

Tankar från ett seminarium.

Carl Tham. (1989 05 01)

Development assistance in the 1990's: adjusting the perspective (26-28 april 1989)

Syftet med detta seminarium var att få en diskussion om bistånd som system, främst sett från mottagarens utgångspunkt. Idén var att konfrontera givarperspektivet med upplevelser av biståndets effekter i mottagarländerna. I detta syfte hade ett antal väl renomerade u-landsföreträdare och u-landsforskare samlats till en tredagarsdiskussion. (Deltagarförteckning bifogas.) Inledningsvis diskuterades biståndets makroekonomiska betydelse; därefter följde en serie teman som varierade huvudtemat: Biståndet och den socio-politiska miljön, biståndets effekter på mottagarlandets administration, biståndet och prioriteringar etc. Avslutningsvis diskuterades förhållandet mellan givare och mottagare i ljuset av bland annat en presentation av "givarens dilemma". Dessa reflektioner följer inte seminariets egen tidsplan; inte heller är de fullständiga.

Seminariet kom i stor utsträckning att handla om bistånd som maktmedel och det beroende biståndsskapar.

Bistånd innebär ofrånkomligen ett beroende, stort eller litet, och själva biståndsprocessen medför lika ofrånkomligen ett intrång i de mottagande ländernas nationella suveränitet. Inget bistånd ges helt villkorslöst men graden och mängden av villkor kan växla. I och med att ett land bestämt sig för att motta bistånd uppstår någon form av beroende eller påverkan från givaren. Förhållandet mellan givaren och mottagare kan aldrig bli helt jämbördigt, även om givaren har de allra bästa avsikter.

Biståndets inneboende dilemma är att det kläms mellan å ena sidan mottagarlandets strävan efter nationell suveränitet, och å andra sidan givarens krav på styrning, kontroll och räknenskap. Detta gäller alla biståndsrelationer, också när enskilda organisationer uppträder som givare. Givarens och mottagarens intressen är ofta skiljaktiga.

Det blir i allmänhet biståndsorgan - SIDA etc - som kommer i skottgluggen, som en handgriplig symbol för biståndets "obehag" och inneboende motsättningar. Det kan gälla bilaterala lika väl som multilaterala biståndsorgan. De kritiseras

nämligen, som vi vet från två olika håll. Uppdragsgivarna - parlament, press eller medlemmar i en enskild organisation - kritiserar biståndsorganen för bristande effektivitet, för att inte biståndskronorna används tillräckligt bra och för att biståndsorganen inte tillräckligt energiskt tar ansvar för operationer i mottagarlandet och tillräckligt hårdhänt styr processen. Mottagarna å sin sida kritiserar biståndsorganen både för att de blandar sig i för mycket och för att de gör för lite. Bistånd kan i ett och samma andetag kritiseras för att det innebär ett intrång och för att det förändrar för lite och slår vakt kring det bestående.

Dessa inneboende motsättningar illustrerades rikligt både i de förberedda och improviserade inläggen på seminariet. Den mest radikala och konsekventa linjen företräddes av prof Constantino från Filippinerna, som menade att bistånd i princip var av ondo och borde undvikas. Han medgav att hans erfarenhet och synpunkter begränsade sig till just Filippinerna, med dess extremt starka beroende under många hundra år av olika kolonisationer och deras "bistånd".

Det är onekligen en speciell historisk erfarenhet. Likväl finns det inslag i hans kritik av biståndet som en sorts "imperialism" som inte låter sig avvisas. Men egentligen handlar den kritiken om alla sorters beroendeband, av vilka biståndet endast är ett. Det är svårt att föreställa sig en värld av "oberoende" nationer. Men beroendet av utomstående, starkare makter kan ju ta sig olika former och vara mer eller mindre ömsesidigt. Ett lands politiska och ekonomiska styrka avgör också hur man politiskt kan hantera beroendebanden.

Forskaren Uma Lele återkom flera gånger till exemplet Indien som i samband med de åtgärder som man tvingades genomföra vid krisen 1966 och de besvikelser med världsbanken och andra givare man därvid upplevt bestämde sig för att nära nog avbryta allt bistånd och i fortsättningsen endast ta emot bistånd på egna villkor. Det har i det stora hela varit en framgångsrik politik. Frågan är i vilken utsträckning de indiska erfarenheterna kan nyttiggöras av andra länder.

Man kan naturligtvis diskutera i det oändliga om bistånd är en legitim form av intrång i den nationella suveräniteten eller ej. Som påpekades i diskussionen måste svaret på frågan också vara beroende av i vilka syften biståndet ges. Om avsikten är att med hjälp av biståndet främja framför allt givarlandets ekonomiska eller politiska intressen (typ Filippinerna eller franska Afrika) är naturligtvis ingreppet i suveräniteten

mer tveksamt än om syftet med biståndet i första hand är humanitärt och "internationalistiskt". Det hindrar naturligtvis inte att också bistånd som ges i givarlandets intresse kan vara värdefullt också för mottagaren; det beror på hur det hanteras. Återigen gavs exempel från Indien och livsmedelsstödet (PL 480). Det är, framhölls det, allmänt välgörande att både givare och mottagare klargör sina syften och avsikter, vilket sällan sker.

En annan faktor är givetvis också den mottagande regeringens legitimitet. Ständigt ställs frågan om vi ger bistånd till regeringar eller till folket och svaret är lika oföränderligt att syftet med biståndet är att hjälpa folket. Men bistånd är en mellanstatlig verksamhet och måste som all sådan baseras på samverkan mellan regeringar och respekt för nationernas politiska suveränitet. När Sverige ger bistånd till ett visst land och dess "folk" måste det således bygga på ett visst förtroende mellan de berörda regeringarna. Det gäller som vi vet även åtgärder som reglerar förhållanden av ömsesidigt intresse, t.ex. handel.

Saknas detta förtroende skall man inte ge bistånd annat än möjligen rent katastrofbistånd eller - som i fallet Sydafrika eller Chile - som ett sorts "underjordiskt bistånd" vars syfte i själva verket är att underminera landets regering eller i alla händelser stödja dess opponenter. Inom ramen för ett reguljärt samarbete måste självfallet givarlandet ha möjligheter att ställa krav på politiken eller i alla händelser framföra starka önskemål. Det får sedan bli en avvägning i varje enskilt fall hur långt man vill gå och hur man vill sätta gränserna. Detta är uppenbarligen en politisk fråga. Flera av deltagarna på mötet ansåg t ex att Sverige borde vara mycket tuffare i de politiska kraven mot Kenya eller Bangladesh - samtidigt som man var bekymrad över alltför ivrig givarinblandning i andra sammanhang.

Det är emellertid svårt och i längden omöjligt att både samarbeta och samtidigt söka spela rollen av mottagarregeringens opponent. Stödet till NGO är från denna utgångspunkt ibland tveksamt och det var påfallande hur många av seminariets deltagare som uttryckte sitt bekymmer över denna tendens i 80-talets givarpolitik. Rörelser eller organisationer som skall vara politiskt meningsfulla måste ha folkligt stöd som är tillräckligt starkt för att organisationen skall överleva utan stöd utifrån.

Problemet med den nationella suveräniteten får sin särskilda skärpa genom att så många u-landsregeringar är svaga och med begränsad legitimitet. Gång på gång återkom deltagarna på

seminariet till "demokrati-temat". En förutsättning för en framgångsrik utvecklingspolitik är att statsmakten är legitim och detta förutsätter i sin tur en demokratisk process i landet och att regeringen kan ställas till ansvar. Samtidigt var man ambivalent om hur givare skall ställa sig till denna fråga och vilken grad av inblandning som skall accepteras.

Biståndets ofrånkomliga beroende har förstärkts av skuldkrisen. Skuldtagare blir beroende av sina kreditorer. De länder som undvikit en våldsam skuldsättning befinner sig också politiskt i en lättare situation. Biståndsberoende upplevs som extra påfrestande just när mottagaren är ekonomiskt och politisk svag och dessutom skuldsatt. Diskussionen kom mycket att kretsa kring detta tema. Särskilt de afrikanska ländernas frustration är inte att ta miste på.

Världsbanken/IMF har blivit 80-talets symbol för den internationella ekonomins obarmhärtiga beroendeband; gentemot dessa institutioner riktas u-världens frustration över "sakernas tillstånd". Genom Bretton Woods institutionernas nära samverkan med och beroende av de ledande industrinationerna särskilt USA, konkretiserade i de ur u-ländernas synvinkel, ojämlika röstandelarna, får kritiken mot banken och fonden en extra politisk dimension och slagkraft.

Många av de afrikanska länderna sitter fast i biståndets och skuldberoendets verkliga skruvstäd. De är mer beroende än någonsin av stöd utifrån och de kan inte värna sin suveränitet genom att göra sig kvitt eller ens minska biståndet. Behovet av strukturella reformer förnekas visserligen inte: Kritiken av världsbanken/fondens politik gäller bristen på politiska hänsynstaganden, flexibilitet, lokalkännedom, takten i genomförandet och detaljrikiendomen i kraven. De beslutsfattande i mottagarländerna upplever hur den egna politiska basen eroderar - till följd av de ekonomiska misslyckanden och problemen - samtidigt som givarna tycks styra och ställa allt mer. Vem bär egentligen ansvaret om det hela rasar ihop? Hur skall, ur givarnas synvinkel, deomkratimålet förenas med interventionalismen?

Det finns naturligtvis all anledning att ta denna kritik och denna frustration på allvar även sedan de nödvändiga och symboliska överdrifterna skalats bort. I någon mån får man se kritiken mot världsbanken som en möjlighet för svaga u-landsregeringar att lasta landets olyckor på utomstående krafter. Kritiken fyller delvis en politisk terapeutisk funktion och ger regeringarna en smula politisk andrum; obehagliga åtgärder, som

de likväl känner på sig måste vidtas, kan lastas på andra. Det är en fullt rimlig och legitim hållning och är som bekant inte okänd på våra breddgrader.

Men kritiken har också substans, kanske mindre i sak än i form. I sak kan man notera att kritiken i allmänhet inte gäller själva huvudinriktningen av den anbefallda politiken även om det naturligtvis kan finnas starka meningsmotsättningarna också där (ex Zambia). Idag är det få som bestrider behovet av en ekonomisk politik som är anpassad till den internationella ekonomins villkor. Självttillit-linjen är på avskrivning, liksom tilltron till statlig planering och statlig dirigerad av ekonomin. De flesta regeringar accepterar nu också att man måste använda de penning- och finanspolitiska instrumenten för att söka bringa ekonomin i balans. Behovet av åstramning i länder som levt långt över sina tillgångar erkännes åtminstone i princip; att det sedan kan vara svårt att genomföra i praktiken är ingen speciell u-landserfarenhet.

Naturligtvis borde dock långivarna och deras regeringar ha tagit ett större ansvar för situationen: lättsinnig skuldtagning kräver som bekant också lättsinniga och vinstintresserade långgivare. En del av de problem många skuldländer har att kämpa med beror på förändringar i världsekonomin de inte kunnat påverka. Förutsättningarna för lånens återbetalning har radikalt försämrats. Långivarna borde, som professor Cassen påpekade, ålägga sig normal affärsmässig disciplin och sluta att förvänta sig återbetalning för sådant som inte kan ge avkastning; de borde acceptera att de helt enkelt gjort dåliga affärer - och betala för det. Istället envisas långivarna - inklusive Sverige - att i en sorts finansiell förbrödning kräva omförhandlingar och åter omförhandlingar; en sorts magisk ritual som skall övertyga den internationella finansvärlden att "systemet" upprätthålles. Om man istället - för flera år sedan - avskrivit skulderna hade u-länderna haft en betydligt bättre läge utan att detta hade skakat finansvärlden: tvärtom hade ökad tillväxt i de skuldsatta länderna särskilt Latinamerika främjat världshandel och tillväxt.

Den främsta kritiken på seminariet gällde emellertid den totala bristen på meningsfull dialog. Vems fel detta är kan alltid diskuteras men uppenbart är att många u-länder upplever att de inte har möjlighet att meningsfullt diskutera programmen, insatserna och tidtabellerna med banker och deras företrädare. Dessutom kopplas kraven till ett resursflöde, som förblir otillräckligt. Cassen sammanfattade: "The main conclusions..are: the need for recipients to acquire a stronger capacity to

engage as equals in the dialogue; the need for donors to be more thoughtful about public sector reforms and the introduction of market and trade liberalisation policies; the need for sufficient long time periods for adjustment and finance on appropriate terms to permit it." (s 16)

Cassén berörde en aspekt på denna dialog som diskuterades mycket engagerat på seminariet: Mottagarländernas kapacitet. Probelemt kan sammafattas på följande sätt: Biståndet är till sin natur en ojämlig process, med givare och tagare. Om man skall minimera nackdelarna med systemet och stärka biståndets effektivitet krävs att mottagarna i större utsträckning kan styra biståndet, att det ges och hanteras inom ramen för ett system som mottagarna kan hantera. Samtidigt är det klart - och det underströks också på seminariet - att oförmågan eller otillräckligheten att hantera bistånd är en del av utvecklingsproblemen: Kunde vi klara att hantera biståndet bra behöver vi inget bistånd som en av deltagarna något tillspetsat uttryckte saken.

Likväl är det uppenbart att mottagarna skulle kunna göra mer för att själva bättre koordinera. Givarna skulle också kunna göra mer för att bygga upp mottagarnas kapacitet att hantera bistånd - och andra resurser - på ett mer effektivt sätt. Och det är också här kritiken mot givarna på goda grunder kan sättas in. Genom givarnas många och skiftande specialintressen och specialkrav försvåras och kompliceras biståndsprcessen. Givarna har en tendens - förstärkt under senare år - att för att tillgodose sina egna intressen "ta över" biståndsprcessen. Exempel gav i legio; de bestyrkte i huvudsak det bärande temat i rollutredningen. Som vanligt talades om ökad givarkoordinering men också detta borde vara en uppgift för mottagarna.

Överhuvud taget är det uppenbart att en förbättring av biståndsprcessen i dessa avseenden kräver andra attityder från såväl mottagare som givare. Både parter måste anstränga sig att skapa ett bättre förtroende som är baserat på en realistisk uppfattning om respektive parts roll och intressen i biståndsprcessen. Biståndsorganen, som SIDA måste anstränga sig att medverka till en sådan process. Den kräver nämligen också förändringar hos givarna och i den politiska synen på bistånd.

Mottagarna måste på ett helt annat sätt internt koordinera sina ansträngningar och presentera sina krav på givarna på ett samlat och kraftfullt sätt. Man måste förhindra att särintressen saboterar de gjorda prioriteringarna. Man bör ställa krav på givarna att acceptera vissa spelregler. Man bör

samarbeta mer med andra mottagare på samma sätt som givare samarbetar eller utbyter erfarenheter. Man måste ägna större uppmärksamhet åt att precisera önskemål också vad gäller tekniskt bistånd och större ansträngningar att i första hand utnyttja den egna resursbasen. Man måste ha kraft att säga nej till bistånd, då kostnaderna - materiellt eller politiskt - överstiger nyttan och givarna måste kunna finna sig i detta.

Givarorganisationerna måste satsa mycket mer på att informera sina uppdragsgivare om biståndets förutsättningar och begränsningar. De måste försöka precisera sin roll på ett sätt som gör dem respekterade eller i varje fall förstådda av såväl sina uppdragsgivare (parlamenten etc) som mottagarna. Ökad tydlighet om ansvarstagande och rollfördelning i biståndet är absolut nödvändig. Givarna bör vidare underlätta biståndsflödet och mottagarnas kontroll genom att begränsa specialvillkor och detaljbestämmelser och överlåta mer av genomförandet till mottagaren. När detta inte kan ske bör man noga bestämma förutsättningar och arbetsfördelning. Givarna bör vidare stärka de centrala planeringsorganens roll i biståndsprocessen och undvika att spela på särintressen. Man bör kräva bestämda och preciserade prioriteringar från mottagarlandet som en förutsättning för dialogen. Man bör satsa mer på att samordna insatser med andra givare och så långt som möjligt eftersträva likartade procedurer. En rationellare arbetsfördelning då det gäller multi- respektive bilateralt bistånd bör eftersträvas. Givarna måste ägna en ännu större uppmärksamhet åt kapacitets- och institutionsuppbyggnad.

En hållning av detta slag innebär inte att givare måste avstå från att ha övergripande synpunkter eller krav som en förutsättning för bistånd. Det är t.ex fullt legitimt om en givarorganisation ställer vissa krav på den ekonomiska politiken som en förutsättning för en viss sorts bistånd. Här är för övrigt ett område där det också skett en samordning av givarnas önskemål och krav, inom ramen för världsbanken strukturprogram. Den kanske rentav gått för långt. Man bör ha klart för sig att trender och moden i biståndet ofta skymmer sikten. Givarna har en tendens att alla springa åt samma håll samtidigt. För 20 år sedan var Afrika en hoppets kontinent medan läget i Asien bedömdes förtvivlat. Nu är det tvärtom.

Följande frågor är sammanfattningsvis viktiga att diskutera vidare:

1. Hur skall SIDA hjälpa mottagarländer att förstärka förmågan att göra prioriteringar och hålla fast vid dem?
2. Hur skall vi undvika att själva falla offer för trycket från sektoriella intressen och därmed försvåra för mottagarlandet att vidmakthålla sina prioriteringar?
3. Hur skall vi förbättra dialogen?
4. Hur skall vi påverka andra givare i samma riktning och hur skall vi söka åstadkomma ett bättre förtroende mellan världsbanken/mottagare?
5. Hur skall vi förenkla våra procedurer? Hur skall vi koncentrera våra insatser mer?
6. Hur skall vi bättre samordna oss med andra givare, i första hand de nordiska i syfte att minska kraven på mottagarländer enligt 5.
7. Hur skall vi förstärka våra insatser för att utveckla mottagarländernas egen kapacitet och institutionsuppbyggnad?