 1980, people from the lower health status made up 10% of the public sector workforce, and by 1995, this figure had risen to 15%. This increase has been driven by a number of factors, including the growth of the public sector, the increasing participation of people from the lower health status in the workforce, and the increasing demand for public services.

The public sector has also become a major employer of people from the lower life expectancy. In 1980, people from the lower life expectancy made up 10% of the public sector workforce, and by 1995, this figure had risen to 15%. This increase has been driven by a number of factors, including the growth of the public sector, the increasing participation of people from the lower life expectancy in the workforce, and the increasing demand for public services.

Denna delstudie, som ingår i multibiståndskommittens översyn av det svenska multilaterala biståndet, bygger på intervjuer med företrädare för svenska enskilda biståndsorganisationer.

Intervjuerna har gjorts av Mats Hårsmar, journalist på tidningen Broderskap och Lars Ove Ljungberg, gen sekr för Kyrkornas U-forum samt redaktör för tidskriften Development Mirror.

Innehåll

INLEDNING.....	sid 2
SYFTE OCH METOD.....	sid 2
SAMMANSTÄLLNING.....	sid 4
1. Allmänna synpunkter på det multilaterala biståndet.....	sid 4
1.1 Synpunkter i förhållande till det bilaterala biståndet.....	sid 5
1.2 Synpunkter i förhållande till svenska biståndspolitiska mål.....	sid 6
1.3 Sammanfattande bedömningar.....	sid 6
2. Enskilda organisationers relationer till multilateralt bistånd.....	sid 7
2.1 Samverkan.....	sid 8
2.1.1 Bedömningar.....	sid 9
2.2 Påverkan.....	sid 10
2.2.1 Bedömningar.....	sid 11
3. Information om multilateralt bistånd.....	sid 11
3.1 Sammanfattande bedömning.....	sid 13
4. Synpunkter på enstaka mellanstatliga organisationer.....	sid 13
4.1 Världsbanksgruppen.....	sid 13
4.2 UNICEF.....	sid 15
4.3 Övriga FN-organ.....	sid 15
SLUTORD.....	sid 16

INLEDNING

Elefanten och myran - kan de hjälpas åt, eller är storleksskillnaden ett oöverstigligt hinder för samarbete?

Det är detta perspektiv - myran bredvid elefanten - som oftast framträder när svenska enskilda organisationer beskriver sin syn på multilateralt bistånd och mellanstatliga biståndsorganisationer. 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, policyfrågor, 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 myran 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 Världsbanskgruppen föremål för synpunkter. Men lika genomgående är dessa EO:s 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 NGO:s.

Anm. Förkortningen EO används i texten för att beteckna enskilda organisationer i Sverige, medan NGO betecknar utländska nationella eller internationella enskilda organisationer.

SYFTE OCH METOD

Syftet med denna studie har varit att beskriva svenska enskilda biståndsorganisationers relationer till, och uppfattningar om, multilateralt bistånd över bredast möjliga fält.

Studien har genomförts som en enkätundersökning där centralt placerade företrädare för 17 svenska enskilda organisationer har intervjuats. Urvalet av organisationer har gjorts med syftet att

få en så representativ bild av den samlade gruppen svenska enskilda biståndsorganisationer som möjligt. De elva organisationer som har tecknat s k ramavtal med SIDA togs med på grund av sin storlek. Dessa är:

Afrikagruppernas rekryteringsorganisation, ARO
Arbetarrörelsens internationella centrum, AIC
Diakonia - frikyrkan hjälper
Handikapporganisationernas internationella biståndsstiftelse, SHIA
LO/TCO:s biståndsnämnd
Pingstmissionens u-landshjälp
Rädda barnen
Svensk volontärsamverkan, SVS
Svenska missionsrådet, SMR
Utan gränser/Swedish Cooperative Centre
Utbildning för biståndsverksamhet, UBV

Bland övriga har företrädare för ungdomsförbund (KFUK-KFUM), kvinno- (Folkpartiets kvinnorförbund), miljö- (Jordens vänner/Framtidsjorden) och volontärorganisationer (Svalorna) valts ut. Röda korset och Lutherhjälpen togs med på grund av sin storlek. Urvalet ger samtidigt en godtagbar representativitet med avseende på kristna, politiskt inriktade, respektive olika sektorsorganisationer.

Följande personer intervjuades:

Anita Amlén, Folkpartiets kvinnorförbund
Björn Andreasson, Svensk Volontärsamverkan, SVS
Berndt Adelståhl, Utan gränser/Swedish Cooperative Center
Karl Axel Elmquist, DIAKONIA
Sören Lindh, Afrikagruppernas rekryteringsorganisation, ARO
Alfhild Petré, Rädda Barnen
Maléne Campell och Björn Ryman Lutherhjälpen
Christina Tillö, Svalorna
Margareta Hamberg, Utbildning för biståndsverksamhet, UBV
Leif Agnestrand, Pingstmissionens u-landshjälp, PMU
Monica Andersson, Arbetarrörelsens internationella centrum, AIC
Göran Bäckstrand, Svenska röda korset, SRK
Hans Fogelström, LO/TCO:s biståndsnämnd
Lars Hofgren, Karl Erik Lundgren Svenska missionsrådet, SMR
Per Hägermalm, Lennart Nilsson, Björn Ahlsen, Handikapporganisationernas internationella biståndsstiftelse, SHIA
Ulf Rasmussen, Birgitta Wrenfelt, Jordens vänner/Framtidsjorden
Barbro Thoren, KFUK/KFUM

Trots det breda urvalet håller inte materialet för några absoluta slutsatser. Frågorna som ställts har varit översiktliga för att ingen synpunkt som organisationerna kunde tänkas ha skulle stängas ute. Studiens slutsatser ifråga om relationer av olika art mellan enskilda och mellanstatliga organisationer blir därför med nödvändighet osäkra och bör betraktas som riktmärken.

Intervjupersonerna har i ganska många fall givit ett oförberett intryck trots att frågor och bakgrundsmaterial sänts ut i förväg. Detta kan också tyda på att de grundläggande kunskaperna om multilateralt bistånd överlag är dåliga. I sämsta fall kan man inte heller utesluta ett visst ointresse.

SAMMANSTÄLLNING

1. Allmänna synpunkter på det multilaterala biståndet

Nästan alla tillfrågade enskilda organisationerna uttrycker en i grunden positiv inställning till multilateralt bistånd. Ytterst få av de sjutton tillfrågade har principiella invändningar. Men även om grundinställningen till multilateralt bistånd är positiv finns dock genomgående en stor tveksamhet till hur pass effektivt detta bistånd är i praktiken. Ett typiskt uttalande är följande:

- Rent principiellt är det multilaterala biståndet positivt. Vi kan tillsammans med andra länder åstadkomma större insatser genom att gå samman och det borde också vara politiskt neutralt gentemot u-länderna. Men det är väldigt viktigt att klarlägga hur det fungerar i verkligheten. Blir det något annat än höga löner, traktamenten, hotell- och reseräkningar av det multilaterala biståndet? Allvarlig kritik har ju riktats mot dem från Graham Hancock i boken "Lords of Poverty" (Macmillan, London 1989).

Kritiken är tydligare hos dem som inte har särskilt mycket samarbete med mellanstatliga biståndsorgan. Men även hos organisationer med lite mer erfarenhet finns kritiken. Samtidigt valde dock de organisationer som har mest samarbete med FN-organ att tona ned kritiken något. Dessa organisationer håller visserligen med om att effektiviteten ofta brister, men lägger ansvaret för detta på FN:s medlemsländer i första hand. FN-organen får ofta allt för lite ekonomiskt stöd från dessa, hävdar man.

Kritiken mot FN-organens arbetsmetoder gäller dock inte bara bristande effektivitet. (Mycket kritik och synpunkter riktades mot Världsbanksgruppen och finansieringsorganen. Men detta återkommer vi till.) Några, relativt kunniga, intervjupersoner vänder sig dessutom mot grundprinciper i organens arbetssätt. En menar att fackorganens apolitiska hållning, inriktningen på sakkunskap och rädslan för att ta politisk ställning, leder till att man begränsar u-länders självständighet. U-länderna tvingas in i utvecklingsmodeller som de själva inte valt därför att dessa modeller framställs som de enda möjliga.

Företrädare för en annan organisation med relativt god överblick över flera FN-organs arbete - även om man själv inte har särskilt mycket direkt samarbete - hävdar att paternalismen inte är medveten, men ligger i själva arbetsformerna:

- FN-organ bygger, varhelst de arbetar, upp jättekontor och

institutioner som utför insatser åt folket i mottagarlandet. Intrycket är att de arbetar utifrån en paternalistisk, förlegad biståndssyn. Om man arbetar så att folk får en känsla av att de inte kan klara av sina egna problem, utan att någon annan måste lösa problemen åt dem, då motarbetar man hela idén med biståndet.

Det förekommer också en ännu fränare kritik. Den lyder på följande sätt:

- Som FN fungerar idag "förstörs" människor, inte minst från Tredje världen, av att komma in i FN-systemet. Vi kan till exempel inte anställa någon som tidigare varit anställd i FN. De har ofta genomgått en sådan attitydförändring genom att vara inne i systemet att vi inte kan använda dem i vårt arbete. De accepteras inte av våra samarbetspartners.

Den kritiken uttrycks dock bara av en enda person. Flera av de intervjuade påpekar istället att deras organisationer eller samarbetspartners ibland har svårt att värva kvalificerad personal på grund av att de flesta FN-projekt betalar så höga löner att de drar till sig alla de kunnigaste.

Även om några organisationer kritiserar vad man menade vara en paternalism hos FN-organen så uttrycker en större grupp en önskan om att FN-organen skulle ta på sig mer av en samordnande roll. En ganska utbredd uppfattning är att de mellanstatliga biståndsorganens främsta uppgift är att forma ett utvecklingsvänligt klimat. Samordningen som efterlystes kan gälla övergripande policydiskussioner på internationell nivå eller insatser inom någon nationell sektor i mottagarlandet. Här finns till och med de som ansåg att FN-organen oftare borde gå in och kräva motprestationer av mottagarlandets regering när biståndsinsatser görs.

Det tycks alltså finnas en motsättning mellan olika krav från de enskilda organisationerna här. Några önskar att u-länderna och deras befolkningar ska få delta i, och påverka det FN-styrda biståndet mer. Andra menar att FN-organen bör ta ett mer övergripande ansvar än de gör idag. Men motsättningen är förmodligen skenbar. De som önskar en bättre samordning av biståndet gör det utifrån synpunkten att dagens bistånd är oerhört givarcentrerat. Den samordning man efterlyser från FN-organen bör därför utgå från mottagarlandets behov. En ganska brett omfattad synpunkt uttrycktes av en organisation på följande sätt:

- FN måste ges större resurser i framtiden. Det bilaterala biståndet leder i längden bara till kaos med alla givarländer, och organisationer som vill ge sitt särskilda bidrag, på sitt sätt och genom egna förhandlingar.

1.1 Synpunkter i förhållande till det bilaterala biståndet

De flesta tillfrågade menar alltså att multilateralt bistånd i princip är mer fördelaktigt än bilateralt. Givarens intressen

slår inte igenom så tydligt och mottagarlandet skulle ofta må bättre av att ha färre förhandlingspartners.

Den dominerande ståndpunkten är dock att enskilda organisationer anser sig sakna underlag för att bedöma hur stor andel det multilaterala biståndet ska ha av det samlade svenska biståndet. Ett typiskt uttalande är detta:

- Det är svårt att besvara frågan, tilldelningen av resurser till olika mellanstatliga organ måste göras utifrån noggranna analyser. Därför bör mellanstatliga organisationer granskas mer än vad som skett hittills. Men det finns idag inte underlag för att kräva en annan fördelning än den nuvarande.

En liten minoritet av de svarande anser att bilateralt bistånd har större kvalitéer än det multilaterala. Man syftar då i första hand på bilateralt bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer. Eftersom denna sortens bistånd når direkt fram till behövande grupper betraktas det som mer effektivt.

Ytterligare en synpunkt är att snabbt föränderliga förhållanden i mottagarländer kräver mer flexibilitet än vad som hittills har visats i avvägningen mellan multi- och bilateralt bistånd.

1.2 Synpunkter i förhållande till svenska biståndspolitiska mål

Flera av de tillfrågade tycker, som redan nämnts, att de stora mottagarna av svenskt bistånd bör granskas utifrån de svenska biståndspolitiska målen. Särskilt gäller det Världsbanksgruppen, men också UNICEF (United Nations Childrens Fund, FN:s barnfond), FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FN:s mat- och livsmedelsorganisation), ILO (International Labour Organization, Internationella arbetsorganisationen) och UNDP (United Nations Development Programme, FN:s utvecklingsprogram). Någon menar till och med att det är multibiståndskommitténs allra viktigaste uppgift att granska IMF (International Monetary Fund, Internationella valutafonden) och Världsbanken ur detta perspektiv. Men den enda egentliga generella synpunkt som framförts är frågan om de mellanstatliga organen egentligen har bidragit till en jämnare fördelning. Denna synpunkt är alltså formulerad som en fråga.

1.3 Sammanfattande bedömningar

Man kan konstatera att det finns ett samband mellan ökade kontakter med mellanstatliga organisationer och en positiv inställning till principen om multilateralt bistånd. Det är tre sakförhållanden som pekar i denna riktning:

a) Ståndpunkten att enskilda organisationer bör få ökade anslag på det multilaterala biståndets bekostnad förekommer enbart bland enskilda organisationer som själva har liten, eller ingen, kontakt med, samt knapphändig information om, de mellanstatliga organisationerna.

b) Omvänt är stödet för det multilaterala biståndet störst bland dem som har mest kontakter. De två organisationer som har flest kontakter med FN-organ har den mest positiva uppfattningen om det multilaterala biståndet.

c) Samtidigt finns det en tredje grupp organisationer med mycket god information om FN-organen som uttrycker stark kritik mot dem, mot deras bristande effektivitet och deras arbetsmetoder. Men även denna grupp har alltså en i grunden positiv inställning till multilateralt bistånd.

Undersökningen ger inte underlag för några slutsatser med anledning av detta. Sambandets riktning kan inte avgöras. Det kan inte uteslutas att ökad information och kunskap om FN-organen ger en mer positiv inställning till dem. Men det kan lika gärna vara så att de organisationer som av andra anledningar redan är mer positivt inställda till multilateralt bistånd oftare söker sig till FN-organen och skaffar mer information om dem än andra gör.

De som vill minska anslagen till det multilaterala biståndet anför som främsta argument höga administrationskostnader och bristande effektivitet i meningen att hjälp dåligt når fram till fattiga. Detta argument används mot ett oförändrat eller ökat stöd till de mellanstatliga organisationerna.

Men samma kritik förs också fram av enskilda organisationer som vill bevara anslagen till det multilaterala biståndet på nuvarande nivå. Dessa senare EO visar dessutom prov på en bättre kunskap om de mellanstatliga organen. Kritiken kan alltså inte viftas bort som oinitierad.

Rent allmänt kommer också den vassaste kritiken mot FN-organen från EO som har relativt sett god tillgång på information. De som på detta sätt är solidariska, men kritiska, vänder sig i stor utsträckning mot Världsbanksgruppen och i viss mån mot övriga finansieringsorgan med sin kritik.

2. Enskilda organisationers relationer till multilateralt bistånd

Svenska EO har hittills haft mycket liten samverkan med mellanstatliga biståndsorganisationer. Vanligast är samarbete med UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees, FN:s flyktingkommissarie) och UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, FN:s organ för hjälp till palestinaflyktingar), organ vars verksamhet är politiskt och i viss mån tekniskt tämligen okomplicerad. De enskilda organisationerna binder inte upp sig till utvecklingsmodeller som de inte skulle kunna följa i sitt övriga arbete.

I övriga fall där samarbete och framför allt kontakter förekommer

rör det sig i stor utsträckning om samverkan mellan mellanstatliga organ och enskilda organisationer vars verksamhet är inriktade på verksamhet inom någon avgränsad sektor av samhället, exempelvis barn, handikappade, kooperativ eller facklig verksamhet. Där finns naturliga kopplingar vad gäller arbetets karaktär.

Samarbete där den enskilda organisationens projekt placeras in i ett större sammanhang, där utvecklingsstrategier och huvudsakliga riktlinjer har bestämts av något mellanstatlig organ, förekommer inte. Några EO har dock uttryckt beredskap att delta i sådant arbete.

Totalt kom ett femtiotal kontakter på tal i intervjuerna men det bör noteras att de fem största EO stod för drygt hälften av dessa kontakter (se bilaga) samt att denna siffra bygger på de kontakter som de intervjuade kände till och "kom på" under samtalen.

2.1 Samverkan

De flesta EO värjer sig i sina svar mot projektsamarbete med mellanstatliga biståndsorganisationer. Många av dem anser sig vara för små för att orka med, andra har inte reflekterat över frågan och åter andra har principiella eller andra invändningar mot ett samarbete. Här finns de som tror att den egna organisationens huvudmän skulle uppfatta ett projektsamarbete som slöseri med de egna medlen. Men här finns också ett par organisationer som hårt slår vakt om den egna organisationens "själ". En av dem säger följande:

- Det är fel av till exempel Världsbanken att samarbeta med lokala enskilda organisationer. Det är som att en elefant samarbetar med en myra. Det finns stor risk för en överfinansiering. Man blir berusad av tillgången på medel och glömmar sin roll. Pengar utifrån betyder att den lokala organisationen inte längre är beroende av sina medlemmar. Man kan bygga upp en administration som visserligen kan göra ett bra arbete, men man är inte längre en lokal gräsrotsorganisation. När pengarna sedan försvinner klappar verksamheten ihop totalt, då är man långt värre ute än om man aldrig hade tagit emot de där pengarna.

Det finns dock organisationer som är mer öppna för samarbete i något enstaka projekt eller till och med i en betydligt större omfattning. Några funderar över möjligheten att använda FN-organen som inkörsportar till arbete i nya länder och regioner. Andra önskar mer av projektsamarbete där de mellanstatliga organisationerna spelar en samordnande roll och flera olika enskilda organisationer deltar i praktiskt arbete.

En person med mycket kunskap om FN-bistånd önskade en större roll för enskilda organisationer inom det multilaterala biståndet:

- I Sverige bör man kunna kanalisera mer pengar till bra

multilaterala biståndsprojekt via enskilda organisationer. På det viset stryker man under sådant arbete och sådana projekt som går i linje med de svenska biståndspolitiska målen. Det gäller bara att finna en bra modell för detta.

Men även hos organisationer som med glädje ser ett ökat samarbete växa fram finns en medvetenhet om vilket pris denna samverkan har. En person förde fram följande synpunkter:

- De flesta organisationer har ett problem här. Samtidigt som gapet till den internationella scenen minskar ökar gapet till folkrörelsedelen av arbetet. Och detta hämmar utvecklingen mot internationell samordning: det gäller att få en uppslutning kring det man gör.

- Om man ska spela på den internationella scenen måste man höja sin kompetens. Det kanske är bra med ett gemensamt center för kunskapsutveckling. Men då måste man övertyga sina medlemmar om att det är något bra man avsätter pengar till. De pengarna går ju inte till mat åt hungrande.

- I ett sådant samarbete krävs också en minsta gemensam nämnare. Det tar tid att hitta en gemensam syn. Om man till exempel vill påverka Världsbanken kan man inte vara för allmän. Man måste ha väl underbyggda synpunkter och kunna argumentera ganska sofistikerat.

- Frågan är dessutom hur man ska bevara den lokala kunskapen och dynamiken. Det är ju där (på fältet) vi skaffar vår erfarenhet.

2.1.1 Bedömningar

Man bör notera att flertalet EO klagar över en bristande kompetens i att hantera frågor som avhandlas inom multilaterala biståndsorganisationer. Detta är naturligtvis ett betydande hinder för samarbete.

Rädslan för att "förlora sin själ" i ett eventuellt samarbete med mellanstatliga organ finns huvudsakligen bland mindre EO. Större EO framstår som något mer säkra på sin roll. Även i deras fall kan dock kan identitetsproblemet vara betydande.

Man kan sammanfatta viljan att samarbeta med mellanstatliga organisationer i några punkter:

- * De riktigt små enskilda organisationerna är generellt sett ovilliga till samarbete.
- * Ovanför en viss storleksgräns är det dock två skilda tendenser som styr viljan till samverkan:
 - a) De EO som saknar en egen internationell paraplyorganisation är mer benägna till samarbete.
 - b) De EO som har en sektorsinriktad verksamhet (ex. barn,

handikapp etc.) är mer-positiva till kontakter.

- * Ett undantag från regeln om kontakter är dock de EO som har ett omfattande samarbete (punkt a). Dessa EO är också benägna att ha andra kontakter förutom med de FN-organ man samarbetar med, trots att de inte är sektorsinriktade organisationer.

Observera dock att dessa slutsatser är mycket osäkra. Underlaget är enbart intervjuer med företrädare för 17 olika organisationer.

Man kan också konstatera att ståndpunkten att FN-organ bör ta på sig en mer samordnande roll intas av de EO som har relativt sett mer kontakter med multilateralt bistånd.

2.2 Påverkan

Genomgående finns en stor vilja hos EO att påverka de mellanstatliga biståndsorganen. Men samtidigt påpekas att man saknar kompetens att föra diskussioner på en så avancerad nivå som krävs för att någon ska lyssna på de synpunkter man har. För att lösa detta problem anvisas två skilda vägar. Flera överlåter arbetet med att försöka påverka till sina egna, befintliga internationella paraplyorganisationer eller till de traditionella politiska organen. En inte helt ovanlig uppfattning var denna:

- Det effektivaste är nog att försöka påverka den svenska regeringen, och det kan vi bland annat göra genom folkrörelserådet. Det är effektivare att svenska regeringen trycker på i samband med utbetalningarna av nya pengar.

Denna påverkan bör också innebära att Sverige strävar efter att fylla sin "kvot" av anställda inom de olika FN-organen, hävdade många.

Andra hoppas på ökat samarbete enskilda organisationer emellan för att den vägen bygga upp en egen, fristående kompetens. Några få har noterat att många NGO:s i andra europeiska länder redan bedriver denna sortens arbete. En av dem som var positiva till EO-samarbete sade följande:

- Vi har idag inte de resurser som krävs, men på sikt kan samverkan vara en väg, den internationella tendensen går däråt. Idealt hoppas man då att enskilda organisationer ska kunna vara påtryckare när det gäller fördelningsfrågor och sociala effekter av strukturanpassningsprogram till exempel.

Oavsett vilken väg man väljer påpekar man dock att arbetet på fältet har första prioritet. Man får inte släppa kontakten med den lokala situationen i Tredje världen. Därför kommer arbetet med att försöka påverka organ på ett internationellt plan alltid att vara underordnat.

Bara en enda organisation tyckte att de hade kunnat påverka ett projektsamarbete med ett FN-organ. Det gällde den direkta utformningen av ett narkotika-projekt i Latinamerika. Projektet

startades emellertid aldrig.

En annan organisation tyckte att den samlade svenska fackföreningsrörelsens erfarenheter väger så tungt att den skulle kunna påverka vissa mellanstatliga organisation om man prioriterade det.

Många av de tillfrågade hade dock inte ens reflekterat över möjligheten att påverka mellanstatliga organisationer.

2.2.1 Bedömningar

Ett slående faktum är att NGO:s i andra Västeuropeiska länder är betydligt mer benägna att ge sig in i dialog med mellanstatliga biståndsorgan än svenska EO är. På flera håll finns idag ett omfattande formellt och informellt utbyte av åsikter. Frågan är varför svenska EO har en såpass låg profil. Vår intervjuundersökning ger inte underlag till annat än spekulationer i denna fråga. En faktor som rent hypotetiskt kan spela in är då naturligtvis storleken på organisationen. Små organisationer kan uppfatta sina egna resurser som alltför knappa.

En annan orsak skulle, också detta rent hypotetiskt, de goda relationerna mellan svenska EO och svenska biståndsmyndigheter kunna vara. Enligt denna tankemodell uppfattar svenska EO det statliga svenska agerandet i internationella fora som tillfredsställande. Då behöver man följaktligen inte satsa egna resurser på ett dialogarbete som statliga biståndsmyndigheter sköter lika bra.

Argument som talar för denna hypotes är att internationellt sett aktiva NGO:s kommer från länder där de enskilda organisationerna antingen intar en starkt kritisk hållning till den statliga biståndspolitik (fr a Storbritannien) eller från länder där NGO:s sköter mycket av det arbete som statliga biståndsmyndigheter sköter i Sverige (Nederländerna).

En tredje orsak skulle, också helt hypotetiskt, kunna vara att svenska EO:s starka folkrörelsekaraktär begränsar deras möjligheter att arbeta med övergripande biståndsfrågor på ett internationellt plan. Medlemsdemokratien gör att biståndsinsatserna koncentreras till det som är organisationernas särskilda uppgifter. Detta kan gälla en organisation som är uppbyggd kring traditionell insamlings- och hjälpverksamhet, det kan gälla en kyrklig organisation likaväl som en organisation vars verksamhet styrs av tydliga politiskt-ideologiska motiv.

3. Information om multilateralt bistånd

Huvuduppfattningen bland de tillfrågade är att det finns mycket information tillgänglig, men att detta inte är den information som efterfrågas av enskilda organisationer. Mest efterlyses information som kan användas i projektsituationen, i det praktiska arbetet. Ett typiskt uttalande var följande:

- Det allmänna problemet är som alltid att det är svårt att sovra i informationen. Det har varit rena tillfälligheter som gjort att vi några gånger har upptäckt att multilaterala organisationer bedriver i stort sett samma arbete som vi i länder där vi är verksamma.

Men allmän information kring effektiviteten i mellanstatliga organisationers arbete efterfrågas också. Några framhöll att den enda vägen att få verkligt användbar information är att upprätta ett personligt kontaktnät.

När det gäller informationen i Sverige tyckte många att även den var bristfällig och ibland svårtillgänglig. Det är lättare att få information om FN:s fredsarbete än om deras utvecklingsarbete, menade någon. Speciellt de små organisationerna klagade:

- Det är svårt att få tag i rapporter och material om de mellanstatliga organens projekt. Hittar man något får man oftast beställa det från utlandet någonstans och sedan visar det sig att det är på fel språk. Och hur skall det då inte vara för de små lokala organisationer som vi samarbetar med?

Här efterlystes nationella bibliotek med personal som skulle kunna stå till tjänst med att leta fram projektorienterad information.

Förutom direktkontakter med de mellanstatliga organisationerna och personliga kontakter kom det fram ganska många möjliga informationskanaler. Dessvärre utnyttjas de av olika skäl mycket dåligt:

* FNs informationskontor i Köpenhamn

Ingen nämnde det som en använd informationskälla. Det är uppseendeväckande med tanke på att just nationella informationskontor efterlystes.

* FNs informationsavdelningar och NGLS, Non Governmental Liaison Service i Geneve

Ingen utnyttjade heller denna informationskanal aktivt. En organisation hade haft kontakter.

* De svenska UNESCO-rådet, UNICEF-kommittén och FAO-kommittén

Några hade personlig kontakter med dessa organ men utnyttjade inte dem som informationskanaler.

* Det svenska sk Folkrorelserådet

Ganska många nämnde detta råd som en god kontakt med myndigheterna och där man både får information och kan säga vad man

tycker om biståndet.

* NGO-ambassadörstjänsten

De flesta hade haft någon kontakt med den nuvarande ambassadören. Men många upplever det som en alltför splittrad tjänst. Det framkom idéer om en tjänst på UD som håller i kontakterna mellan mellanstatliga organ och enskilda organisationer.

* Kontaktperson på ambassaderna

Vid ambassaderna i tex Guatemala och Chile finns särskilda personer som ansvarar för NGO-kontakter. Ganska få hade utnyttjat denna informationskanal. Någon var besviken på dessa kontaktpersoner. Ytterligare någon annan menade att det borde finnas särskilda "labor attachées" - attachéer med ansvar att följa fackliga frågor - på vissa utvalda ambassader i Tredje världen. USA har sådana vid några av sina ambassader.

* Svenska FN-förbundet

En del organisationer har kontakter men många menar att FN-förbundet ger alldeles för lite information om FN:s fackorgan och om utvecklingsarbete. FN-förbundet har ganska nyligen tagit på sig denna uppgift.

3.1 Sammanfattande bedömning

Man kan konstatera att flertalet tillfrågade saknar sådan information om mellanstatliga organisationer som de skulle kunna ha nytta av. Men uppenbarligen känner man dåligt till, eller är inte intresserade av att utnyttja de kanaler som finns för information om multilateralt bistånd. Ett sätt att något avhjälpa denna brist skulle kunna vara att effektivare utnyttja NGO-ambassadörstjänsten i UD i detta specifika syfte eller tillsätta en separat tjänst för kontakter mellan UD:s multilaterala avdelning och EO.

4. Synpunkter på enstaka mellanstatliga organisationer

4.1 Världsbanksgruppen

Bland de flesta EO finns en stor oro över den mycket negativa sociala utveckling som följer i spåren av de ekonomiska problemen i Afrika och Latinamerika. Många av dem är, med detta som bakgrund, kritiska till Världsbanksgruppen och andra finansieringsorgan. Någon är utifrån en politisk analys till och

med tveksam till det svenska medlemsskapet i banken:

- Vår grundinställning till Världsbanken är att den har intressen som är motsatta u-ländernas. Sverige bör därför vara så lite inblandat som möjligt. Och i den mån man finns med bör man vara så aktiv som möjligt i sökandet efter alternativ till Världsbankens program.

Någon annan anser att banken motverkar alla svenska biståndspolitiska mål förutom målet om ekonomisk tillväxt eftersom organisationen arbetar med "föråldrade modeller".

Den helt dominerande ståndpunkten är dock att Sverige bör fortsätta att verka inom Världsbanken. Man ser inga alternativ till de strukturanpassningsprogram som bankgruppen förknippas med. Men största möjliga aktivitet i ansträngningarna att hitta lindringar i de värst utsattas situation i samband med strukturanpassningen efterlyses från i stort sett alla håll.

De flesta EO framhåller att de saknar kompetens att själva ge sig in i diskussioner med Världsbanken kring strukturanpassningsprogram. Ändå kommer från flera håll en kritik också mot det svenska agerandet gentemot detta organ. En relativt initierad kommentar var följande:

- Sverige har varit lite senfärdigt i diskussionen kring strukturanpassningens sociala effekter. Analyserandet har visserligen fördjupats, men det har samtidigt dragits bort från fältet. Erfarenheterna därifrån har inte kommit med i tillräcklig utsträckning.

Konkret kritik av hur miljöfrågor hanteras i Världsbanken och av svenska Världsbanksansvariga kommer också från mycket initierat håll. En av de tillfrågade har specialstuderat ett av Världsbankens aktuella "miljölån". Lånet prisas vad gäller den utformning det fått på papperet. I fråga om konkret genomförande återstår dock väldigt mycket innan det banken skrivit i projektbeskrivningen verkligen genomförs.

I samband med detta framfördes också synpunkter på det svenska agerandet gentemot Världsbankens miljöenhet.

- UD har i allmänna ordalag gett uppdraget till den nordiske exekutivdirektören i Världsbanken att stödja bildandet av en miljöenhet. Men man måste komma ihåg att det är USA som har varit mest pådrivande där.

- Anställt miljösakskunniga vid UD:s u-avdelning och vid det nordiska kontoret inom Världsbanken. Men det får då inte bli karriärdiplomater som får trevliga jobb utan det behövs människor som verkligen har kompetens och intresse för frågorna. Idag får UD:s u-avdelning en 100-sidig lunta två veckor före ett beslut ska fattas. De är helt chanslösa, det enda de kan göra är att avge allmänna yttranden. Det behövs mer krut.

- Det krävs mer initiativ och mer aktivitet gentemot

Världsbanken. Tjänstemännen vid UD:s u-avdelning är duktiga och gör ett bra jobb, men de vågar inte gå utanför ramarna, de är livrädda för konflikter. De borde inte lyssna så mycket på vad "andra" tycker hela tiden.

4.2 UNICEF

Det kom i undersökningen också fram en hel del synpunkter på FN:s barnfond, UNICEF. Det mesta av dessa synpunkter kom från en enda, initierad person. Organisationen beskrevs som alltför hierarkisk, alltför New York-centrerad och alltför snål med informationen:

- De lämnar bara ut precis det som passar dem. De är inte måna om att man ska kunna gå vidare och göra samma sak som de någon annanstans. Det är märkligt med den öppna stil de har för övrigt, men de har ju en mångkulturell personal och därmed också folk från traditioner där man betraktar information som makt.

Enskilda organisationers möjlighet att samarbeta med UNICEF ligger i samordning lokalt. På fältnivå finns en större öppenhet än längre upp i organisationen. Här efterlystes en samverkan mellan UNICEF och EO där FN-organet tar på sig en internationellt samordnande roll och verkligen börjar ge sig in i övergripande policydiskussioner om barns situation. Dessa övergripande diskussioner bör föras med andra FN-organ och med regeringar vars verksamhet påverkar barns situation. Framför allt nämndes Världsbanksgruppen och finansieringsorganen i detta sammanhang. I dialogerna bör UNICEF inta en mer kritisk hållning än hittills:

- De går sällan in i diskussioner om orsakssammanhang och liknande. Deras förhållande till mottagarregeringar är sådant att de tenderar att inta en mer konservativ än kritisk hållning till saker.

Andra talade om en alltför opolitisk, ibland på gränsen till naiv, inställning hos UNICEF.

- Socialvård och uppbyggnad av en offentlig sektor borde kunna vara ett viktigt område för UNICEF utifrån deras speciella kompetens. Men det finns en arrogans inom UNICEF, man hakar på det man tror passar för tillfället. Därför borde man se över sin roll.

4.3 Övriga FN-organ

Bland de synpunkter på andra mellanstatliga biståndsorganisationer som framfördes kan nämnas att UNDP av välinformerade personer beskrevs som en mycket ineffektiv organisation. Den oklara målskrivningen för verksamheten gör dels att de anställda

inte förmår uppamma särskilt mycket engagemang för sitt arbete och dels att det uppstår rika möjligheter att dra sig undan aretsuppgifter, enligt denna bedömning.

UNRWA och UNHCR beskrevs genomgående i positiva ordalag. Hos dem finns bland annat en god förmåga att ta tillvara EO:s synpunkter och insatser. Den låga utvecklingseffekten av deras arbete gör samtidigt att kompletterande insatser av EO är särskilt viktiga i deras fall.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur) fick en välgrundad kritik för sitt sätt att sköta specialundervisningsfrågor. Kapacitet för detta saknas nära nog helt idag. Därför föreslogs att Sverige bör anslå pengar till att upprätta en hel avdelning inom UNESCO för specialundervisning.

Från ett par håll hävdades att Sverige i ökad utsträckning bör stödja UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development, FN:s konferens om handel och utveckling) istället för att, som idag, nästan enbart ägna sig åt GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, Allmänna handelsavtalet) vad gäller handelsfrågorna. En handel som bättre gynnar u-länder ger, enligt dessa EO, betydligt större positiva effekter än biståndet någonsin kan ge.

5. SLUTORD

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.

Informationen om mellanstatliga organisationers utvecklingsarbete är bristfällig. Även information om hur man skulle kunna samarbeta med dessa saknas.

Kritiken mot vissa av FN:s fackorgan är påtaglig. De allra flesta har kritiska kommentarer till Världsbanken och det svenska stödet till banken. UNICEF och UNDP kommer heller inte undan från

negativa kommentarer. Den kritiken handlar mest om ineffektivitet och överfinansiering.

Förslag från EO:

De konkreta förslag som kom fram under intervjuerna handlade företrädesvis om hur svenska EO kan vara med och förmedla multilaterala biståndspengar, om hur man kan sluta sig samman i syfte att påverka mellanstatliga organisationer och hur man kan få fram relevant information om det mellanstatliga utvecklingsarbetet.

1. Trots att tveksamheten till samarbete med mellanstatliga organisationer var stor var många ändå öppna för att ta emot pengar för direkt samarbete med multilaterala projekt. Någon uttryckte det så här:

- Jag skulle vilja prova ett system som innebär att svenska EO erhåller direkt stöd från UD:s multilaterala avdelning för samarbete med multilaterala projekt eller mellanstatliga organisationer. Det förekommer redan idag i viss utsträckning genom SIDA men det finns inte någon färdig form för det. Detta skulle även kunna vara ett sätt för svenska regeringen att stryka under vikten av visst mellanstatligt arbete.

2. De flesta EO känner sig för små och okunniga för att påverka mellanstatliga organisationer. Intresset att påverka saknas emellertid inte även om det är lågprioriterat. Därför föreslog några av de intervjuade att svenska EO skulle samverka i ett organ som bevakade, informerade om och försökte påverka olika mellanstatliga organisationer.

Detta skulle även skapa den kompetens som behövs för att till exempel kunna delta vid olika FN-konferenser, vilket någon av de intervjuade efterlyste.

- Det vore bra om de enskilda organisationerna gavs större möjligheter till lobbying och andra påverkansmöjligheter genom att de fick delta i eller följa FN:s arbete på olika nivåer, delta i delegationer och finnas med bland dem som tas ut i den svenska kvoten till FN-arbete.

Kyrkliga och fackliga organisationer har försökt att göra något liknande i samband med UNCTAD-konferenser och FN:s kommission om mänskliga rättigheter där de varit representerade som fristående NGO-delegater.

De största svenska EO finns redan idag med vid en del FN-konferenser som rör deras respektive sakområde. Trots det har de sedan sinsemellan mycket lite kontakt i dessa frågor. Här finns alltså ytterligare en uppgift för ett gemensamt organ:

- Vi skulle vilja ha bättre kontakt med övriga enskilda organisationer. Observatörerna som finns med vid UNESCO och ILO-

möten skulle jag hälsa varmt välkomna om de ett par gånger om året kunde sammanträffa med andra svenska organisationer.

Ett alternativ vore att lägga dessa uppgifter på något redan existerande paraplyorgan som i så fall skulle ges utökade resurser och kanslikapacitet.

3. För det tredje behövs alltså mer relevant information om det multilaterala utvecklingsarbetet.

- * Ett konkret förslag som här kom fram är att en särskild person på UD:s multilaterala avdelning skulle sköta kontakterna mellan EO och mellanstatliga organisationer.

- * Ett annat förslag är att EO i högre grad får ingå i svenska delegationer vid olika FN-konferenser.

- * Ett tredje förslag är att det borde skapas nationella informationsbanker till vilka EO kan vända sig för konkret projektinformation och utbildning.

En kontaktperson på UD skulle också kunna förmedla erfarenheter från EO till handläggare av det svenska multilaterala biståndet och eventuellt också direkt till mellanstatliga organ.

B i l a g o r

Bilaga 1

Statistik över EOs kontakter med mellanstatliga organisationer, enligt uppgifter från intervjuerna.

- i Sverige

Löpande samarbete med UNICEF-kommitten (2 st)
Lösä kontakter med UNICEF-kommittén och UNESCO-rådet (3 st)
Kontakter med UD:s u-avdelning (3 st)
Kontakter med nordiska kontoret i Världsbanken (1 st)
Kontakter med FN-förbundet (2 st)
Inga kontakter (9 st)

- i övriga världen?

Samarbete på projektnivå:

Direkt:

Formellt: UNICEF (1 st)
WHO (2 st)
UNHCR (5 st)
UNRWA (2 st)
ECLA (1 st)

Informellt: ILO (1 st)
UNHCR (1 st)

Indirekt:

UNFPA (1 st)
WHO (1 st)

Deltagit i flera av
FNs specialaktioner
(1st)

Övertagit projekt från:

WHO (1 st)
Världsbanksgruppen (1 st)

Haft planer på projektsamarbete:

UNFDAC (2 st)
WHO (1 st)

Kontakter:

Direkt:

UNRWA (3 st)
UNHCR (2 st)
FAO (3 st)
UNICEF (3 st)
WHO (2 st)
UNDRO (1 st)
UNESCO (1 st)
ILO (2 st)

Via internationella paraplyorganisationer:

ILO (1 st)
Världs-
banks-
gruppen (1 st)

Påtryckningar på policynivå:

Världsbanksgruppen (2 st)

IDB (1 st)

Personliga kontakter utöver ovan angivet:

UNDP (2 st)

UNHCR (1 st)

Världsbanksgruppen (1 st)

FAO (1 st)

Inga kontakter:

(1 st)

ECLA - United Nations Economic Commission for Latin America

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations

IDB - Interamerican Development Bank

ILO - International Labour Organization

UNDP - United Nations Development Programme

UNDRO - United Nations Drought and Relief Organization

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNFDAC - United Nations Fund for Drug Abuse Control

UNFPA - United Nations Fund for Population Activities

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF - United Nations Childrens Fund

UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

WHO - World Health Organization

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. Sekretariats 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 körkortadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets-säkring 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 massmediområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Bygghälsan på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförbundet. 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. Särskare 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 massmedicinerområdena, 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 Utvärdering 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 körkortsanslutningen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommer om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. Bilagedel. [38]

Utbildningsdepartementet

Särskolan - en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykt- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Bygghälsan 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 anstaltningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]

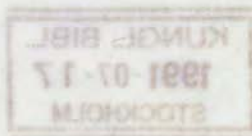
Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]

Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.

Sekretariatets kartläggning och analys. [5]

Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]



KUNGL. BIBL.

1991-07-17

STOCKHOLM