



Börje Ljunggren/bl

1

PROMEMORIA
REMA 3/93

Sid 1/4
1993-06-28

Dagordning för ett bra bistånd - ett försök till konkretisering utarbetat i samråd mellan DANIDA, FINNIDA, NORAD och SIDA.

Tänkanget kring utvecklingens mål och drivkrafter har förändrats - och fördjupats - påtagligt under det gångna decenniet, främst genom nya insikter om miljöfaktorernas, de makroekonomiska betingelsernas, incitamentsstrukturernas och governance- och demokratifrågornas betydelse. För biståndet har det betydelse att perspektivet vidgats till att på ett mera konsekvent sätt omfatta förutsättningarna för bistånd och de underliggande betingelserna för det enskilda programmet eller projektet.

Debatten präglades under en tid av betydande förenklingar vad gäller såväl marknadens roll som demokratins natur. Idag råder väsentligt större samstämmighet. Varaktig utveckling (vilket är något väsentligt mer än snabb tillväxt) förutsätter såväl fungerande marknader som en väl utvecklad stat och ett dynamiskt civilt samhälle. Strukturanpassning är en nödvändig men på intet sätt tillräcklig förutsättning för fattigdomsbekämpning och utveckling. Fattigdomsbekämpning förblir biståndets långsiktiga huvudmål.

God samhällsstyrning (good governance) har vuxit fram som ett operativt sätt att diskutera de normer enligt vilka ett samhälle styrs. Inget tvivel råder längre om betydelsen av förbättrad förvaltning, större öppenhet, transparens och juridisk såväl som politisk ansvarsfullhet, eller om att det föreligger ett samband mellan dessa dimensioner och demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Varaktig utveckling förutsätter god samhällsstyrning och folkligt deltagande i utvecklingsprocessen.

Insikterna om hur ett bra bistånd bör utformas har också vuxit under de senaste åren. Samtidigt har dock de ekonomiska svårigheterna i flertalet i-länder vuxit, och detta har fått till följd att såväl viljan att ge bistånd som viljan att leva upp till de krav som ett långsiktigt bistånd ställer har försvagats.

I det globala perspektivet tillkommer att det kalla kriget inte längre utgör någon *raison d'être* för bistånd. Därmed har ett "tvingande" skäl för att ge bistånd bortfallit. I detta ligger dock också en möjlighet till ökat gehör för ett otvetydigt utvecklingsinriktat och väl samordnat bistånd. Punkterna nedan utgör DANIDAs, FINNIDAs, NORADs, och SIDAs samlade försök att på grundval av gällande politiska riktlinjer och de erfarenheter som vunnits i myndigheternas praktiska utövning konkretisera biståndspolitikerna i ett handlingsprogram för ett effektivt internationellt utvecklingssamarbete. Ett program för ett sådant bistånd bör bl a innehålla följande punkter:

1. Det totala internationella biståndet måste öka och en ökande andel av biståndet gå till de minst utvecklade länderna. Alltjämt har endast några få länder uppfyllt det allmänt vedertagna målet att biståndet bör utgöra 0,7 procent av BNI, och att biståndet till de minst utvecklade länderna bör utgöra 0,15 procent av BNI.

2. Bistånd kan ha stor betydelse för ett lands utveckling. För betydande

570-008

och varaktiga resultat krävs dock att rimliga förutsättningar föreligger vad gäller ekonomisk politik, utvecklingsprioriteringar, administration etc. En central uppgift för biståndet är att medverka till att sådana förutsättningar skapas.

3. Bistånd som inte utgår i rena katastrofsituationer bör vara långsiktigt och bygga på förutsättningen att också det mottagande landet mobiliserar växande egna offentliga och privata resurser genom inhemskt sparande. Endast då, och förutsatt att också utländska investeringar stimuleras, kan tillräckliga kapitalflöden skapas i former som gör det möjligt för såväl samhällsservice som näringsliv att utvecklas och vidmakthållas. Ömsesidig resursmobilisering bör vara ett huvudtema. Endast då kan utvecklingshämmande biståndsberoende undvikas. Inget land som inte befinner sig i en katastrofliknande situation är för fattigt för att bygga upp ett eget finansiellt sparande.

4. Utveckling förutsätter att mottagarlandet utvecklar sin institutionella kapacitet, dvs att landet skapar de institutioner i form av lagstiftning och rättsväsende, utbildningsväsende, bankväsende, social infrastruktur, lokal förvaltning, jordbruksrådgivning etc, som krävs för att aktörer på olika håll i samhället (småbönder, företagare etc) ska ges möjligheter att förbättra den egna verksamheten. Ofta krävs genomgripande förvaltningsreformer. Bistånd är väl lämpat för att stödja sådan institutionell utveckling.

5. Sambandet mellan ekonomisk utveckling och människans kunskap och förmåga (human resource development) är mycket starkt. Det finns också ett starkt samband mellan förbättrad utbildning och hälsa och möjligheterna att dämpa ett lands befolkningsutveckling, migration och urbanisering.

Efterhand som strukturanpassningsprogrammen ger resultat i form av tillväxt och växande statsinkomster skapas gynnsammare förutsättningar för ett utvidgat samarbete inom de sociala sektorerna. Lärare och sjuksköterskor kan betalas löner som de kan leva på, skolor och kliniker kan underhållas. Stödet till de sociala sektorerna bör utgå från en helhetssyn på respektive sektor, vara långsiktigt och väl samordnat mellan givarna. Fördelningspolitiska hänsyn är av stor betydelse vid utformningen av samhällelig basservice som skola och hälsovård.

6. Utbyggnad av ett lands fysiska infrastruktur är en förutsättning för ekonomisk utveckling. Inget samhälle kan utvecklas utan energiförsörjning, vägnät, teleförbindelser etc. Staten har här en nyckelfunktion vad gäller såväl planering, utbildning och institutionsuppbyggnad som finansiering och underhåll. Bistånd är väl lämpat för såväl den långsiktiga uppbyggnaden av effektiva institutioner, finansierings- och underhållssystem etc, som för enskilda infrastrukturella investeringar i kommersiellt försvarliga former.

7. Varaktig utveckling förutsätter att naturresurserna används på ett uthålligt sätt och att miljön bevaras. Grunden för uthållig utveckling är att u-ländernas jordbruk och skogsbruk bedrivs så att produktionsresurserna bevaras. Samtidigt måste produktionen av livsmedel öka för att tillgodose den växande befolkningen.

Hänsyn till miljö och försvarlig naturresurshushållning bör genomsyra allt utvecklingssamarbete. Bistånd kan spela en central roll i såväl arbetet med lagstiftning, institutionsuppbyggnad, miljöutbildning och nationell

miljöplanering som i form av stöd till konkreta insatser inom jordbruk, markvård, skog och energiförsörjning.

8. Bistånd bör endast undantagsvis avse direkta investeringar i ett mottagarlands näringsliv. Den för biståndet centrala uppgiften ska istället vara att genom kompetensuppbyggnad etc medverka till att skapa de institutionella förutsättningar som krävs för att ett näringsliv ska kunna växa fram.

9. Mottagarlandet och dess regering är ansvarigt för det egna landets utveckling. Bistånd måste tillhandahållas i former som är förenliga med målet att utveckla landets egen förmåga till utveckling. Detta förutsätter en medveten syn på relationerna mellan biståndsgivare och mottagare, och en strävan att tillhandahålla bistånd i former som främjar utvecklingen av en effektiv förvaltning och väl fungerande institutioner. U-landsförvaltningen får inte bli ett service-organ åt ett ständigt växande antal biståndsprojekt och givarmissioner. Dialogen bör fokuseras på policy-frågor och institutionella hinder. Biståndsflödet bör i väsentligt högre grad än i dag integreras i mottagarländernas statsbudgeter. Ett krav bör vara att de senare är offentliga. Endast då kan ansvar och förtroende mellan regering, förvaltning och medborgare utvecklas.

10. Detta förutsätter god biståndssamordning (aid coordination) baserad på en god analys av landets förhållanden, de enskilda sektorerna (inkl public expenditure reviews) och goda styr- och uppföljningssystem som ger information om såväl de enskilda insatsernas resultat som hur inkomstfördelning, spädbarnsdödlighet, läskunnighet etc utvecklas som en följd av den samlade utvecklingsansträngningen. De konsultativa biståndssamordningsmötena under världsbankens eller UNDPs ledning och andra samordningsformer bör utvecklas ytterligare och kompletteras med förbättrad samordning lokalt under mottagarlandets ledning på land- och sektornivå. Biståndets konditionalitet bör primärt ligga på dessa policy-nivåer snarare än på projektnivån. Konditionaliteten bör primärt ses som en fråga om mål och medel. Sammanhållna program förutsätter formulering av mål och definition av de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå målen.

11. Biståndet bör i långt högre grad än idag tillhandahållas på sätt som ej leder till att mottagarlandets ekonomi snedvrids ("distortions"). För att det ska vara möjligt krävs dels att de grundläggande priserna - växelkursen, realräntan och priserna på huvuddelen av varorna och tjänsterna - i mottagarlandet är rättvisande (på det området har mycket skett) och dels att motvärde erläggs på all biståndsfinansierad varuimport med en kommersiell avnämare. Hela frågan om motvärde bör ses över inom ramen för DAC.

Bindning till upphandling i det enskilda givarlandet bör undvikas, eftersom en minskning av konkurrensen driver upp priserna. Dessutom leder bindning till en byråkratisering och ofta till snedvridningar av olika slag vilka är oförenliga med principerna för strukturanpassning av u-ländernas ekonomier.

12. Långsiktig och varaktig ekonomisk utveckling förutsätter god samhällsstyrning i form av ett väl fungerande regelverk, väl fungerande förvaltning och transparenta institutioner av vilka ansvar kan utkrävas. Främjandet av god samhällsstyrning bör ses som en viktig uppgift för biståndet. Detta kan ske dels genom konkreta insatser och dels i den dialog som förs inom ramen för de konsultativa grupperna för

biståndssamordning och i det bilaterala samarbetet. Genom insatser som leder till förbättrad lagstiftning, insyn i upphandling, effektiv revision etc kan möjligheterna till korruption begränsas. Bekämpning av korruption bör utgöra ett viktigt inslag i såväl den övergripande dialogen som det konkreta utvecklingssamarbetet.

13. Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter utgör en central utvecklingsmål. Kraven på respekt för mänskliga rättigheter bör utgöra ett tungt inslag i biståndsdialogen. Allvarliga brott (tortyr, långvariga fängslanden utan rättegång etc) bör påtalas med skärpa. Om inga åtgärder vidtas bör biståndsflödet påverkas. Samtidigt bör betydelsen av utveckling mot demokrati och möjligheterna att på olika sätt främja en sådan utveckling i biståndssamarbetet utgöra ett centralt inslag i dialogen.

14. Insatser för att stärka kvinnans ställning i utvecklingsprocessen bör ses som såväl en central del av strävandena att främja demokrati och mänskliga rättigheter som en förutsättning för social och ekonomisk utveckling.

Kvinnors tillgång till utbildning, hälsovård och arbetsmarknad är av avgörande betydelse för den egna, familjens och hela samhällets välfärd. Kvinnan måste ges rätt att bestämma över sin egen fertilitet. För kvinnorna är möjligheterna att kunna bestämma sin familjs storlek en fundamental rättighet (reproductive rights). Ett väl genomtänkt genderperspektiv bör prägla såväl analysen av mottagarlandets ekonomi och samhällsstruktur som utformningen av den enskilda insatsen.

15. Enskilda organisationer har på många områden en viktig roll i utvecklingsprocessen. Deras roll bör ej begränsas till de sociala sektorerna eller andra traditionella områden för bistånd genom enskilda organisationer. De kan spela en stor roll i utvecklingen av det civila samhället. De kan spela en viktig roll i främjandet av fred, demokrati och mänskliga rättigheter.

16. Ovan har vikten av att förstärka biståndets långsiktighet och varaktiga effekter varit ett huvudtema. Samtidigt måste konstateras att behoven av katastrofbistånd ökat, och torde fortsätta att så göra. Med hänsyn härtill är det av största vikt att medverka till att effektiviteten i denna typ av bistånd förbättras (särskilt vad gäller FN-systemet) och att förnyade initiativ tas för att bygga upp katastrofberedskapen i länder där katastrofer ofta inträffar. Katastrof- och återuppbyggnadsbistånd utgör viktiga inslag i konfliktlösnings- och fredsprocesser.

17. Nya initiativ måste tas vad gäller de minst utvecklade ländernas skuldbörda. De möjligheter som skapas genom strukturanpassning och reform, och ett bistånd baserat på reformprocessens villkor, får ej omintetgöras genom avsaknad av skuldåtgärder.

18. Förverkligandet av det program som skisserats ovan förutsätter att stödet för utvecklingsbistånd vidmakthålls och förstärks. Detta förutsätter i sin tur god kunskap om globala samband (ekonomiska, ekologiska etc) och god tillgång till information om biståndets villkor, målsättningar och resultat. Information om enskilda utvecklingsprojekt och deras resultat utgör en nödvändig del, men måste kompletteras med information som ger ett vidgat perspektiv på utvecklingsprocessen och biståndets roll i denna.