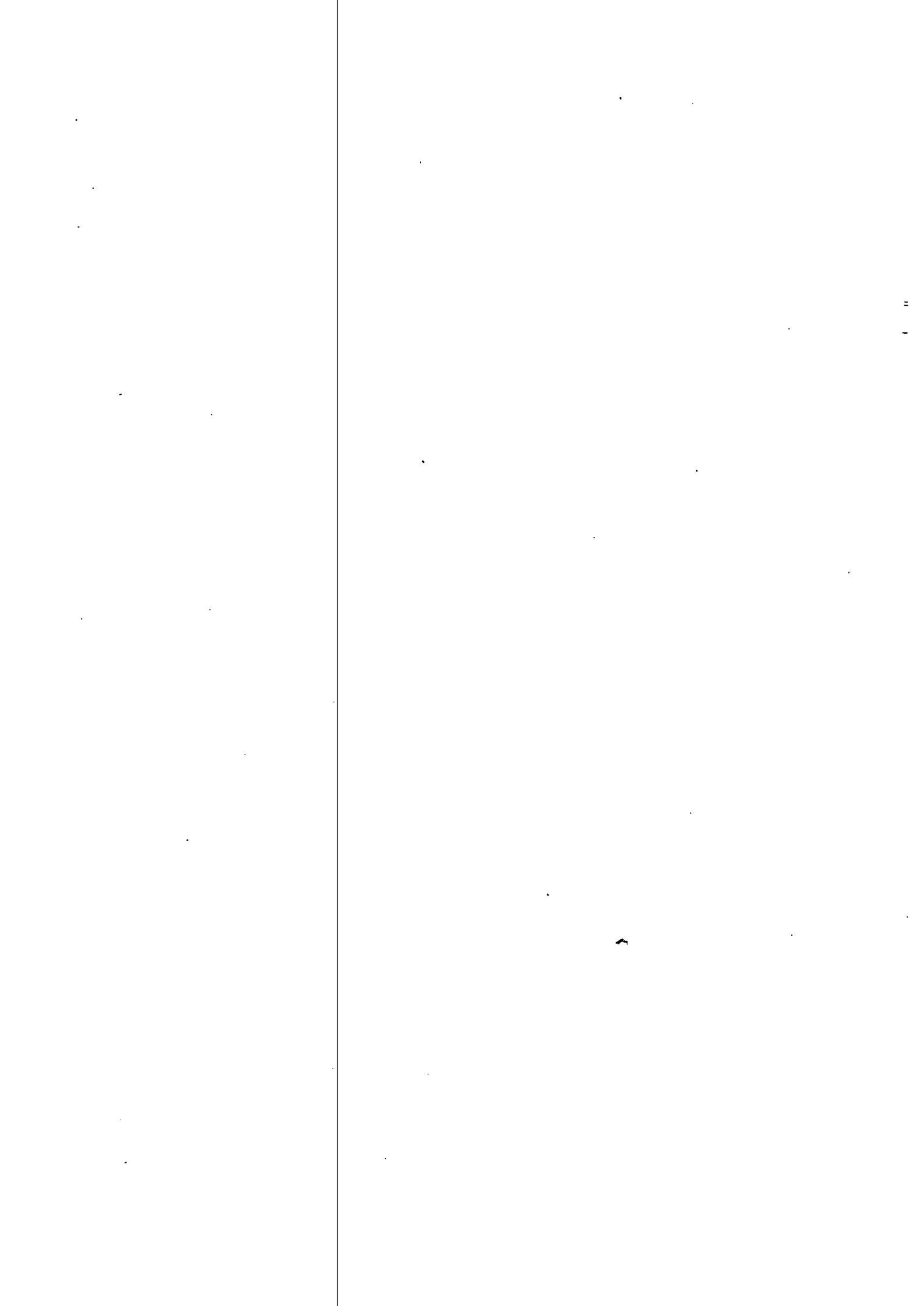


LANDÖVERSYN -80

Erfarenheter och framtidsperspektiv i samarbetet med programländerna

| | Sid | |
|-----|---|----|
| 1 | ÖVERSYNENS SYFTEN OCH UPPLÄGGNING | 1 |
| 1.0 | Bakgrund | 1 |
| 1.1 | Målsättningar och metodik | 2 |
| 1.2 | Rapportens uppläggning | 4 |
| 1.3 | Översynens fortsättning | 5 |
| 2 | BISTÅNDSMÅLEN OCH UTVECKLINGEN | 7 |
| 2.0 | Inledning | 7 |
| 2.1 | Resurstillväxt | 8 |
| 2.2 | Utjämning och basbehov | 12 |
| 2.3 | Demokratisk samhällsutveckling | 17 |
| 2.4 | Självständighet | 21 |
| 3 | DET SVENSKA BISTÅNDET | 25 |
| 3.0 | Inledning | 25 |
| 3.1 | Biståndets roll i utvecklingsstrategin | 26 |
| 3.2 | Erfarenheter inom olika sektorer och länder | 29 |
| 4 | SLUTSATSER | 51 |
| 4.0 | Inledning | 51 |
| 4.1 | Biståndsmålen och landprogrammeringen | 51 |
| 4.2 | Sektorer och insatstyper | 54 |
| 4.3 | Alternativa samarbetsformer | 59 |
| 4.4 | Anslagsvolymen och SIDA:s kapacitet | 61 |
| 4.5 | Handlingsalternativ för 17 programländer | 64 |
| | BILAGOR | |
| | Tabellbilaga | |
| | Landrapporter (separat) | |



1 ÖVERSYNENS SYFTEN OCH UPPLÄGGNING

1.0 Bakgrund

Översynen har sin omedelbara bakgrund i den diskussion som följde på BPU:s betänkande om biståndspolitik (SOU 1977:13, s 230-235). I sitt yttrande över vad betänkandet hade att säga om ländervalet för det bilaterala biståndet varnade SIDA (s 19) för en fortsatt ökning av antalet programländer och förordade (s 21) en "successiv förnyelse av programmet, som börjar med en minskning av antalet programländer". Förnyelsen skulle bygga på en "bedömning av landets faktiskt visade vilja och förmåga till en utveckling i enlighet med de internationellt uppställda mål som Sverige anslutit sig till". En viktig princip vid förnyelsens genomförande var, att förändringar skulle aviseras över en längre tidsperiod och vara förutsedda av båda parter fem eller tio år i förväg. SIDA föreslog att verket skulle få i uppdrag "att utarbeta förslag till arbetsplan för en prövning av samarbetet med enskilda länder i syfte att genomföra en successiv förnyelse av programmet, vari ingår en minskning av antalet programländer" (s 38).

Utrikesutskottet delade SIDA:s uppfattning att regeringen borde göra "en kontinuerlig översyn av det bilaterala biståndets fördelning och innehåll, varvid SIDA:s erfarenheter tas till vara" (UU 1978/79:1, ss 66-67). Syftet med översynen skulle enligt utskottet vara en större koncentration inte endast avseende länder, utan också på verksamhetsområden: "En strävan bör därvid vara att på sikt åstadkomma en större koncentration av de svenska biståndsinsatserna både med avseende på länder och på ändamål, som svarar mot angelägna biståndspolitiska mål och för vars uppfyllelse den s k basbehovsstrategin torde utgöra ett ändamålsenligt hjälpmedel".

SIDA återkom i sin anslagsframställning för 1979/80 till behovet av en översyn och förklarade att "styrelsen är inställd på att sammanställa ytterligare material för att bedöma utvecklingen i programländerna i belysningen av målen för svenskt bistånd, biståndets effekter och erfarenheterna av samarbetet med de enskilda länderna samt kriterier och metoder för uppbyggnad resp avveckling av långsiktiga samarbetsprogram" (s 26). Detta citerades med gillande av utrikesutskottet (UU 1978/79:27, s 41), varefter regeringen slutligen gav SIDA i uppdrag (regleringsbrev för 1979/80) att "inkomma med material som belyser utvecklingen i programländerna och erfarenheterna av samarbetet med dessa". Regleringsbrevet föreskrev att "detta översynsarbete bör ingå i de anslagsframställningar som SIDA presenterar fr o m år 1980".

1.1 Målsättningar och metodik

Bakgrunden till landöversynen antyder, att undersökningen skall tjäna två syften: dels skall den ge underlag för en omedelbar bedömning av erfarenheterna av samarbetet med programländerna i syfte att förändra landramar och kretsen av mottagarländer, dels skall den utgöra ett första steg i en kontinuerlig och långsiktig omprövning av biståndets inriktning. Om man lägger största vikten vid det första av dessa syften, borde översynen mynna ut i en långsiktsplan för det landinriktade biståndet, med konkreta förslag om avveckling av stödet till vissa länder och upp-trappning i förhållande till andra. Lägger man däremot större vikt vid det andra syftet, kommer utredningen att bli en första inventering av metodik och värderingsfrågor och en grund för att förstärka inslaget av långsiktighet och samlad erfarenhetsbedömning i verkets fortlöpande planering.

Vi har valt att lägga översynens huvudvikt vid den andra av dessa båda syften. Ett utförligt jämförande material redovisas visserligen, men det mynnar inte ut i en plan som skall en gång för alla lösa de problem som SIDA mött när det gäller biståndets måluppfyllelse i olika länder. Skälen till detta val är framförallt två. Ett skäl är bristen på tid och utredningsresurser: en detaljerad långtidsplan för det bilaterala biståndets utveckling och inriktning kräver utförligare undersökningar än som är praktiskt möjligt under mindre än ett år. Ett viktigare skäl är emellertid, att verket betraktar långtidsplanering och erfarenhetsbedömning som en kontinuerlig process, i vilket det på varje stadium är nödvändigt att pröva slutsatser och bedömningar i verkets styrelse och i den offentliga debatten, innan man går vidare till nästa steg. Vad som åsyftas med den föreliggande utredningen är alltså en debatt, som kan ge underlag för vidareutveckling av metoder och material och för dessas integrering i verkets fortlöpande långtidsplanering.

Metodproblemen vid denna typ av undersökningar är väl kända. Även om det numera råder enighet om vilka data och företeelser som skall granskas för att ge underlag för biståndsplaneringen, uppkommer oenighet mellan olika bedömare redan när det gäller hur dessa företeelser skall beskrivas. Ett tillväxttal som noterats i statistiken eller en social reform som stadfästas av ett lands statsmakt kan beskrivas i positiva eller negativa ordalag, beroende på i vilket utvecklingsperspektiv det uppfattas av bedömaren. SIDA har liksom andra biståndsgivare och internationella organisationer målmedvetet arbetat för att utveckla rapporteringsformer, som skall minska utrymmet för subjektiva bedömningar av detta slag eller i varje fall få dem klart och öppet redovisade. Landöversynen

syftar till att föra detta arbete vidare genom att belysa vilken roll som spelas av olika faktorer mot bakgrund av utvecklingsmålen för det svenska biståndet.

Bedömningsproblemen blir ännu större, när det gäller att väga samman olika aspekter som inte kan mätas med samma statistiska måttstock. Ett visst land kan t ex ha lyckats väl med att uppnå tillväxtmålet men har misslyckats med att åstadkomma en demokratisk samhällsutveckling eller social och ekonomisk utjämning. En bedömare som sätter de senare målen högt i förhållande till tillväxten kommer att värdera utvecklingsresultatet negativt, och denna värdering kan komma att färga av sig på bedömningen även när det gäller andra, i och för sig positiva, företeelser i landet. Det finns ingen objektiv, vetenskaplig metod att jämföra ländernas utvecklingsresultat med avseende på alla de dimensioner och aspekter som omfattas av det svenska biståndets utvecklingsmål. Man kan möjligen urskilja vissa typiska mönster, men man kan inte säga om de är bra eller dåliga, om man inte först kan bestämma vilka som skall gynnas, hur de skall gynnas, och hur snart det åsyftade resultatet skall vara uppnått. De svenska statsmakternas uttalanden om utvecklingsmålen har av naturliga skäl inte preciserats på ett sätt som möjliggör en sådan bedömning. För att föra diskussionen framåt kommer vi visserligen att lägga fram några ganska hypotetiska resonemang om sambanden mellan de olika målen. Ändå kommer granskningen av utvecklingsresultaten till största delen att ske med utgångspunkt i varje utvecklingsmål för sig.

Det kan förefalla som om dessa frågor vore av ganska abstrakt och akademisk natur, och att översynen hellre borde rikta in sig på biståndsprogrammen och hur väl dessa motsvarat de mål som de svenska statsmakterna uppställt. Ett sådant betraktelsesätt är emellertid alltför begränsat för att svara mot det uppdrag, som biståndsförvaltningen fått av statsmakterna. De enskilda projekten och programmen måste ses i relation till det utvecklingspolitiska sammanhang där de medverkar. Det kan vara en källa till glädje för en besättningsman att ha lyckats väl med att måla skorstenen på sin båt, men om det är hål i botten på båten, varar glädjen endast så länge som skorstenen syns ovanför vattnet. SIDA kan inte nöja sig med att närsynt studera den interna effektiviteten hos varje enskild insats. Vi är skyldiga att förklara, på vilket sätt insatserna bidragit till att förverkliga de allmänna utvecklingsmålen i den miljö, som erbjuds av utvecklingsmönstret i varje enskilt programland.

Erfarenheterna av utvecklingssamarbetet med programländerna finns redovisade i ett utomordentligt rikt material i form av projektrapporter, sektorgenomgångar och landrapporter. Vad landöversynen nu skall försöka göra är att samla dessa bedömningar till en helhetsbild av, på vilket sätt det svenska biståndet samverkat med ländernas egna ansträngningar för att nå de mål

beträffande tillväxt, utjämning, demokratisk samhällsutveckling och självständighet som utgör huvudmålen för våra insatser. En sådan bedömning förutsätter en något högre grad av generalisering än som hittills tillämpats i vår rapportering och resultatvärdering, och den belysning som på detta stadium kan ges består därför i många fall av exempel snarare än av heltäckande summeringar. Rapporteringen kan emellertid gradvis byggas ut för att förtlöpa ge ett sådant underlag. Den optik vi valt för exemplifieringen har medvetet gjorts ganska kritisk, inte därför att vi vill döma ut den hittillsvarande verksamheten men för att vi med större tydlighet skall kunna peka på de svårigheter som föreligger, och för att kunna peka på de möjligheter som föreligger när det gäller att nå en högre grad av måluppfyllelse.

Eftersom analysen i så hög grad baseras på hypoteser och exempel, är det naturligt att de operativa slutsatserna inte alltid kan bli entydiga. Flera av de viktigare slutsatserna framförs i form av handlingsalternativ, som baseras på olika antaganden om förutsättningarna eller på olika värderingar av de fakta som redovisats. Tanken är, att en mer ingående diskussion av dessa förutsättningar och värderingar skall ge större klarhet, inte bara när det gäller vilka åtgärder som skall vidtas, utan också varför. Detta är kanske det svåraste ledet i hela biståndsplaneringen, eftersom en kompromiss mellan olika beslutsfattare om åtgärderna ofta baseras på olika värderingar. Även om kompromissen nöjaktigt tillfredsställer beslutsfattare med två helt olika värderingar, kanske resultatet ändå blir otillfredsställande från båda utgångspunkterna.

1.2

Rapportens uppläggning

Översynens huvudsakliga underlag utgörs av biståndskontorens landrapporter, som fogats som bilaga till hemmamyndighetens rapport. Landrapporterna är indelade i tre avsnitt, av vilka det första belyser den ekonomiska och sociala utvecklingen i landet sedd i perspektivet av det svenska biståndets utvecklingsmål, det andra belyser det svenska biståndets roll i utvecklingen och hur väl de enskilda insatserna tillgodosett biståndsmålen, och det tredje avsnittet drar slutsatser för det svenska biståndets storlek och inriktning på längre sikt. Slutsatserna baseras på olika förutsättningar och antaganden dels om utvecklingen i landet, dels när det gäller storleken av det svenska biståndet.

Hemmamyndighetens rapport är disponerad på motsvarande sätt. Efter detta inledande kapitel om översynens syfte och uppläggning följer ett kapitel som diskuterar olika element i den ekonomiska och sociala utvecklingen mot bakgrund av de svenska biståndsmålen. Av skäl som redan nämnts uppehåller sig denna del av rapporten ganska utförligt vid metodfrågorna med exempel tagna ur landrapporternas material.

Rapportens tredje kapitel behandlar erfarenheterna av det svenska biståndet till programländerna. Det utgör ett försök att inom några särskilt viktiga sektorer belysa, hur de svenska insatserna har samverkat med - eller motverkat - mottagarlandets utvecklingsmönster, och hur resultaten förhållit sig till de svenska biståndsmålen.

Fjärde kapitlet återger hemmamyndighetens slutsatser och rekommendationer. Dessa behandlar dels vissa generella frågeställningar exempelvis huruvida en högre måluppfyllelse i det svenska biståndet är möjlig med hänsyn till sådana förhållanden som mottagarens frihet att välja insats eller SIDAs begränsade administrativa kapacitet. Biståndets sektorinriktning diskuteras med utgångspunkt i de erfarenheter som tidigare redovisats, liksom de problem som är förenade med en avveckling av det långsiktiga biståndet till ett programland. Huvuddelen av kapitel 4 utgörs av korta sammanfattningar av de bedömningar som gjorts av biståndskontor och hemmamyndighet beträffande de 17 programländerna.*) Sammanfattningarna ger dels huvuddragen av hittillsvarande erfarenheter, dels rekommendationer för det framtida samarbetet. Där olika värderingar kan leda till skilda handlingsvägar för biståndet, har flera handlingsalternativ förts fram.

1.3

Översynens fortsättning

Styrelsens ställningstaganden till frågor och synpunkter som redovisas i den föreliggande rapporten kommer att framföras i samband med årets anslagsframställning. En tids offentlig debatt om dessa frågor kan därefter komma att äga rum, innan regering och riksdag tar ställning till biståndsbudgeten för 1981/82. Verket kommer under denna tid att arbeta vidare på metodfrågorna och på att integrera översynens långsiktsperspektiv i de planeringsinstrument som redan finns d v s framförallt landrapporter, sektorgenomgångar och särskilda resultatvärderingar.

Landrapporterna kommer i framtiden att utgöra en del av de samarbetsprogram, som med ett eller två års mellanrum utarbetas inför avtalsförhandlingarna med programländerna. Underlaget för samarbetsprogrammen kommer härigenom att bli mer långsiktigt än hittills. Vi överväger dessutom att göra en mer ingående analys av samtliga landrapporter från metodsynpunkt, för att utarbeta klarare riktlinjer om vilka företeelser som skall beskrivas, och vilken betydelse dessa företeelser har från målsynpunkt.

*) Dessa länder är f n Angola, Bangladesh, Botswana, Etiopien, Guinea-Bissau, Indien, Kap Verde, Kenya, Laos, Lesotho, Moçambique, Pakistan, Sri Lanka, Swaziland, Tanzania, Vietnam och Zambia. Samarbetet med några tidigare programländer som Cuba, Portugal och Tunisien fortsätter visserligen, men detta sker inom ramen för det s k bredare samarbetet och biståndet är under avveckling. Landrapporter har emellertid bifogats även i fråga om Tunisien och Somalia, i förstnämnda fall för att belysa avvecklingsproblematiken och i det senare fallet som exempel på ett land som utan att vara programland under längre tid erhållit stöd i tillfälliga former.

På liknande sätt kommer verket att inkorporera översynens perspektiv i de bedömningar, som regelmässigt görs inom ramen för s k sektorgenomgångar i varje programland. Sektorgenomgångarna bör innehålla ett avsnitt, i vilket resultaten inom sektorn diskuteras i relation till det svenska biståndets utvecklingsmål. Dessa bedömningar kommer sedan att utgöra underlag för erfarenhetsredovisningen i landrapporterna.

En fortsatt utveckling av metodarbetet kommer också att spela en viktig roll i SIDAs interna resultatvärdering. Det kan vidare diskuteras, om inte styrelsen och statsmakterna för sina fortsatta diskussioner skulle vara betjänta av några mer djupgående studier av de problem som landöversynen belyst, med utgångspunkt i något eller några få länder där problemen är särskilt svårbedömda.

2 BISTÅNDSMÅLEN OCH UTVECKLINGEN

2.0 Inledning

Svenskt bistånd syftar till att främja en utveckling i mottagarländerna, vilken kännetecknas av resurstillväxt, utjämning, demokratisk samhällsutveckling och minskat internationellt beroende. Det är givet, att biståndet inte ensamt eller ens huvudsakligen åstadkommer att dessa mål uppnås. En viktig förutsättning har därför angivits vara valet av samarbetspartners. Länder, vilkas politiska ledning arbetar för att nå de nämnda målen, bör i första hand komma i fråga för bistånd genom SIDA. Det kan dock knappast sägas, att denna förutsättning spelade huvudrollen vid valet av de nuvarande 17 programländerna. I några fall var historiska band avgörande för valet och i andra dominerade ett enstaka mål - framförallt oberoendemålet.

Uppfyllelsen av biståndsmålen bestäms dessutom inte enbart av landvalet. Ländernas regeringar och organisationer må vara aldrig så bestämda att uppnå vissa mål, men den bistra verkligheten reser ofta sådana hinder, att försöken kommer på skam. På många håll ändras dessutom politiken, antingen genom en mer eller mindre våldsam omvälvning av statsledningen, eller genom en omorientering gradvis. Huruvida landets utvecklingsmönster kan tillgodose de fyra biståndsmålen eller ej, är något som låter sig bedöma först efter en längre tid och genom ett studium av det faktiska förloppet snarare än av planer och regeringsdeklarationer.

Som inledning till översynen finns det anledning att något behandla, vad de fyra biståndsmålen resurstillväxt, utjämning, demokratisk samhällsutveckling och minskat beroende kan betyda i praktiken. En sådan diskussion kan läggas upp på olika sätt. Det mest belysande sättet skulle vara att söka urskilja olika utvecklingsmodeller eller typiska förlopp, som beskriver hur ekonomiska och politiska faktorer samverkar för att förändra levnadsnivå, maktrelationer och fördelningen av resurserna i samhället. Förtjänsten med en sådan metod är, att den visar sambandet emellan de olika biståndsmålen, och att den också kan demonstrera hur man ibland kan uppnå en högre måluppfyllelse på lång sikt genom att på olika sätt balansera uppfyllelsen av delmålen mot varandra på kortare sikt. De försök som gjorts till en sådan totalanalys av ekonomisk och politisk utveckling har dock förutsatt en så detaljerad och komplicerad modellbyggnad, att metoden är utesluten när det gäller flertalet av Sveriges programländer. Sammanvägningen av de olika faktorerna förutsätter dessutom en rad antaganden om politiska värderingar, som är långt ifrån okontroversiella med hänsyn till grunderna för den svenska biståndspolitik.

Vi har i stället valt en mer primitiv men samtidigt mer lättöverskådlig metod, nämligen att i landrapporterna studera uppfyllelsen av vart och ett av målen i varje enskilt programland, och att på denna grund söka dra

generella slutsatser dels om samarbetet med varje land, dels om i vilken utsträckning som varje biståndsmål uppnåtts i programlandskretsen som helhet. Nackdelen med denna metod jämfört med den förut nämnda är, att man i praktiken studerar samma företeelse (landets utvecklingsmönster) från fyra olika utgångspunkter, och att upprepningar blir ofrånkomliga, medan vissa betydelsefulla samband undanskyms. Vi kommer emellertid att söka knyta ihop dessa samband i de båda följande kapitlen, som avser erfarenheter av det hittillsvarande samarbetet och rekommendationer för framtiden.

Resurstillväxt

Enligt biståndspolitiska utredningen, BPU, (SOU 1977:13) har målet resurstillväxt en avgörande betydelse därför att ökade resurser gör det lättare att nå andra mål. Ju större produktionen är desto mer finns det att fördela genom olika åtgärder som syftar till social rättvisa. Alla u-länder satsar i någon mening på att öka produktionen. De skillnader som finns gäller metoderna att nå ökad tillväxt. BPU anser att "i den utsträckning detta mål bör vara styrande för inriktningen av Sveriges bistånd förefaller det rimligt att ge förtur åt länder som satsar på en varu- och tjänsteproduktion direkt för de breda folklagens behov och beaktar sysselsättningsproblemen". BPU tillfogar också att om en konflikt uppkommer mellan utjämnings- och tillväxtmål, måste det först nämnda målet få väga över.

Propositionen om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete (prop 1977/78:135) tillägger att det ofta tidigare hävdades i den utvecklingsteoretiska debatten att en ojämn inkomstfördelning måste accepteras för att tillväxten skulle stimuleras. Endast företag och relativt rika grupper ansågs kunna generera ett sparande som var tillräckligt för att öka investeringarna.

Flera ingående studier under senare år har visat att denna uppfattning kan ifrågasättas. Även i länder med en relativt jämn inkomstfördelning har det visat sig att det går att finansiera omfattande investeringsprogram. På landsbygden kan också "sparande" ta formen av ökade arbetsinsatser för att förbättra jordens avkastning. Insatser inom hälsovården blir produktiva investeringar redan på kort sikt genom att de ger avkastning i form av ökad arbetskapacitet. En jämnare resursfördelning lägger också grunden för en mer stabil tillväxt som kan tillgodose de många människornas behov.

Ekonomisk tillväxt kan sålunda aldrig ses som ett isolerat mål. Den måste alltid värderas utifrån de behov det gäller att tillfredsställa. De olika landrapporterna har därför inte bara studerat tillväxten i respektive lands ekonomier i stort utan även försökt att studera var denna tillväxt har ägt rum och dess effekter för olika målgrupper i ekonomin.

En viktig aspekt på tillväxtens möjligheter att skapa sysselsättning och inkomster åt befolkningens flertal är hur produktionen är organiserad och hur produktionsresultatet fördelas. Produktionen kan i princip organiseras enligt två modeller, vilka bägge är förenliga med olika politiska system. I det ena fallet framställs en mycket stor del av samhällets överskott inom en kapitalintensiv modern sektor, som utgör en integrerad del av världsmarknaden där väsentliga produktionsfaktorer tillhandahålls och överskottet avyttras. Den övriga delen av ekonomin, den s k traditionella (jordbruks)sektorn, erhåller en mycket begränsad del av de nationella investeringarna och produktionsöverskottet. Sådana ekonomier kallas ofta dualistiska, just genom att banden mellan den moderna och traditionella sektorn är mycket svaga, och i alla händelser klart underordnade samspelet mellan den moderna sektorn och världsmarknaden.

I det andra fallet är produktionen jämnare spridd i samhället. Företagen i skilda sektorer samverkar med varandra i en kontinuerlig och värdeskapande process, och produktionsöverskottet fördelas någorlunda jämnt i ekonomin. Exportsektorn utgör inte någon avgränsad del av ekonomin, utan är en sektor för vidareförädling av den nationella produktionen. Denna metod att organisera produktionen kan kallas mobilisering, i det att ett totalt utnyttjande av resurserna utgör grunden för tillväxten.

Dessa modeller finns knappast representerade i sina reno odlade former i något land. Därtill är verkligheten alltför komplicerad och svårhanterlig. I stället är det så att bägge formerna förekommer i alla länder, men blandningen kan vara olika så att den ena formen dominerar. Bland u-länder, som kan sägas tillämpa mobiliseringsmodellen, finns det politiska motsatsparet Kina - Taiwan. I Kina har mobiliseringen främst åstadkommit genom de politiska institutionerna, medan den i Taiwan skett genom förändringar av de ekonomiska förhållandena, bl a en jordreform.

Om det vore så att fördelningen av produktionsresultatet vore helt oberoende av hur produktionen organiserades skulle resonemanget ovan vara tämligen ointressant, eller åtminstone mindre intressant, än frågan om hur man åstadkommer optimal tillväxt. Men i verkligheten finns det knappast något exempel på länder, som lyckats förena en skevt fördelad produktion med en jämn inkomstfördelning. De länder som kommit längst i inkomstutjämning är oftast identiska med dem som bäst lyckats organisera produktionen efter mobiliseringsmodellen.

Alla programländerna kännetecknas i mer eller mindre hög grad av att den moderna sektorn drar till sig större delen av investeringsresurserna och svarar för en stor del av den statistiskt registrerade tillväxten. De länder som klarast exemplifierar detta problem är de mineralproducerande länderna Botswana och Zambia.

Aktningvärda försök att bryta eller i varje fall motverka den moderna sektorns dominans har gjorts i ett flertal länder. Försöken går i regel ut på att "mobilisera" småbrukare (och andra småföretagare) att öka sin produktivitet med relativt ringa kapitalinsats, antingen för att direkt höja sin egen konsumtion eller för att sälja till den moderna sektorn. Exempel på den förstnämnda typen av massmobilisering för produktiva syften är byutvecklingsreformerna i Tanzania samt kooperativiseringen i Etiopien, Laos och Vietnam. Dessa program har mött ett stort antal politiska och organisatoriska problem och det är ännu för tidigt att bedöma deras effekt på tillväxten. En del positiva resultat har dock noterats exempelvis i Tanzania under senare delen av 70-talet. Exempel på mobilisering för försäljning till den moderna sektorn utgör de program som genomförts i Kenya för att engagera småbrukare i att odla sådana plantagegrödor som te, kaffe och socker. Tillväxteffekten av vissa av dessa program har varit klart positiv.

Tillväxt, liksom andra utvecklingstrender, måste med nödvändighet bedömas i ett långt tidsperspektiv. Många av de svenska programländerna blev självständiga under 1960-talet eller t o m under 1970-talet. Några långsiktiga data går därför inte att få fram. De data som finns är av kraftigt skiftande kvalitet.

En jämförelse av tillväxttalen i de olika landrapporterna bekräftar också hur svårhanterliga dessa data är. Den moderna sektorns relativa andel av nationalprodukten, olika antaganden om storlek, innehåll och tillväxttakt i den traditionella (självhushållssektorn), de växelkurser som användes vid jämförelse etc etc påverkar starkt både siffror över totala produktionen och tillväxttakten.

Försöker man trots dessa statistiska problem att dra en slutsats om resurstillväxten i de svenska programländerna, finner man att denna under det gångna decenniet i något mer än hälften av programländerna har överstigit befolknings-tillväxten. Några länder har skakats av djupgående yttre eller inre omvälvningar och uppvisar därför mer eller mindre kraftiga produktionsminskningar. En sammanställning av tillgängliga data om programländernas produktions- och befolkningsstillväxt under 1970-talet återges i tabellbilagan.

Den viktigaste frågan både kvantitativt och kvalitativt förefaller nu som tidigare vara livsmedelsproduktionen. I flera av de asiatiska programländerna och i några av de afrikanska har jordbruksproduktionen ökat i en takt som gör att de troligen kommer att kunna bemästra situationen någorlunda väl under 80-talet. Men i många av de afrikanska länderna ökar importen som andel av konsumtionen och man kan vänta att de mot slutet av 80-talet kommer att behöva importera väldiga mängder livsmedel. Detta kan komma att ske till priser som är väsentligt högre än i dag, eftersom livsmedelsbristen i världen väntas öka och detta kommer att ytterligare hämma tillväxten - och öka biståndsberoendet.

Det är främst inom den traditionella sektorn som tillväxten varit svag. Den tillväxt som ägt rum på landsbygden har huvudsakligen ägt rum inom det moderna storjordbruket. Produktionen för export har med några få undantag ökat snabbare än den för den egna konsumtionen. Industrisektorn har däremot genomgående vuxit snabbt, i några länder t o m mycket snabbt. Den sektor som undantagslöst vuxit snabbast är servicesektorn och framförallt den offentliga sektorn. Detta beror till en del på utgångsläget - den offentliga sektorn (statstjänstemän, lärare, sjukvårdspersonal) var mycket liten vid självständigheten. I många fall är den dock även ett utslag av den ökade byråkratiseringen och dold arbetslöshet. I flera länder har försök gjorts att komma till rätta med en alltför snabbt ökande offentlig sektor, men oftast förgäves.

För att komma ifrån ovan relaterade svårigheter med att använda tillväxtdata som ett analysinstrument för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, har de flesta landrapporterna kompletterat sina tillväxttal med att kvantitativt beskriva utvecklingsmönstret mot bakgrund av de förhållanden som rått och de begränsningar som förelegat. I många fall har faktorer som egendomsfördelningen och sysselsättningseffekten av tillväxten bedömts för att förklara utvecklingsmönstret. Så till exempel innehåller landrapporten för Bangladesh diskussion om den sociala strukturen på landsbygden och dess produktionshämmande effekt. Som ett komplement till produktionsdata analyseras här också de offentliga investeringarna, konsumtionen per capita och kaloriintag per capita. Rapporten från Laos hänvisar till en rad faktorer, som betingats av såväl naturförhållanden och institutionella svagheter som av ett långvarigt krig, som förklaring till att produktionsresultaten alltför är mycket svaga.

I flera andra rapporter diskuteras ägandeförhållandena beträffande produktionsmedel och deras långsiktiga inverkan på produktionen. I rapporten för Tanzania diskuteras bristen på folklig medverkan som ett strukturellt hinder för utvecklingen. Brist på utbildad personal åberopas i flera afrikanska länder som ett sådant hinder och i många rapporter betonas bristen på enhetligt språk, kultur eller andra sammanhållande faktorer (nation building) som strukturella hinder för utveckling. Förvaltningens bristande vilja och förmåga att förverkliga utvecklingsplaner har ofta djupare orsaker än ren resursbrist. Detta gör att de kan väntas bestå även när dessa länder nått en högre nivå i fråga om inkomster, utbildning etc.

2.2

Utjämning och basbehov

Utjämningsmålet har under årens lopp betonats allt starkare i den svenska biståndspolitik. Klarast framträder detta kanske i BPU:s betänkande, där man exempelvis behandlar ekonomisk tillväxt som ett medel för att uppnå utjämning, snarare än som ett mål i sig (s 231). Även om det inte råder någon tvekan om att utjämning bör vara ett huvudmål för utvecklingssamarbetet, är det mindre självklart hur man skall mäta och värdera de resultat som uppnåtts i olika länder.

Ett sätt att konkretisera utjämningsmålet är att definiera det som en minskning av de totala inkomstskillnaderna i samhället. Detta låter enkelt men är i själva verket mycket svår genomförbart till följd av bristen på data. Men även där data finns, som t ex i Indien, ger denna typ av information ofullständig vägledning när det gäller att bedöma den ekonomiska och sociala strukturen i samhället. I ett land där majoriteten av befolkningen är verksam inom lågproduktiv husbehovsproduktion, innebär varje ökning av den monetära sektorn att de totala inkomstskillnaderna ökar, även om förändringen inneburit att vissa av de fattiga nu fått det bättre. För att ett mått på den totala inkomstfördelningens förändringar skall ha intresse för våra bedömningar, måste vi också känna till något om vilka grupper som fått det bättre eller sämre, och varför.

Det har också hävdats, att en höjning av de fattigas levnadsnivå i världen kan uppnås utan att inkomstskillnaderna behöver reduceras i varje land för sig. Det finns exempel på u-länder (i vår krets av programländer representerade av Tunisien) som genom snabb ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning inom den moderna sektorn kraftigt reducerat massfattigdomen, medan de totala inkomstskillnaderna i samhället samtidigt ökat. *) Men om utvecklingen leder till ökat ekonomiskt förtryck och isolering av en fattig minoritet, måste den likväl bedömas som mindre framgångsrik på den svenska biståndspolitikens värdepremisser. Även detta mått på utjämning måste alltså kompletteras med andra bedömningsgrunder.

En tredje ansats är slutligen att utgå från i vilken utsträckning de s k basbehoven tillfredsställts, så som dessa definierats av exempelvis ILO och Världsbanken. I korthet innebär ansatsen att man bedömer, hur stor del av befolkningen som uppnått en given levnadsnivå med avseende på vissa väsentliga behov såsom nutrition, hälsa, utbildning, boendestandard och medinflytande på samhällsutvecklingen. Genom att

*) Det är kanske på sin plats att erinra om, att detta utvecklingsmönster också karakteriserat långa stycken av Sveriges och andra europeiska länders väg ut ur massfattigdomen.

utgå från basbehov i stället för inkomster får man en mer fullständig bild av levnadsnivån, innefattande även samhällstjänster. Eftersom de flesta av basbehoven är relativa storheter som bestäms av förhållandena inom samhället som helhet och inte som absoluta standards för överlevande, tas dessutom hänsyn till de inkomst- och standardskillnader som råder i varje enskilt land. Och kravet på folkligt medinflytande ("participation") utgör också en spärr mot inkomst-, förmögenhets- och maktskillnader som starkt diskriminerar någon del av befolkningen. Basbehovsansatsen har av dessa skäl kommit att inta en framträdande position i den svenska debatten om utjämning och anvisas uttryckligen av utrikesutskottet som ett ändamålsenligt hjälpmedel för SIDA:s landöversyn (UU 1978/79:1, s 66-67).

Det är alltså tydligt, att bedömningen av fenomenet "utjämning" i programländerna måste ske med utgångspunkt i en rad olika faktorer och aspekter snarare än med hjälp av ett sammanfattande statistiskt mått.

En annan dimension som måste tas med i bedömningen är tidsfaktorn. Förändringar i inkomstfördelningen sker långsamt och påverkas mer av förmögenhetsfördelningen samt befolkningens fördelning på ekonomiska aktiviteter, ägare/löntagare och åldersgrupper etc än av regeringarnas försök att genom skatter och subventioner omfördela inkomsterna i samhället. Även tillfredsställelsen av basbehoven tar i regel längre tid än vad de ekonomiska planerarna optimistiskt räknar med - de kvantitativa förbättringarna av utbildning, vattenförsörjning och hälsovård kan visserligen ske snabbt, men befolkningens kunskapsnivå och hälsotillstånd stiger långsammare. De förbättringar av inkomstfördelning och basbehovstillfredsställelse som ägt rum i industriländerna har krävt många generationer och har föregåtts av långa perioder - flera århundraden i vissa delar av Europa - av konstant fallande levnadsnivå för de fattigaste grupperna.

Bland programländerna är det endast Indien som kan erbjuda något faktaunderlag som går längre tillbaka i tiden än något tiotal år. Den enda trend som kan urskiljas i den indiska statistiken under trettio års självständighet är, att de fattigas situation är starkt beroende av jordbrukets produktivitet och skördeutfallet. I de flesta fall saknas tillförlitliga tidsserier och de data som finns brukar med ett artigt uttryck kallas "impressionistiska". Det kan därför inte bli fråga om att i detta läge göra någon jämförande analys mellan länderna med avseende på inkomstfördelning och basbehov. Icke desto mindre kan det vara av ett visst värde för vår översyn att söka urskilja vissa utvecklingsmönster, som på ett eller ett par decenniers sikt kan väntas påverka inkomstfördelning och basbehov i flera av de länder som omfattas av översynen. Det är därvid ändamålsenligt att särskilja vissa samhällsgrupper av speciell betydelse för den ekonomiska strukturen. Vi har här utvalt fem grupper, nämligen medelstora bönder, jordlösa lantarbetare, lönearbetare i städerna, självsysselsatta inom den informella sektorn samt slutligen den formella sektorns större företagare.

Med begreppet "medelstora bönder" avses här självägande bönder, arrendatorer och kollektivjordbrukare med en bruksenhet på någon enstaka hektar. I våra programländer utgör denna samhällsklass utan jämförelse den största gruppen. Trots att deras jordlotter är små erbjuder dessa bönder den bästa möjligheten för de berörda länderna att snabbt öka sin produktion utan stora kapitalinsatser eftersom deras arbetsinsats per producerad enhet är hög. Erfarenheterna i Sydasiens och Östafrikas länder har visat, att de medelstora bönderna kan mångfaldiga sin produktion, om de ges bättre tillträde till vatten, gödningsmedel och utsäden samt rimliga avsalupriser för sina produkter. Vad som håller tillbaka expansionen är mera sällan brist på kapital, men oftare institutionella och politiska hinder såsom motståndet mot höjningar av livsmedelspriserna bland städernas löntagare. Under senare år har de medelstora bönderna på många håll fått sin ställning förbättrad till följd av en ökande knapphet på livsmedel. Denna knapphet kommer att öka under det kommande decenniet, något som möjligen kan förstärka böndernas ställning såväl ekonomiskt som politiskt. Inkomstnivå och allmänna levnadsvillkor kommer att förbättras snabbare för denna grupp än för de landlösa. Det är däremot mindre sannolikt att böndernas inkomstnivå kommer att hinna ifatt stadsbefolkningens - för att detta skall ske, torde en mer tillspetsad livsmedelbrist vara erforderlig.

Till "jordlösa lantarbetare" kan vi här också räkna bönder och arrendatorer med jordlotter som är alltför små för att ens nödortfikt försörja en familj. Denna grupp ökar mycket snabbt till följd av folkökningen, på sina håll också genom att nya bruksmetoder gör det lönsamt att lägga samman ägorna till större bruksenheter. Så har t ex varit fallet i Kenya, Bangladesh och Nordindien. I Bangladesh samt i stora delar av Indien och Pakistan är de jordlösa lantarbetarnas antal nu större än småböndernas. Särskilda svårigheter föreligger för kvinnor, som ofta diskrimineras i ekonomisk lagstiftning, vid arvsskifte och av sociala institutioner. Möjligheterna att bereda de jordlösa ökade utkomstmöjligheter hänger framförallt på i vilken utsträckning jordbruksproduktionen kan expandera och vilken teknologi som tillämpas. Positiva erfarenheter har också vunnits exempelvis i Indien, Bangladesh och Kenya av beredskapsarbeten under lågsäsongerna i jordbruket, ett medel som inte bara tillfälligt förbättrar sysselsättningen utan också kan användas för att höja jordbrukets effektivitet.

Även vid en snabb ökning av jordbruksproduktionen är det sällan möjligt att absorbera hela tillväxten av arbetskraften, vilket gör att de jordlösas inkomster ökar långsammare än andra samhällsgruppers. De som inte finner arbete på landsbygden söker sig i ökande omfattning till städerna, vilket gör att man kan räkna med att fram emot sekelskiftet fattigdomsproblemen

kommer att vara med betydande i städerna än på landsbygden. Detta gäller inte bara i Asien utan också flera av Sveriges afrikanska programländer, främst Kenya och Zambia. Problemet kommer att vara speciellt allvarligt för grupper som diskrimineras på arbetsmarknaden, exempelvis kvinnor.

Inflödet av jordlösa till städerna ger upphov till ytterligare en klass av undersysselsatta, de som är verksamma inom den sk informella sektorn. De ekonomiska aktiviteterna inom denna sektor förutsätter låg kapitalinsats och en hög insats av arbete - ofta mer än 12 timmar per dag - till en inkomst som ligger vid existensminimum. Aktiviteterna varierar från enklare reparationsarbeten och försäljning till mer eller mindre olaglig verksamhet som stöld och prostitution. Den informella sektorn är beroende av den formella, "moderna" sektorn i städerna, och utgör en nödfallsutväg för de fattiga att skaffa sig en existens vid utkanten av den mer välbärgade och kapitalintensiva ekonomin i stadsområdena.

Det är en ännu obesvarad fråga, om de jordlösas utkomst-möjligheter kan komma att bli bättre tillgodosedda i de programländer, som antagit mer utrerade program för inkomst- och förmögenhetsutjämning (Etiopien, Tanzania, Angola, Moçambique, Laos, Vietnam). Alla dessa länder har under 70-talet varit invecklade i inbördes eller yttre strider och i den mån 80-talet kommer att erbjuda fredligare förutsättningar, kan försörjningsläget komma att tvinga dem att införa ökade incitament till städernas löneanställda och till bönderna, något som kan hålla tillbaka lantarbetarnas löner. Den jämnare ägandefördelningen i dessa länder torde dock förhindra, att gapet växer lika snabbt som i andra programländer.

Väsentliga förbättringar i de jordlösas levnadsnivå har emellertid ägt rum i samtliga programländer när det gäller samhällstjänster, framförallt undervisning, hälsovård, vattenförsörjning och kommunikationer, inklusive massmedia. Ett föregångsland i detta avseende har varit Sri Lanka, som under flera årtionden tillämpat en basbehovsstrategi med stark betoning av undervisning, hälsovård och (till helt nyligen) livsmedelssubventioner. I tabellbilagan återges några statistiska indikatorer, som visar vilka förbättringar som ägt rum i programländerna på hälso- och undervisningsområdena under de senaste decennierna.

Det är visserligen sant att förbättrad samhällsservice inte minskar fattigdomen, om den inte förenas med ökad tillgång på arbete. Men dessa reformer har höjt förväntningarna och det politiska medvetandet hos de underprivilegierade i många länder på ett sätt som inte kan undgå att påverka resursfördelningen på lång sikt. Förbättringar i samhällsservicen för de jordlösa kan därför väntas även under det kommande decenniet och på längre sikt är än mer omfattande konsekvenser tänkbara.

Städernas löntagare inom den formella sektorn utgörs av anställda hos offentliga myndigheter och företag samt privata industrier och servicenäringar. Gruppen rymmer stora inkomstskillnader men hålls ändå samman av gemensamma intressen när det gäller kontrollen av de egna lönerna och motståndet mot prishöjningar, särskilt på livsmedel. Både i Zambia och Vietnam finns det belägg för att denna faktor bidragit till att hämma livsmedelsproduktionen. Trots att gruppen är liten, har den stort inflytande över politiken när det gäller fördelningsfrågor. Även om inkomstskillnaderna är mindre i länder som tillämpar en utrerad utjämningspolitik, är dessa tendenser påtagliga även där. Eftersom de mest elementära behoven är tillgodosedda i städerna, inriktas den urbaniserade löntagarklassens anspråk på sådana samhällstjänster som högre utbildning, specialistvård, medelklassbostäder och motorvägar. Inget tyder på att gruppens politiska betydelse eller dess relativa position på inkomstskalan kommer att försämrans.

Gruppen "större företagare inom den formella sektorn" innefattar ägare till framförallt industri- och serviceföretag, samt storbönder. Den är alltför heterogen för att vara hanterbar i detta sammanhang, men den måste tas med för att fullständiga bilden. Det är i storleken och inflytandet av denna grupp som den största skillnaden återfinns mellan de programländer, som driver en kollektivistisk eller statskapitalistisk politik och dem som förlitar sig på enskilda initiativ och incitament. Vad effekterna på inkomst- och förmögenhetsfördelningen beträffar, råder ingen tvekan om att de förstnämnda länderna genomgående minskat skillnaderna genom att begränsa eller helt eliminera denna grupp. Effekterna på massfattigdom och basbehov kan däremot bedömas först på längre sikt, mot bakgrund av den resurstillväxt som nås i olika länder och hur de växande resurserna fördelas. Sannolikt kommer även i fortsättningen yttre omständigheter att spela in på ett sätt som omöjliggör bestämda slutsatser av dylika jämförelser.

Samspelet mellan de fem samhällsgrupper som nu beskrivits och deras inbördes inkomstrelationer påverkas av den ekonomiska politiken på längre sikt via investeringsinriktning, prisstruktur, handelspolitik, skatter etc. En snabb mekanisering av jordbruket kan exempelvis leda till att gruppen storbönder ökar i ekonomisk betydelse, medan småbönderna blir arbetslösa och bidrar till att öka den informella sektorn i städernas slum. Också om man ökar jordbruksproduktionen genom att höja småbrukarnas effektivitet kommer antalet landlösa att öka, men åtskilliga av dessa kommer att kunna beredas lönearbete på småbruken. Stimulerar man industrialisering genom importstopp, konkurrensbegränsningar på hemmamarknaden och subventionering av kapitalvaruimport, kommer detta att ge en liten, föga dynamisk men välbärgad klass av företagare, och löntagargruppen kommer likaledes att vara relativt liten och välbetald. En industrialiseringspolitik som främjar internationell och nationell konkurrens

och som ger incitament till användningen av arbetskraft snarare än kapital kan däremot ge en mer dynamisk företagarklass, en större men magrare avlönad kår av industrianställda, och billigare konsumtionsvaror. Dessa exempel får räcka för att visa, att åtgärder som riktas mot en grupp inte undgår att påverka relationerna till andra grupper i samhället.

Som sammanfattning av dessa ganska schematiska resonemang kan sägas, att det inte finns några tecken som tyder på att de totala inkomstskillnaderna i programländerna kommer att minska under det närmaste decenniet. Starka ekonomiska och politiska krafter gynnar de grupper som ligger högt på inkomstskalan och akuta produktionsproblem torde hindra de mest egalitärt inriktade länderna från att radikalt motverka dessa krafter. Massfattigdomen kan minskas påtagligt och basbehoven tillfredsställas väsentligt bättre bland de sämst ställda, om produktiviteten höjs inom småbrukssektorn. Men prognosen för de fattigaste bland de fattiga, de jordlösa lantarbetarna och de arbetslösa i städernas växande slum fortsätter trots detta att peka mot ökade standardklyftor i förhållande till andra grupper i samhället.

2.3

Demokratisk samhällsutveckling

Ett folkligt inflytande är både en förutsättning för att resurserna i ett samhälle skall kunna bli effektivt utnyttjade och ett villkor för en rättvis fördelning. Det är ett ofta observerat faktum att biståndsprojekt, liksom utvecklingsinsatser av andra slag, inte kan göra avsedd nytta om de inte får ett direkt stöd eller gillas av de grupper som de har utformats för. Demokratimålet hänger därför nära samman med utjämningsmålet, som nyss påpekats. Det är svårt att tänka sig en rättvisa i resursfördelningen om inte människors önskemål fått komma till uttryck vid valet av alternativ.

I 1978 års riktlinjer för biståndspolitik har också demokratimålet givits innebörden, att det ställer krav på folkligt deltagande i beslut om statens angelägenheter. Hur detta deltagande skall ske är inte utsagt. BPU framhöll att man inte enbart bör se till de formella ramarna för demokratin. "Ett folkligt deltagande i beslutsprocessen är självfallet viktigt även om det inte sker inom i västerländsk mening demokratiska former". Utrikesutskottet gjorde till detta resonemang tillägget att "ett folkligt deltagande i beslutsprocessen måste gälla alla politiska system även om deltagandet försigår i andra former än våra".

En central fråga som däremot inte berörts i uttalandena är om kravet på folkligt deltagande gäller den centrala regeringsmakten eller om uttalandet främst gäller lokalt självstyre. Frågan är i hög grad relevant i mottagarländerna där det många gånger är utomordentligt svårt att bestämma just sambandet mellan den lokala folkviljan och den centrala statsmaktens åtgärder.

Demokratimålet innehåller också krav på respekt för grundläggande mänskliga rättigheter. Ett visst utrymme för kritik och avvikande meningar krävs för att det folkliga inflytandet skall kunna göra sig gällande. I det avseendet tjänar respekten för rättigheterna som villkor för ett genuint inflytande. Allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna tolkas som ett tecken på att demokratin misslyckats. Men man kan samtidigt inte bortse från att inbördes strider och yttre konflikter nästan alltid leder till inskränkningar i medborgarrätten.

Vår undersökningsperiod är naturligtvis för kort för ett generellt omdöme om hur demokratin utvecklats i mottagarländerna. De flesta programländer har nått sin självständighet under de senaste 20 åren, flera så sent som under sjuttiotalets mitt. I några länder är frigörelseskedet ännu inte avslutat: Angola, Laos och Vietnam. I Etiopien pågår inbördeskrig. Det politiska arbetet i dessa länder rör sig om att få den nya nationen accepterad av alla människor som lever innanför dess gränser. Så länge enighet saknas i denna fundamentala fråga, är det svårt att mer allmänt öka det folkliga inflytandet över ländernas utvecklingsansträngningar.

I länder som förde en frihetskamp mot kolonialmakten nådde troligen det folkliga inflytandet sin kulmen före självständighetsdagen i den meningen att engagemanget och uppoffringarna då var som störst. Efter självständighetsdagen har ett nytt skede börjat, en fas av konsolidering och sökande efter nya former för folklig medverkan. Det är det skedet som beskrivs i landrapporterna. Det är då knappast överraskande att finna att flera landbeskrivningar pekar på ett vidgat avstånd mellan styrande och styrda. Den nära kontakt med massorna som var nödvändig under frigörelseskedet har inte alltid kunnat vidmakthållas, frihetskämparna har blivit byråkrater och medborgarna blir allt mer administrerade av staten.

Tendensen är särskilt framträdande i de länder som vann självständighet under 1960-talet. I Tunisien-avsnittet pekas på oförsonligheten i regeringspartiets hållning till oppositionella krafter i landet. Partiets bas krymper. Det styrs i huvudsak av den generation som utbildades eller anslöt sig före självständigheten. Samma utveckling har ägt rum i Kenya, åtminstone fram till Kenyattas frånfälle. Zambia visar en brist på folkligt deltagande, särskilt påtagligt på landsbygden. Det styrande partiet är formellt sett öppet för alla zambier men trots detta organiserar det endast en liten minoritet. Inflytelserika grupperingar och eliter kan identifieras i Zambia och flera andra mottagarländer. De har endast svaga band med de politiska organ som bygger upp styrelseskicket.

Centralism och en svårforcerad byråkrati anges ofta som skäl för ett ökande avstånd mellan styrande och styrda. Mera sällan diskuteras varför utvecklingen gått i den riktningen. En förklaring skymtar i Tanzania-rapporten. Nyerere decentraliserade under stort motstånd den ärvda,

toppstyrda förvaltningen. Uppsåtet var att nå ut med besluten bland folket men effekten blev inte den väntade. Brist på erfaren personal som kunde bemanna den decentraliserade organisationen ledde i stället till krångel och sämre kontakter med folket.

Den moderna teknokratiska statens svårighet att hålla kontakt med lokal opinion känner vi i i-länderna väl till. Det är inget att förvånas över att flera u-länder har haft svårt att behålla frigörelseskedets atmosfär av mobilisering och närhet till besluten. Förändringar i den ekonomiska strukturen, alltmer viktiga på lång sikt, uppkomsten av grupper eller klasser som kan dra nytta och få privilegier av den självständiga statens utveckling bidrar till att minska intresset för ett genuint folkligt inflytande. Det kenyanska samhället innehåller många inslag av social skiktning som går stick i stäv med de demokratiska strävandena. I Bangladesh har de större jordägarna behållit och kanske t o m förstärkt sin dominerande roll i politik och ekonomi.

För de socialistiska staterna är den folkliga mobiliseringen ett ideologiskt kännetecken. Partiet, inte nationalförsamlingen eller statsapparaten, skall vara samhällets ledande kraft och förtrupp. Frågan blir, har partierna kvar den folkliga förankringen? Består kampandan? Landöversikterna svarar i stort sett jakande. Mobiliseringsidéerna behåller i teori och praktik sin framträdande plats i statens liv. Det gäller särskilt i Angola, Moçambique och Vietnam. I Guinea-Bissau finns förbehållet att partiet på senare tid haft svårt att leva upp till sin roll som "samhällets levande kraft". Det är inte svårt att påvisa att befolkningen i byar och i städer verkligen deltar i de socialistiska ländernas arbets- och samhällsliv. Alfabetiseringskampanjer, självhjälp rörelser, kollektiva jordbruksinsatser är lätt iakttagbara och väl beskrivna. Många exempel på genuina massrörelser lämnas i landöversikterna.

Det är betydligt vanskeligare att reda ut hur de folkliga grupperingarna utövar sitt inflytande på den centrala regeringsmakten och vilken tyngd folkliga aspirationer har hos makthavarna. Vilket mått av yttrandefrihet och mötesfrihet krävs för att man skall kunna tala om demokratisk beslutsordning? I de länder där öppna val förekommer ger valrörelserna ofta inblickar i sättet att nå politiska beslut och vilka intressen som styr. Men går det att uttala sig om graden av folkligt inflytande i mottagarländer med ett politiskt system som inte medger full insyn av utomstående, exempelvis Laos och Vietnam?

Massmobilisering och aktivt deltagande av befolkningen kan uppenbarligen åstadkommas utan att det statsbärande partiet behöver tillåta diskussion av centrala politiska frågor. Mobiliseringen inom enpartistatens ram i Vietnam kan uppfattas som ett led i en ekonomisk och social frigörelse som så småningom leder till folkligt inflytande även över centrala frågor. Laos-avsnittet pekar å andra sidan på bristerna i detta system. För den enskilde

framstår påbuden från politbyrån/centralkommittén som alltför starkt normgivande för att ett fritt meningsutbyte skall vara möjligt. Sanktionerna mot avvikarna stimulerar inte till diskussion och därmed demokratisk opinionsbildning.

Med anledning av vad som sagts om mobilisering som ett medel att främja tillväxt utanför den moderna sektorn kan det vara värt att nämna, att en mobilisering av massorna också kan genomföras utan att bäras upp av någon politisk eller kooperativ massrörelse. Mobilisering för offentliga arbeten eller andra mer eller mindre samhällsnyttiga syften kan utföras på direktiv från statsledningen och organiseras av förvaltningen eller militären. Detta slags mobilisering representerar inte sällan raka motsatsen till en demokratisk samhällsutveckling.

Indien erbjuder ett unikt exempel på maktskiftet genom val inom ramen för ett flerpartisystem. Men också om detta system går omdömena isär. Kritikerna talar om ett skal utan innehåll, hur privilegierade skikt manipulerar systemet till sin fömån, att valhandlingen saknar mening för de fattiga. Försvararna framhäver särskilt 1977 års valutgång som bevis för att system långtifrån kan manipuleras av makthavarna, att Indiens valsysteem fungerat som skydd för maktövertagande och garanterar att lokala opinioner får ett genomslag på central regeringsnivå.

Det finns nu politiska förutsättningar i de flesta programländer för att folket på ett eller annat sätt skall kunna delta i politiska beslut. På det lokala planet är inflytandet tydligt, också centrala statsangelägenheter kan i många länder demokratiskt påverkas. Inflytandets form och innehåll varierar. Oftast sker det inom ramen för endast ett parti. Flerpartisystem upprätthålls numera bara i Bangladesh, Botswana, Indien och Sri Lanka.

Krig och statskupper har i några länder lett till allvarliga övergrepp mot befolkningen och inskränkningar i medinflytandet. Två länder, Etiopien och Pakistan, har rent militärt styre. I flera andra länder finns mer eller mindre starkt inslag av militär kontroll av politiken. Även om militära regimer ibland kan genomföra viktiga strukturella reformer, leder ett långvarigt militärt styre i allmänhet till inskränkningar i det folkliga inflytandet.

2.4 Självständighet

I prop 1977/78:135 skrivs följande om beroendemålet:

"Att stärka mottagarländernas självständighet har länge angivits som ett av målen för svensk biståndspolitik. Det har sin bakgrund i att många u-länder idag känner sitt starka ekonomiska beroende av de rika länderna som ett hot mot den nyvunna politiska självständigheten. Kraven på en ny internationell ekonomisk ordning och diskussionen om ökad kollektiv självtillit skall ses mot bakgrund härav. Sverige stöder u-ländernas strävanden mot ökad ekonomisk och politisk självständighet på skilda sätt. Biståndet skall bidra till en ekonomisk och social utveckling som kan utgöra grunden för verklig nationell självständighet. En biståndspolitik med detta syfte spänner, som biståndspolitiska utredningen framhåller, över vida fält, från stöd till jordbruket för att minska beroendet av livsmedelsimport till insatser för att bygga upp en nationell industri och teknologisk bas som minskar beroendet av utländsk teknologi. De enskilda svenska insatserna måste naturligen anpassas till den strategi mottagarlandet valt för att långsiktigt stärka den nationella självständigheten.

Målet att stärka mottagarländernas självständighet bör också innebära en beredvillighet på svensk sida att öka stödet till u-länder som utsätts för direkt yttre tryck och vilkas ekonomiska utveckling därigenom hotas. En politik i detta syfte låg bakom Sveriges samarbete exempelvis med Vietnam. Denna bevekelsegrund var också ett av skälen till att ökat bistånd gavs till Zambia, när Rhodesia stängde gränsen. De senaste årens ökade bistånd till länder och befrielseörelser i Södra Afrika skall också ses som ett stöd för ökad självständighet och frigörelse från rasistiskt förtryck."

Det talas alltså inte längre om beroendemålet utan om att "stärka mottagarländernas självständighet". Efter som termen "självständighet" ofta används i formell betydelse, d v s för att beteckna att ett land blivit politiskt självständigt (=flag independence) kan det vara vilseledande att tala om att "stärka mottagarländernas självständighet". Om vi utgår ifrån att prop 1977/78:135 med självständighet avser beroende, vilket texten i övrigt tyder på, står det klart att ett av målen för det svenska biståndet är två:

- 1 Att i allmänhet bidra till att minska de ekonomiska och andra beroenden som många u-länder har gentemot andra internationella aktörer, t ex länder eller företag.
- 2 Att stödja vissa länder som utsätts för direkt yttre tryck. Proposition 1977/78:135 nämner Vietnam, Zambia och länder och befrielseörelser i Södra Afrika som exempel. Här är det normalt fråga om beroenden och/eller motsättningar som är så starka att de utlöser väpnad konfrontation.

Några försök att konkretisera eller operationalisera beroendemålet har inte gjorts i statsmakternas uttalanden. Begreppet beroende har diskuterats i en omfattande teoretisk litteratur med statsvetenskaplig, ekonomisk och sociologisk inriktning. Här görs ingen genomgång av denna litteratur, utan konstateras bara att begreppet står för en komplicerad verklighet där en mängd olika beroendeförhållanden gynnar eller motverkar möjligheterna för ett u-lands regering att föra en viss politik på olika områden.

För ett u-land kan beroenden förekomma på följande områden

- geopolitiska, till vilka ofta är kopplade kommunikationer och transporter
- utrikeshandel
- finansiella
- teknologiska och utbildningsmässiga
- massmedia och kultur
- militära.

Som framgår av de enskilda landrapporterna befinner sig mottagarländerna av svenskt bistånd i mycket olika situationer när det gäller beroende av yttre faktorer. Deras förutsättningar att öka sitt beroende är följaktligen olika. Beroendemålet har också behandlats från skilda utgångspunkter i landöversynen. Den viktigaste punkten när det gäller att analysera ett enskilt land torde vara hur väl de utnyttjat de - åtminstone på kort sikt - givna yttre förutsättningarna. De flesta mottagarländer har ett starkt utrikeshandelsberoende i form av ett begränsat antal exportprodukter och/eller ett fåtal dominerande handelspartners. Många av länderna har försökt möta denna situation genom att diversifiera handeln. Indien har t ex på 20 - 30 år ändrat sin utrikeshandel från det typiska u-landsutseendet med starkt beroende av import av kapitalvaror och livsmedel, och export bestående av ett fåtal råvaror, till ett diversifierat varuutbyte baserat på en hög grad av självförsörjning. Tanzania har kvar åtskilligt av det traditionella u-landsmönstret men här lyckats i sin strävan att sprida handelsutbytet till flera länder.

Beroendet av livsmedelsimport har ökat i många länder och USAs dominans som livsmedelsexportör och exportör av jordbruksteknologi har blivit allt större. Ett exempel på denna utveckling är Sydostasien där alla länder för 20 år sedan var i stort sett självförsörjande med livsmedel. Bland mottagarländerna i Afrika finns det flera som har stor jordbrukspotential men som ändå inte lyckats komma bort från importberoendet av spannmål. Ett av de mest typiska exemplen är Zambia. Enligt en beräkning som återges i World Development Report 1978 skulle de afrikanska staternas livsmedelsunderskott sjudubblas mellan 1975 och 1985. För de asiatiska länderna skulle under samma period underskottet mer än fördubblas.

Den internationella inflationen och oljeprishöjningarna har slagit hårt mot många av de fattigaste oljeimporterande u-länderna, som inte kunnat vältra över de ökade kostnaderna på producenter längre fram i produktionskedjan och konsumenterna. Detta har begränsat utrymmet för ekonomiska och politiska reformer och har allmänt ökat det internationella beroendet i hela världsekonomin.

Utrikeshandelns utseende och därmed det som kallas graden av utrikeshandelsberoende är en återspeglning av den totala ekonomins struktur. Det är i första hand genom förändringar i denna som utrikeshandelsberoendet förändras. De olika ländernas strategier för jordbrukets och industrins utveckling är alltså avgörande för graden av utrikeshandelsberoende.

Strategierna för jordbrukets och industrins utveckling påverkar också graden av teknologiskt beroende - ett område som föga berörts i översynen av de olika länderna. När det gäller industri är Indien ett exempel på en satsning på tung industri och kapitalvaruindustri, som resulterat i ökad självförsörjning och minskat importberoende. Motsvarande strategi är svårare att genomföra i små länder. Under senare år har Tanzania och Moçambique slagit in på liknande strategier, som dock ännu till största delen befinner sig på planeringsstadiet. När det gäller jordbruket har å andra sidan det teknologiska beroendet ökat väsentligt i många av mottagarländerna.

Ett särskilt beroendeproblem föreligger i länder med utpräglad enklavekonomi, d v s där den moderna sektorns produktion har mycket svaga relationer till den traditionella sektorn. I extrema fall är i den moderna sektorn företagen beroende av moderföretag i industriländerna för både finansiering, teknologi och försäljning, medan vad som händer i det egna landet utanför denna sektor har ringa eller ingen betydelse. De försök som gjorts (se avsnitt 2.1) att minska den moderna sektorns dominans och att knyta den närmare till produktionen inom den traditionella sektorn kan också ses som ett led i strävandena efter nationellt oberoende.

Det finansiella beroendet är stort i många programländer. Tanzania, Somalia, Etiopien, Bangladesh, Laos, Vietnam är några exempel, där en stor del av det finansiella gapet fylls av bistånd och därmed gör mottagaren beroende av biståndsgivarna. Särskilt gäller detta om biståndsgivarna är få och stora, vilket t ex är fallet i länder som Vietnam och Laos. Andra länder som t ex Tanzania har lyckats att sprida biståndet på många olika länder och internationella organisationer. Detta lands regering har också vid flera tillfällen avstått från bistånd som varit förenat med krav på visst politiskt beteende, trots att den finansiella situationen varit svår. I de senaste överläggningarna med IMF avstod Tanzania t ex från en större kredit, eftersom den skulle vara knuten till sådana villkor som devalvering och förändring av jordbrukspriser.

Vissa av mottagarländerna befinner sig i ett geopolitiskt läge som gör det svårt för dem att hävda sitt oberoende gentemot mäktigare grannar. Lesotho, Botswana, Zambia och Laos är exempel. Situationen i Södra Afrika förändrades kraftigt med Angolas och Moçambiques politiska frigörelse. Oavsett hur utvecklingen blir i Zimbabwe kommer Södra Afrika att vara ett politiskt och militärt spänningsfyllt område under lång tid framöver.

En speciell aspekt av det finansiella beroendet är den typ av militärt beroende som uppstår för länder som endast har möjlighet att skaffa militär utrustning från något av stormaktsblocken, antingen därför att alternativa källor inte kan utnyttjas på grund av att de inte alls vill ställa upp med stöd i form av vapen, eller att de inte vill ställa erforderliga krediter till förfogande.

3 DET SVENSKA BISTÅNDET

3.0 Inledning

Resonemangen i kapitlet 2, "Biståndsmålen och utvecklingen", visar att frågan om de fyra biståndsmålen uppnående egentligen sönderfaller i två delar. Den första delen rör det biståndsmottagande landets egen utvecklingspolitik. Vi vet att olika programländer fäster olika vikt vid de olika målen. Så förefaller det exempelvis som om man i Tanzania sätter utjämningsmålet mycket högt medan man i Tunisien strävar efter att uppnå utjämnning mer indirekt och som ett resultat av allmän resurstillväxt.

Den andra delen av frågan om biståndsmålen uppnående gäller de konkreta biståndsinsatsernas utformning och omedelbara effekter. Det finns många exempel på biståndsprojekt vars omedelbara effekter delvis varit annorlunda än dem som det mottagande landets övergripande utvecklingsansatser lett till. Även i länder som Bangladesh och Indien, där regeringarnas deklARATIONER om behovet att satsa på de fattigaste sällan vunnit genomslag i praktiken, finns åtskilliga exempel på hur konkreta biståndsprojekt, ofta i enskilda organisationers regi, kunnat förbättra just de sämst ställdas levnadssituation, främst på hälsovårds- och undervisningsområdena. Slutsatsen av detta blir alltså att en regerings politik och deklARATIONER på makroplanet inte nödvändigtvis får fullt utslag på den konkreta verklighetens mikroplan. I många fall kan specifika biståndsinsatser utformas på ett sådant sätt att de i lokal skala motverkar de allmänna principer som styr ett lands utveckling.

Självklart slår dessa förhållanden åt båda hållen. I ett land vars regering sätter exempelvis utjämningsmålet högt kan insatser utformas så att detta mål i praktiken motarbetas. Å andra sidan kan enstaka insatser främja utjämnningen även i länder vars regimer fäster föga vikt vid just utjämningsmålet. I detta sammanhang kan det vara värt att framhålla insatser som gjorts av olika enskilda organisationer, exempelvis i länder som Brasilien.

Sammanfattningsvis kan det hävdas att det inte alltid råder överensstämmelse mellan den nationella politikens effekter och effekterna av en enskild biståndsinsats. Av detta följer att svenska biståndspolitiska mål kan uppnås i länder som för olika slags utvecklingspolitik. Men även motsatsen gäller. Det svenska biståndet kan också misslyckas med att uppnå sina mål i alla länder. Det faktum att en regim bekänner sig till mål som är förenliga med de svenska biståndsmålen är därför ingen garanti för att målen ska uppnås.

I själva verket är regeringarnas deklARATIONER om avsikter och önskemål ofta otillräckliga som grundval för bedömningar av vad som faktiskt sker. Detta behöver inte bero på att de uttalade utvecklingsmålen inte skulle vara uppriktigt omfattade av de partier och personer som har makten. Men regimernas makt är sällan fullkomlig, och det gäller även diktaturer. Verkligheten sätter ofta snäva ramar för vad regeringarna kan åstadkomma. Det är till och med så att de utvecklingsmodeller som följs har sin egen interna logik. Denna utvecklingsmodellernas logik reflekterar inte alltid regeringarnas deklARATIONER. Och när en motsägelse uppstår mellan dessa två är det i allmänhet deklARATIONERNA som får vika, vilket regeringarna i flera programländer bittert fått erfara. Hur envist de än strävar mot de uppgivna målen får de se uppfyllandet dra sig allt längre in i framtiden.

En bedömning av om biståndet nått sina mål måste därför utgå från det utvecklingsmönster som faktiskt registrerats i det land där insatserna gjorts. I detta kapitel kommer vi först att ge några allmänna synpunkter på vad som skall värderas, och hur värderingen kan relateras till utvecklingsmönstret. Därefter ges med stöd av biståndskontorens rapporter och annat evalueringsmaterial en serie exempel som visar, på vilket sätt de svenska insatserna samverkat med - eller motverkat - utvecklingsmönstren, och vilka konsekvenser detta haft för måluppfyllelsen.

3.1

Biståndets roll i utvecklingsstrategin

Om vi vill undersöka biståndets roll i de rådande utvecklingsmönstren, måste man ha i minnet att regeringarnas prioriteringar och strategier inte är något som en gång för alla bestäms av naturen eller av olika maktgruppers relativa betydelse i landet. De påverkas hela tiden av sociala och ekonomiska förändringar i samhället. Och vissa av dessa förändringar introduceras ofta av biståndet: genom att man accepterat att utveckla en viss verksamhet tillsammans med en biståndsgivare, kan efterfrågan sprida sig i vida kretsar, och en verksamhet som varit relativt lågt prioriterad kan komma att bli ett huvudmål i landets utvecklingsstrategi. Biståndsgivarna har i stor utsträckning medverkat till en sådan utveckling på undervisningsområdet (jfr det svenskstödda skolbyggnadsprogrammet i Etiopien), och Sverige har genom sitt bistånd uppenbart medverkat till en ökad prioritering av vattenförsörjning på landsbygden framför allt i Tanzania och Kenya.

När Sverige bestämt sig för att ge bistånd till ett visst land, är alltså nästa viktiga beslut vilka verksamheter som kan stödjas med sikte på de svenska biståndsmålen. För att ta ställning till denna fråga måste man bilda sig en uppfattning om, vilka effekter ett tillskott av svenska resurser kan få inom olika verksamheter där landet önskar samarbeta med Sverige. Finner man att resursbrist är det enda som hindrar landets regering från att nå ett utvecklingsmönster som i stort svarar mot de

svenska målen om tillväxt, utjämning, demokrati och självständighet, kan resurserna sättas in var som helst där de kan användas effektivt. Biståndet kan så att säga gå "medströms" i mottagarlandets utvecklingsstrategi och härigenom nå en hög grad av måluppfyllelse. Finner man emellertid att andra faktorer än resursknappheten hindrar måluppfyllelsen, oavsett om det är fråga om bristande förståelse eller bristande vilja att nå vissa mål, kan det i viss utsträckning bli nödvändigt att gå "motströms", d v s att välja verksamheter som har förhållandevis låg prioritet i landets strategi. Ju starkare de krafter är, som motverkar måluppfyllelsen, desto kraftigare måste det svenska biståndet styras mot lågprioriterade aktiviteter, inom de gränser som sätts av vad mottagaren kan och vill medverka till.

Ett andra viktigt beslut gäller graden av kontroll över genomförandet av verksamheten. Om nästan alla svenska programländer gäller, att även om det finns en politisk vilja att genomföra de aktiviteter som valts för samarbete med Sverige, är det mindre välbeställt med förstågan att effektivt använda pengar och materiel för de överenskomna syftena. Även i länder som har antagit en strategi som syftar till de "svenska" målen kan det därför vara nödvändigt att Sverige medverkar i att utforma verksamheterna och stöder deras genomförande med konsulter, experter och administrativ kontroll av skilda slag. I länder där den politiska viljan att nå dessa mål är svagare eller främst finns hos grupper som lätt kommer till korta i maktspelet, kan det vara nödvändigt att använda särskilt starka medel för att försäkra sig att de överenskomna verksamheterna faktiskt genomförs.

Ett tredje steg i den svenska beslutsprocessen kan gälla vilka institutioner eller kanaler åt vilka man skall anförtro att verkställa projekten. Det kan gälla statliga myndigheter och organ, men det kan också finnas länder och situationer, där det är omöjligt att nå de svenska biståndsmålen genom officiella kanaler. I de senare fallen är det möjligt, att Sverige genom att stödja enskilda organisationer kan verka för mål som annars är svåra att förverkliga. Missionen, kooperativa föreningar och fackliga organisationer kan ibland inom vissa verksamhetsområden verka för utjämnings- och demokratimålen även i länder med förhållandevis repressiva statsorgan.

När man vill bedöma, i vilken utsträckning det hittillsvarande svenska biståndet nått sina mål, möter man problemet att måluppfyllelsen kan vara låg eller rent av negativ i vissa avseenden men positiv i andra. En verksamhet som stötts med svenska medel kan t ex ha haft god effekt på tillväxten men ha medfört negativa konsekvenser för inkomstfördelningen, så att svagare grupper snarare fått det sämre än bättre. Det är alltså nödvändigt att på något sätt kombinera målen, så att man urskiljer vissa utvecklingsmönster som är önskvärda

och andra som är mindre önskvärda. På den punkten ger de svenska statsmakternas uttalanden inte så klara besked - målen framställs i regel vart och ett för sig och det tycks förutsättas att de kan uppnås samtidigt utan att målkonflikter uppkommer.

Ytterligare en aspekt som kan försvåra biståndsgivarens ambitioner att nå sina mål är tiden. Hur länge ska effekterna av en biståndsinsats bestå för att målet kan sägas ha uppnåtts? Denna fråga har flera olika dimensioner, och är kanske mest akut i länder där det svenska stödet dels går "motströms", dels består av driftsbidrag till sociala tjänster, t ex vuxenundervisning eller primärhälsovård. I sådana situationer är biståndsmålen uppnående direkt avhängigt av svenskt bistånd. I samma stund som biståndet upphör sjunker måluppfyllelsen, kanske så långt som till noll. Insatser för bekämpning av smittsamma sjukdomar lämnar däremot bestående effekter, oavsett utvecklingsmönster. Fysiska investeringar som t ex vägbyggen eller brunnsborrning har också en mer bestående karaktär och även om den omedelbara nyttan kan vara låg kan investeringen komma att utnyttjas effektivare i framtiden. En medvetenhet om hur bestående effekterna är av olika biståndsinsatser är därför ett nödvändigt led vid planeringen av bistånd.

En i detta sammanhang särskilt viktig aspekt av biståndet är dess förmåga att bidra till att utveckla och bygga ny kunskap. Knappast i något fall kan bistånd sägas medverka till utveckling om inte samtidigt kända metoder och synsätt sprids och anpassas eller nya metoder introduceras. Detta innebär inte att bistånd nödvändigtvis måste inriktas på skolans område, utan snarare att varje insats utformas enligt detta synsätt.

För att ge en mycket grov modell, som skiljer mellan fördelaktiga och mindre fördelaktiga utvecklingsmönster, ska vi i det följande återknyta till resonemanget om produktionsorganisation i kapitel 2.1 och om indelningen i olika samhällsgrupper i kapitel 2.2. Med utgångspunkt i detta kan man renodla två olika utvecklingsmönster,

- a) Ekonomins dualistiska karaktär förstärks genom att resurserna i första hand investeras i den moderna kapitalintensiva sektorn, eller enklaven, som den ofta kallas. Inkomsterna koncentreras till enklaven, och framför allt till löntagare och företagare i enklavens formella sektor.
- b) Den ekonomiska tillväxten är främst ett resultat av ett spritt deltagande av arbetskraften i produktionen. Inkomsterna fördelas relativt jämnt mellan de olika samhällsgrupperna.

Med ledning av de svenska biståndsmålen kan några kommentarer göras om utvecklingstrender i olika utvecklingsmönster. Snabb tillväxt inom enklaven betraktas som positiv endast om den på något sätt gynnar de eftersatta samhällsgrupperna, ex vis genom att i särskilt hög grad öka sysselsättningen. I annat fall betraktas den inte som uttryck för hög måluppfyllelse. Tillväxt som uppnås genom en hög grad av mobilisering betraktas som positiv, eftersom den gör stora grupper delaktiga i produktionsresultatet, och kan stödja såväl

demokrati- som oberoendemålen. Också mobilisering som syftar till ökad och breddad konsumtion av samhällstjänster kan betraktas som positiv, men på sikt endast om den går samman med ökad materiell produktion. I annat fall leder den till en sänkning eller stagnation av levnadsnivån. Det bör betonas, att detta enkla sätt att klassificera utvecklingsmönster här används som ett försök att göra en samlad bedömning av biståndets resultat. Det har ingen officiell sanktion i de svenska statsmakternas uttalanden, och det kan mycket väl tänkas, att den kommande diskussionen leder till att metoden modifieras eller ersätts med mer nyanserade metoder.

Den redovisning av det svenska biståndets erfarenheter, som återfinns i biståndskontorens landrapporter och i de evalueringar som fortlöpande gjorts av projekt som stötts av bistånd, har endast delvis berört de frågeställningar som står i förgrunden i denna analys. En fortlöpande rapportering om verksamhetens resultat finns visserligen inbyggd i projektavtalen, men de data som inrapporteras sammanställs och utnyttjas oftast inte på ett sätt som belyser i vilken utsträckning som produktionen av varor eller tjänster tillgodoser utvecklingsmålen och i vad mån de stöder eller motverkar aktiviteter och program som ligger utanför projektens ram. De regelbundna återkommande sektorgenomgångarna i varje land kan utnyttjas i högre grad än hittills för att ge information om hur långt insatserna nått i förhållande till utvecklingsmålen. Denna information kan sedan ingå i det material som utgör grunden för samarbetsprogrammen. Vad som kan redovisas i detta kapitel är endast några exempel på vilken typ av data som erfordras, och vilka frågor som kan diskuteras utifrån ett sådant underlag.

2

Erfarenheter inom olika sektorer och länder

I det följande skall ges ett antal exempel på erfarenheter som gjorts inom ett antal verksamhetsområden, i de länder som berörs av översynen. Valet av sektor är som nämnts en viktig faktor för att nå de svenska biståndsmålen, eftersom förutsättningarna att befrämja tillväxt, utjämning, demokrati och oberoende inom ett givet verksamhetsområde varierar med struktur och miljö från det ena landet till det andra. Det har inte varit möjligt att i denna redogörelse täcka alla de delsektorer som omfattas av svenska biståndsinsatser, eftersom underlaget är begränsat till biståndskontorens landrapporter och de särskilda resultatvärderingar som genomförts beträffande vissa projekt och sektorprogram. 1) Redogörelsen torde dock täcka en väsentlig del av de sektorer som

1) Ett område där goda resultat uppnåtts både vad gäller mobilisering och ökad tillfredsställelse av basbehov, men som inte diskuteras här, är vuxenundervisningen i Tanzania.

för närvarande är aktuella. Slutligen bör det observeras att många av de exempel som anförs härrör från den tidiga biståndshistorien, eftersom perspektivet omfattar gjorda erfarenheter och inte pågående insatser.

2.1 Yrkesundervisning

Redan på ett tidigt stadium i det svenska biståndets historia gjordes omfattande satsningar på yrkesundervisningens område. Bristen på kunskap uppfattades som grundläggande hinder för utvecklingen. Denna brist framträdde klart när u-ländernas människor konfronterades med importerad teknik av vilken de saknade erfarenhet. Det var i själva enklavsektorn som behovet av ny yrkeskunskap gjorde sig mest påmint och var lättast att identifiera.

Att så var fallet har ytterst att göra med det synsätt på utveckling och utbildning som rådde fram till 70-talet, och som fortfarande sätter spår i vårt sätt att närma oss utbildningsproblemen. 50- och 60-talet såg utveckling och ekonomisk tillväxt som nära nog synonyma begrepp. Tillväxten uppfattades främst som en fråga om snabb expansion av den moderna sektorn/enklaven. Från de utgångspunkterna blev ökad enrolling i primär- och sekundärskolan, vidgat tillträde till yrkesutbildning, snabb utbyggnad av universitet och högskolor och liknande kvantitativa förändringar naturliga konsekvenser på utbildningssidan. I synsättet låg också en avsnävning till det formella skolsystemet. Utblicken mot icke formell utbildning blev begränsad.

Insatserna för yrkesundervisning kom alltså att koncentreras till det kunnande och de färdigheter som enklavtekniken krävde. I en nyligen genomförd utvärdering inom undervisningsbyrån av tidiga svenska yrkesutbildningsinsatser framträder detta klart:

Vad flertalet projekt har gemensamt är (emellertid) inriktningen på den moderna sektorn. Detta gäller t ex. (även) fiskeskolan i Kelibia, som inriktats på utbildning av personal för det kommersiella, kapitalintensiva högsjöfisket. Mot bakgrund av att merparten av den moderna industrin är förlagd till städerna har yrkesutbildningsbiståndet i sin förlängning kommit att utgöra ett stöd huvudsakligen för den urbana ekonomin.

Kelibia-fallet i citatet är ett exempel från Tunisien. Ett annat exempel från samma land är kvinnoutbildning vid Hamman-Lif. Detta fall har sitt speciella intresse av bl a det skälet att det visar hur även insatser som syftar till att hjälpa särskilda grupper, här kvinnor, ofta har de tidigare nämnda förtecknarna. Liknande exempel kan hämtas från Kenya, vars utvecklingssatsning i många avseenden påminner om Tunisiens, och från Tanzania, som tidigare följt en om än modifierad enklavmodell. Den tidigare nämnda utvärderingen konstaterar:

Utbildningen av kvinnor vid yrkesskolan i Hamman-Lif i Tunisien var inriktad huvudsakligen på den moderna servicesektorn. Kursprogrammet omfattade utbildning till affärsbiträden, sekreterare, hotellvärdinnor, här-

frisörskor men också industrisömmerskor och tvätteripersonal. Vid sekreterareskolorna i Kenya och Tanzania utbildas personal i maskinskrivning och stenografi för kontorsanställning.

Satsningen på enklaven kan också ge andra problem än snedfördelning av resurser och eftersättande av utbildningsbehoven inom andra sektorer än den moderna. En svårighet är att utforma utbildningen så att den svarar mot mer långsiktiga behov. Svårigheten, som sammanhänger med att arbetskraftsbehovet inom enklaven delvis bestäms av faktorer utanför mottagarlandets kontroll, är inte oöverstiglig. Men den blir speciellt påtaglig om utbildningen görs snävt branchinriktad och utan koppling till systemet för utbildning och träning i stort. I Tanzania lämnades t ex i början av 70-talet svenskt bidrag till yrkesskolan i Kidatu för utbildning av yrkesarbetare. Utbildningen var förlagd i anslutning till ett kraftverksbygge där den praktiska träningen ägde rum. Den lades emellertid ned när kraftverksbygget slutförts, eftersom allt ansågs tyda på att anläggningsarbetare av ifrågavarande slag i Tanzania var tillgodosett. Nedläggandet kan inte tas som intäkt för en generell kritik av satsningen. Exemplet understryker dock vikten av en utbildning som ger viss bredd och därmed förändringsberedskap, inte bara specialkunnande inom ett snävt område.

Anledning finns till omprövning eller vidareutveckling av tidigare års sätt att hantera utbildningskomponenten inom industriella-ekonomiska program. Konstaterandet gäller såväl program inom den moderna sektorn som inom den informella. Ett försök till nytänkande representerar SIDAs sätt att närma sig frågan om stöd till Angolas fiskerinäring. Förberedelsearbetet innefattar bl a en relativt bred kartläggning av landets utbildningsbehov och yrkesutbildningssystem i stort, i avsikt att bredda rekryteringsområdet för den planerade fiskeskolan, knyta denna nära samman med annan yrkesutbildning, skapa en mer mångsidigt användbar arbetskraftsresurs etc.

Kritik för bristande framförhållning vid planeringen av yrkesinriktade insatser har också riktats mot 60-talets största lärarutbildningsprojekt, Kenya Science Teachers College i Nairobi. Bakgrunden har varit de svårigheter som under 70-talets senare hälft kunnat konstateras för sekundärskoleeleverna att få arbete inom den moderna sektorn. Kritiken torde dock snarare drabba den snabba och föga reglerade expansionen av sekundärskolan än lärarutbildningen.

Även andra program har ifrågasatts. Biståndskontoret i Nairobi skriver i sin landrapport:

Insatsen Teknisk utbildning består (även den) av två komponenter: Byggandet av två tekniska sekundärskolor, samt upprustning av tolv redan byggda. Som med all sekundärskoleundervisning är teknisk utbildning i praktiken inte öppen för de mest eftersatta grupperna. Alla skolor är internatskolor och skolavgifterna ligger på en sådan nivå att de normalt exkluderar de mindre

bemedlade. Som utexaminerade kommer eleverna att framför allt gå till den moderna industrin och därmed tillhöra ett i jämförelse med majoritetens av landsbygdsbefolkningen privilegierat skikt.

Och biståndskontoret i Dacca:

Yrkesskoleinsatsen som inleddes 1976 har drabbats av betydande förseningar och fördröjningar. Projektet kan i sin nuvarande utformning knappast sägas komma de fattigaste grupperna till del, eftersom få bengaler har råd att ge sina barn den grundutbildning som krävs för inträde vid yrkesskolorna. Ännu mindre har de råd att avstå från den uteblivna inkomst som blir följden av att ha en son som elev på en sådan.

Det är viktigt att här sätta in problemen i ett större sammanhang. Satsningen på landsbygd och eftersatta grupper är en viktig riktpunkt, men utbildning med inriktning på den moderna sektorn kan ändå motiveras i många fall med hänsyn till tillvärtmålet. Av detta skäl kan även utbildningen på nivåer över grundutbildningens och den icke formella vuxenutbildningens nivå behöva uppmärksammas, som viktiga villkor för effektiva insatser på basnivå (lärarutbildning, träning av instruktörer, tekniker och förmän, skolning av administratörer etc). Vad de två anförda exemplen direkt beträffar, riktar de också uppmärksamheten på vikten av att se över rekryteringsvägar och verka för ett studiemedelsystem som avväger möjligheter till lån, stipendier och avgiftsbefrielse etc mot den grundläggande frågan om allas rätt till utbildning.

Även om bilden vid en hastig tillbakablick kan tyckas mörk finns ljusare inslag. Ett sådant representerar Bukare lant-hushållsseminarium i Musoma, Tanzania, som började byggas upp vid mitten av 60-talet och alltifrån starten fick en klar inriktning mot landsbygdssektorns behov. En annan framgångsrik satsning utgör stödet till vuxenutbildning och arbetslivsinriktad alfabetisering. Det rör sig här om en social, kulturell och ekonomisk mobilisering vars omödelbara målgrupp har varit och är den stora massan. Positiva resultat kan också noteras för de senaste årens utbildningssatsning på olika grupper av handikappade. Det görs också försök inom ramen för ett formellt yrkesutbildningsprogram i Bangladesh att ge utrymme för icke-formell utbildning av eftersatta grupper. Sammanfattningsvis kan sägas att synen på utveckling som ekonomisk tillvärt och utbildning som en servicefunktion styrd av snäva arbetsmarknadskrav stegvis breddats under perioden från 50-talets slut och fram till nu.

3.2.2 Primärhälsovård

Insatser inom primärhälsovården följer mönstret från exemplen ovan. Erfarenheterna från länder som söker åstadkomma utveckling främst genom tillvärt i den moderna sektorn visar att hälsovården har en tendens att koncentreras till enklaven, och därmed till städerna. Exempelvis konstaterar biståndskontoret i Kenya att

... den kenyanska hälsovården i stor utsträckning fortfarande (är) koncentrerad till städerna och då i första hand Nairobi.

Detta mönster är genomgående. I Guinea-Bissau, exempelvis, har myndigheterna varken haft kraft eller tillräcklig vilja att ändra på detta från kolonialtiden ärvda förhållande. En del av förklaringen är naturligt nog att läkare och annan högt utbildad personal endast med yttersta svårighet kan förmås flytta från huvudstaden med dess rudiment av utländsk bekvämlighet.

I Tanzania har försök gjorts att föra ut primärhälsovården till landsbygden. Enligt planerna skulle detta ske delvis genom mobilisering av landsbygdsbefolkningens eget arbete. Av olika skäl har detta varit svårt, vilket påpekas i en resultatvärdering från utredningsbyrån:

I samtliga de besökta regionerna förekom hälsocentraler som försenats därför att det visat sig svårt att mobilisera befolkningen för självhjälpsarbeten. Detta förhållande kan förklaras med ett antal faktorer, nämligen att alltför många projekt samtidigt kräver folk till självhjälpsarbeten, att viljan saknas, och att befolkningen ej bor tillräckligt koncentrerat för att mobiliseras. Svårigheten att organisera självhjälpsarbeten på byggnadsplatsen är också en faktor som försenar projektgenomförandet.

En nyligen genomförd inventering av hälsostationer och dispensärer på landsbygden visar dock att man efter många prövningar nått positiva resultat. Det finns också exempel på mycket lyckade insatser, där själva insatsmetodiken baserats på massmobilisering. En sådan är hälsokampanjen i Tanzania, som bedrevs under 3 månader 1973. Genom radioundervisning i kombination med studiecirklar informerades 2 milj människor om de vanligaste symptomen på folksjukdomar som malaria, dysenteri, hakmask och bilharzia och hur man ska förebygga och behandla dem. Enligt den evaluering som gjordes efter kampanjen kunde man konstatera att 750 000 latriner byggdes som resultat av kampanjen.

Det finns två typsituationer, där framgång nåtts även i länder, som inte tillämpar mobiliseringsmodellen. Den första situationen är den där ledningen av olika skäl verkligen haft intresse av att folket gynnats. Den andra är fall där graden av svensk styrning och medverkan varit mycket stor.

Den första typsituationen beskrivs på följande sätt av biståndskontoret i New Delhi:

Då det gäller att identifiera specifika insatser förefaller det önskvärt att i framtiden mera systematiskt än hittills stödja den typ av projekt/program, som - om de över huvud taget är tekniskt framgångsrika - "automatiskt" kommer fattiga och eftersatta grupper tillgodo. Smittkoppsutrotningen var ett bra exempel på ett sådant projekt, liksom man kan hoppas att malariaprogrammen ska bli det; dessa båda sjukdomar drabbar i första hand de sämre och sämst ställda.

Biståndskontoret i Dacca bekräftar att denna mekanism fungerat även i Bangladesh:

Smittkoppsbekämpningsprogrammet har genomförts framgångsrikt av WHO. Det sista kända fallet av smittkoppor i Bangladesh rapporterades 1975. Landet är förklarat fritt från smittkoppor.

I situationer som dessa utnyttjas det faktum att sjukdomar ofta är "mer jämlika" än regimerna. Smittan drabbar både hög och låg. De ledande skikten kan därför inte rädda sig själva annat än genom att rädda de eftersatta och fattiga samhällsskikten:

Om den andra typsituationen skriver biståndskontoret i Nairobi följande:

Hälsovården på landsbygden har i hög grad ombedörjts av olika missioner vars resurser dock inte på långt när räckt till. För att täcka sina kostnader har de dessutom ofta fått lov att ta ut avgift för sina tjänster vilket exkluderat de allra fattigaste. En insats som syftar till att föra en gratis sjukvård närmare landsbygdens fattiga befolkning kan ur målgruppsynpunkt knappast vara bättre.

Missionsinsatser karaktäriseras i allmänhet av ett stort inslag av utländsk personal, som arbetar långsiktigt och tar större ansvar än vad som är möjligt för en reguljär biståndsarbetare i en av mottagarlandet styrd organisation. Exemplet visar just att svenska biståndspolitiska mål kan nås även under ogynnsamma omständigheter om insatserna utformas i syfte att kompensera för de ofördelaktiga inslagen i omgivningen.

3.2.3 Familjeplanering

Svenska insatser för familjeplanering syftar i första hand till att förbättra situationen för fattiga familjer, inte minst mödrar och barn. Fp-insatser kan alltså karaktäriseras som ett medel - ökad konsumtion av samhällstjänster - för social och ekonomisk utjämning. Enligt resonemanget i 3.1 kommer sådana insatser framför allt att nå de önskade målen om de kopplas till åtgärder för ökad materiell produktion enligt mobiliseringsmodellen. Detta stämmer väl överens med svenska erfarenheter. Familjeplanering når sällan de önskade resultaten om inte de allmänna levnadsbetingelserna samtidigt förbättras. Fp-insatser har därför störst möjlighet att lyckas i samhällen, som tillämpar mobiliseringsmodellen.

Ett exempel på ett land med integrerad familjeplanering och hälsovård är Vietnam. Mödra- och barnavård, liksom preventivmedelsrådgivning och kampanjer för minskat barnantal, sker via hälsocentraler, som finns på bynivå över hela landet. Syftet är inte enbart att minska befolkningsökningen utan också att få ut kvinnorna i produktionen. Medvetenheten om familjeplaneringsmålen är stor bland befolkningen, men är ännu så länge större i städerna än på landsbygden.

Man kan också finna exempel på att familjeplanering prioriteras högt även i länder, som inte tillämpar mobilisering. Detta kan hänga samman med ett egenintresse hos de ledande skikten i dessa länder att inte låta de fattiga bli fler. En ohelig intressegemenskap kan härigenom uppkomma mellan givare och mottagare och kan leda till att fp-insatser lyckas ganska väl att nå målgruppen. Detta bekräftas exempelvis i SIDAs senaste regeringsskrivelse om utvecklingssamarbetet med Bangladesh:

Av de svenska insatserna kan en sägas i full utsträckning direkt nå de fattiga, nämligen familjeplaneringsprojektet.

Enligt det svenska mer integrerade synsättet på familjeplanering är emellertid inte detta tillräckligt. Andra åtgärder av social och ekonomisk natur behövs för att en stadigvarande förbättring av de fattiga familjernas situation ska kunna nås. Av dessa skäl, men även för att uppnå en nationell spridning av fp-service, finns det anledning att knyta fp-programmen till den allmänna hälsovårdspolitiken. Detta synsätt har också accepterats av fler programländer. I en utvärdering skriver biståndskontoret i Kenya:

Det kenyanska familjeplaneringsprogrammet har två huvudmål, nämligen dels att förbättra hälsosituationen och välståndet för alla kenyaner framför allt för barn och mödrar, dels att sänka befolkningstillväxten. Som ett resultat av en ökad satsning inom barna- och mödravården påräknas en sänkt fertilitet.

I verkligheten brister det emellertid på den punkten. I föregående avsnitt beskrevs svårigheterna att få ut hälsovården på den kenyanska landsbygden. Detta har även observerats av biståndskontoret i Dacca:

Familjeplaneringsprogrammet har utvecklats relativt väl. Starkt politiskt stöd för familjeplaneringsinsatser lämnas av regeringen. Tillgänglig statistik är bristfällig, men antalet fruktsamma som praktiserar familjeplanering synes ha ökat, kanske med 6-7 procent. Födelseantalet anges ha sjunkit med 2-3 enheter sedan programmet kom i gång. Efterfrågan på familjeplaneringstjänster, tycks vara större än utbudet.

Betydande problem är samtidigt förknippade med programmet. En varaktig sänkning i befolkningsöverskottet torde kunna nås först när levnadsvillkoren för människorna på landsbygden blir bättre. En svaghet är därför att familjehälsovården - som inbegriper familjeplanering samt barna- och mödravården - inte är integrerad i den allmänna hälsovården. Inte heller finns en fastställd politik för hälso- och nutritionsområdet.

Den första femårsplanen gav riktlinjer för en utbyggnad av hälsovården mot mer preventiv än kurativ vård och en satsning på sammanhållna tjänster

för båda delarna på basplanet. Det har dock brustit i genomförandet och fortfarande nås bara en femtedel av hela befolkningen av samhällets hälsovård.

Trots svårigheterna med hälsovården fungerar familjeplaneringsprogrammet som ovan nämnts någorlunda tillfredsställande. Skälet torde vara att myndigheterna ger familjeplaneringen, men ej nödvändigtvis hälsovården, prioritet.

Mottagarländernas ibland mycket starka intresse att minska befolkningstillväxten bland de fattiga kan även leda till ett brott mot principer som i svenska ögon inräknas bland de mänskliga rättigheterna. På denna punkt finns exempel, särskilt från Indien, där familjeplaneringskampanjen under åren 1976-77 bedrevs med inslag av totalitära tvångsmetoder.

3.2.4 Småbruk

Målet för insatser med inriktning på småbrukare är i allmänhet tvåfaldigt. Det ena är att öka jordbrukets avsaluproduktion, ofta i syfte att minska städernas beroende av importerade livsmedel. Det andra och inte mindre viktiga är att bidra till att småbrukarbefolkningen kommer ur sin självhushållningstillvaro och skapar förutsättningar för sin egen materiella förkovran genom att sälja på en marknad och dra fördel av arbetsfördelning och specialisering. De erfarenheter som redovisas nedan gäller även småföretagare i övriga delsektorer på landsbygden, t ex i fiske- och skogssektorn.

På det hela taget kan småbruk karaktäriseras som produktion utanför enklaven. Utgångspunkten är alltså att bistånd av denna typ bör ha framgång även i länder som huvudsakligen satsar på att utveckla enklaven.

Detta visar sig också vara fallet. Det finns många exempel på småbrukarstöd, som lett till väsentliga produktionsökningar, ofta till följd av en genomgripande förändring av produktions- och avsättningsbetingelserna. Insatserna leder i allmänhet till att många bönder får det bättre. Vidare redovisas ofta positiva sekundära effekter, exempelvis ökade insikter om hur de förvaltande organen bör arbeta. Sålunda sammanfattar biståndskontoret i Nairobi erfarenheterna från en "Special Rural Development Programmes"-insats på följande sätt:

Såsom generell kommentar till hela SRDP kan sägas att det är ett intressant exempel på vad som kan utföras (och inte utföras) i ett u-land med oklar central utvecklingspolitik men med progressiva element i administrationen, tvingade att lita till utländsk hjälp för att söka genomföra utvecklingsprogram avsedda för en fattig landsbygdsbefolkning. Utvecklingsstrategin för SRDP-Migori har varit att satsa på progressiva bönder med en förhoppning av en automatisk spridning av fördelarna till de fattigare bönderna. I viss mån har de fattigare gagnats genom viss ökning av produktionen och ökade

sysselsättningsmöjligheter, men det största värdet av programmet, för framtida landsbygdsutveckling, torde dock den nya typen av lokala administrativa rutiner vara, förutsatt att de får bestå.

En av SIDA:s utvärderingar av CADU/EPID-projektet når likartade slutsatser (det rör sig här om händelser som inträffade innan Etiopien inlett försöken att åstadkomma allmän folkmobilisering inom produktionen):

CADU tillkom som ett omfattande landsbygdsutvecklingsprojekt vid en tid då många hithörande problem inte var lika väl dokumenterade som de är i dag... CADU/EPID:s pionjärarbete har emellertid fått sin bedömning genom att de till en del uppnått sina målsättningar och, framför allt, genom att de i det faktiska arbetet klart utvisar de behov ifråga om administration, social kontroll och sociala institutioner, investeringar och arbetskraft, som finns för att uppnå en allmänt spridd landsbygdsutveckling som kan gynna folkflertalet. Vi inser det stora värdet av dessa projekt och stöder, med vissa modifikationer, en fortsättning av dem.

Insatser för småbrukare leder alltså i allmänhet till att stagnationen i jordbruket kan hävas. Detta beror framför allt på att de institutionella och administrativa faktorer, som tidigare utgjort en hämsko för produktionen har undanröjts. De nya produktionsbetingelserna kan ofta liknas vid dem som råder på en fri marknad, samtidigt som projektet erbjuder draghjälp i form av krediter, marknadsföring och väsentliga inputs för produktionen. Det är därför inte förvånande att denna typ av insatser ganska snabbt leder till produktionshöjningar, och en allmänt sett ökad dynamik och tillväxt i jordbrukssamhället. Enligt en utvärdering av IDZ-programmet i Zambia ökade jordbruksproduktionen tiofalt i de områden där verksamheten bedrevs jämfört med en trefaldig ökning i övriga regioner. IDZ har också lett till positiva resultat vad gäller sysselsättning, inkomstutjämning och migration.

Men erfarenheterna visar också att de dynamiska inslagen kan ha en mörk baksida, som särskilt accentueras i samhällen med en stark social skiktning. Faktorer som social status eller ekonomisk styrka kan motverka att de dynamiska inslagen når ut till alla grupper på landsbygden. Det finns sålunda flera exempel på att den sociala skiktningen tenderar att öka genom småbrukarstöd i sådana samhällen. Ur målgruppen småbrukare har vissa större förmåga än andra att utnyttja de nya möjligheterna, med utsikter att lyfta sig själva socialt till gruppen medelstora bönder. CADU-projektet har visat att när de ekonomiska betingelserna gör det lönsammare för jordägaren att själv bruka jorden i stället för att arrendera ut den, så sparkas småarrendatorer och blir ett jordlöst proletariat. Med ökad sammanläggning av jordbruksägor uppkommer visserligen efterfrågan på jordbruksarbetare, men det är sällan så att hela den arbetskraft som ställts sysslolös kan sugas upp i det nya produktionssättet. Erfarenheten visar också att denna

förändring av produktionsförhållanden endast under vissa betingelser leder till totalt sett större livsmedelsproduktion. Den ökade tillväxtens baksida kan alltså vara ökad utslagning och växande inkomstskillnader på landsbygden.

En annan faktor som kan motverka utjämningen är när den teknik som används inom insatsen kommer från den moderna sektorn. Biståndskontoret i Nairobi beskriver hur detta hotade att inträffa inom SRDP:

För att förbättra marknadsföring av jordbruksprodukter, ge sysselsättning och förbättra de allmänna kommunikationerna har ett speciellt program för småvägar igångsatts. Till en början användes kapitalintensiva metoder, vilket innebar att ca 2/3 av det satsade kapitalet försvann ut ur området till firmor och maskinägare. På detta sätt byggdes ca 300 km väg. Metoden motiverades med att det var nödvändigt att snabbt få till stånd ett vägnät med tanke på marknadsföringen. Senare övergick man till att använda sig av arbetsintensiv metod varvid drygt 300 personer erbjöds arbeten med en sammanlagd lön av 600 000 shilling i månaden.

Biståndskontoret i Nairobi har också beskrivit den risk som ligger i framväxten av en ny sorts ekonomiskt beroende:

Tobaksodlingsprojektet genomförs av en privatfirma, British American Tobacco Co (BAT), tillsammans med jordbruksministeriet. Antalet tobaksodlande bönder är nu uppe i drygt 400. Tobaken ger god inkomst per ytenhet, men är så arbetskrävande att lönsamheten, relativt sett, blir mindre än för andra grödor. Tobaken är dessutom mycket näringskrävande, vilket gör det svårt att senare utnyttja jorden för andra grödor. Av hälsoskäl kan inte heller förrän efter flera år matgrödor odlas på samma mark där tobak odlats. Anledningen till att bönderna trots dessa nackdelar odlar tobak är att BAT förser dem med alla produktionsmedel såsom plantor, handelsgödsel, utbildning, ladubyggnader (för torkning) och marknadsföring på kredit. Den säkerhet bönderna lämnar för denna kredit är skörden av tobak. Eftersom böndernas förhandlingsposition vad gäller prissättningen är svag och möjligheterna att övergå till andra grödor är små, finns det en risk att bönderna i framtiden av BAT tvingas acceptera sjunkande inkomster.

Orsakerna till beroendet och utslagningen, när detta inträffar, är inte sällan teknikens karaktär. I en rapport från utredningsbyrån konstateras att teknologi kommer i "paket". Småbönder saknar ibland ekonomiska möjligheter att köpa hela paketet:

Den nya teknologin består dock inte enbart av nytt utsäde, utan av ett "paket" bestående av nytt utsäde, konstgödsel, insektsbekämpningsmedel samt

en rad nya arbetsmetoder som radsådd etc. Undersökningen visar att konstgödsel och insektsbekämpningsmedel användes i större utsträckning av större jordbrukare än av mindre. Detta innebär att avkastningen och därmed inkomstförbättringarna är större för storjordbrukare än för små jordbrukare.

Det är därför viktigt att jordbrukstekniken inte kritiskt anamlas utifrån. Ofta finns möjligheter att förbättra jordbruket från dess egna förutsättningar snarare än genom introduktion av paketteknologier som får icke önskvärda effekter. Detta konstaterades i utvärderingen av CADU/EPID:

Tonvikten på krediter, handelsgödsel och förbättrat utsäde har dominerat över och fördröjt utläringen av gättre jordbruksteknik, ett mer varierat odlingsmönster, utvecklingen av husdjurssidan, (skötsel, fodergrödor etc) och utläring av ekonomisk jordbruksdrift.

Ett väsentligt incitament för en marknadsstyrd livsmedelsproduktion är avsalupriset; i en normal marknadssituation stimulerar höjda priser till ökad produktion. Men priserna spelar också en viktig roll för fördelningen av inkomsterna. Högre avsalupriser på livsmedel innebär att inkomster omfördelas från konsumenterna i städerna till producenterna på landsbygden. I denna kamp om inkomsterna är det ofta så att de inflytelserika grupperna i städerna lyckas bättre än småbrukarna att upprätthålla sina realinkomster. Exempel från Zambia visar bl a att en av de avgörande faktorerna för de senaste årens majsbrist just har varit regeringens oro för att stadsbefolkningen skulle motsätta sig prishöjningar. Detta har resulterat i minskade incitament hos bönderna att producera majs. Liknande exempel finns från Tanzania, där motståndet mot att höja köttpriset innebar ett minskat utbud.

Det svenska biståndet rymmer emellertid också exempel på att ansträngningar till mobilisering kan nå goda resultat, även i länder som inte tillämpar mobiliseringsmodellen. I sektorstödet till Zambia anslås resurser till den zambiska kooperativa federationen, som fördelar medel till sina lokalföreningar. Flera av dessa har lyckats att omvandla den kooperativa ideologin i praktisk handling, även om resultaten i nationell skala är mindre goda.

Slutsatserna av detta är att det är betydligt enklare att nå en ökad resurstillväxt än social och ekonomisk utjämning med småbrukarstöd. Detta gäller i särskilt hög grad om ägostrukturen och statsmakternas politik motverkar utjämning. Många faktorer samverkar till detta: politiska och sociala realiteter, teknikval, prispolitik och, inte minst, insatsernas inneboende överskådlighet (det rör sig ju inte om avgränsade "tekniska" projekt utan ett komplicerat samspel av social och ekonomisk natur). Detta gör det också mycket svårt för biståndsgivaren att genom en noggrann planering och kontroll styra verksamheten mot de önskade målen, även om detta inte är helt uteslutet på

regional eller lägre nivå. Det kan under vissa förutsättningar vara mer effektivt att slussa resurserna direkt till bonde- eller andra producentorganisationer i mottagarlandet eller via ett samarbete mellan enskilda organisationer som prioriterar dessa mål i givar- och mottagarlandet.

3.2.5 Industri

Det svenska biståndet till industrialisering är av senare datum än stödet till jordbrukssektorn. Under 60-talet förekom viss kreditgivning till en industribank i Tunisien och stöd till import av kapitalvaror för den indiska industrin. Men dessa insatser hade inte karaktären av ett sammanhållet program utan utgjorde snarare ett allmänt stöd till finansieringsinstitutionerna, eller i det indiska fallet betalningsbalansen. På begäran av riksdagen började under 70-talets första år ett stöd till industrisektorn att utvecklas. De motiv som anfördes i riksdagens och regeringens uttalanden gällde framförallt att stärka mottagarländernas oberoende - om u-länderna skulle kunna trygga sin självständighet och försörjning erfordrades en snabb utbyggnad av deras industri. I några av riksdagens uttalanden betonades särskilt de statliga u-landsföretagens behov av finansiering, med hänsyn till att en stor del av kapitalflödet till industrisektorn kom från multinationella företag. Flera uttalanden gjordes också till stöd för utveckling av småindustrier i mottagarländerna, eftersom dessa ansågs ha särskilt hög sysselsättningseffekt och att de kunde mobilisera det tekniska kunnande som fanns hos hantverkare och mindre företagare.

I det industribistånd som SIDA utvecklat under 70-talet har två komponenter vägt tyngre än de övriga. Dels har stödet inriktats på större statliga företag, dels har det gått till småindustriutveckling. Vad gäller de statliga industrierna, har dessa främst kommit att utgöras av skogsindustrier: de två massa- och pappersbruken Bai Bang i Vietnam och Mufindi i Tanzania. Under senare år har också planer på ett sektorstöd till skogsindustrier i Moçambique vuxit fram. Det är av intresse att konstatera, att såväl på den tanzaniska som i synnerhet på den vietnamesiska sidan har oberoendemålet framhållits starkare än tillväxtmålet i de förberedande diskussionerna. Försörjningen med papper har visserligen varit en viktig målsättning, men tillgången på modern teknologi har ofta betonats starkare. De utredningar som föregick investeringsbesluten visade förhållandevis måttlig lönsamhet för de båda projekten, men önskemålet om en nationell försörjningsbas och en källa till kunskap och teknisk utveckling inom produktionen uppvägs de nackdelar som ett strikt företagsekonomiskt betraktelsesätt skulle ha kunnat påvisa. Sysselsättningsaspekter spelade inte någon nämnvärd roll i mottagarländernas bedömningar av dessa projekt. När det gäller det moçambikiska programmet ligger lönsamhetskalkylerna något högre än i de båda tidigare nämnda fallen.

Det är ännu för tidigt att bedöma, i vilken grad Bai Bang och Mufindi kommer att uppnå de mål som båda parter uppställt. Det är här fråga om industrier, som är klart koncentrerade till den moderna sektorn i länder som eljest medvetet verkar för mobilisering. Avsevärda sysselsättnings effekter torde dock kunna påräknas framför allt inom skogsplantering och avverkning. När det gäller det av både Vietnam och Tanzania omhuldade oberoendemålet, kommer detta sannolikt att kunna nås först på mycket lång sikt. Den teknologi som valts har på kort sikt snarare ökat än minskat ländernas beroende, och det är först när de vunnit en viss kontroll över teknologikutvecklingen inom papperstillverkningen, som beroendet kan minska. De båda projekten kommer att främja den totala produktions-tillväxten, även om avkastningen kanske inte till en början blir lika stor som alternativa objekt kunde ha åstadkommit. När det gäller Bai Bang är dock den låga avkastningen delvis en följd av att företagens investeringskostnader belastats med en rad infrastrukturinvesteringar och sociala utgifter, som normalt inte ingår i företags-ekonomiska investeringskalkyler.

Valet av den mindre industrin som koncentrationsområde motiverades som nämnts från svensk sida främst av sysselsättnings- och mobiliseringsskäl. De länder som fått del av stödet är Botswana, Guinea-Bissau, Kenya, Swaziland och Tanzania. I fråga om Botswana och Swaziland tillkom utöver de nämnda målen också oberoende: det gällde att hjälpa dessa båda länder att utveckla en industri som kunde göra dem mindre beroende av Sydafrika. I fallet Kenya tillkom dessutom en utjämningsaspekt, eftersom Sverige ville välja en relativt underutvecklad region för lokaliseringen av småindustriinsatserna.

Även i dessa fall såg mottagarsidan något annorlunda på målen för projekten. I såväl Kenya som Tanzania var ett viktigt mål att få fram en afrikansk småföretagarklass, på ett område som hittills dominerats av asiater. Sysselsättningsaspekterna spelade i båda dessa fall en obetydlig roll, men däremot framhölls tillväxt- och försörjningsmålen som mycket viktiga. I Tanzania såväl som i de båda länderna i södra Afrika betonades starkt önskvärdheten att utveckla en inhemsk teknologi.

De erfarenheter som hittills vunnits inom småindustri-programmet har inte motsvarat de ganska högt ställda förväntningarna. Flera positiva resultat har noterats när det gäller metodutveckling och institutionsbyggande, men i fråga om mobiliseringsaspekten har det visat sig att förväntningarna var orealistiska. Biståndskontoret i Nairobi skriver:

Avtalet om stöd till Småindustriprogrammen i Nyanza-provinsen undertecknades 1972. Förhoppningarna - åtminstone på svensk sida - var att man genom att ställa moderna industrilokaler till förfogande och genom att bistå med finansiellt stöd och kommersiell och teknisk rådgivning skulle få i gång lokala små entreprenörer och hjälpa dem att expandera. Vidare fanns uttalade ambitioner att i första hand utnyttja lokala råvaror och producera för den lokala marknaden samt att ge ett betydande tillskott till sysselsättningar i regionen.

Inget av dessa mål har egentligen kunnat uppfyllas. Efter etablerandet av de första industrierna som möjligen skulle kunna passa in i beskrivningen har trenden gått mot allt större enheter, allt större kapitalinsatser, alltmer komplicerad teknologi och alltmer exklusiva produkter. Den lokale entreprenören har bytts ut mot penningstarka personer, höga statstjänstemän, parlamentsledamöter m fl som sökt investeringsobjekt.

Även biståndskontoret i Gaborone pekar på faran av en småindustriutveckling som inte bygger på den lokala befolkningens färdigheter och önskningsar:

Småindustriprogrammet har ännu inte helt motsvarat vare sig Botswanas eller Sveriges förväntningar, inte minst i relation till oberoendefrågan. Det svenska biståndet har sökt bidra till att programmet i framtiden skall kunna spela en mer positiv roll, bl a genom ökad inriktning på basprodukter i landsbygdsdistrikten, importsubstituerande industrier och samarbete med brigadverksamheten. Svårigheterna har bl a varit att dels intressera den lokala befolkningen för en ny typ av ekonomisk verksamhet som saknar inhemska tradition och förankring, dels skapa livsdugliga företag i konkurrens med Sydafrika - inom ramen för tullunionen - med detta lands formidabla komparativa fördelar.

Småindustriprogrammet i Arusharegionen i Tanzania har nått bättre resultat när det gäller mobiliseringen, kanske främst därför att det i denna region fanns en resursbas i form av hantverks- och företagardimensioner och en bestämd vilja på tanzansk sida att i stor skala utnyttja svenskt kunnande. De försök som gjorts i Kenya att uppgradera existerande småföretag i Kisii har av samma skäl varit mer framgångsrika än industribyn i Kisumu när det gäller att nå utanför den urbaniserade överklassen. (Även i fallet Kisumu torde för övrigt majoriteten av företagarna komma från grupperna mellan rena småföretagare och den etablerade överklassen). En slutsats som kan dras är att målgruppen för insatser av detta slag måste utväljas med stor omsorg - t o m större än när det gäller näringar som redan är etablerade i regionen - om de inte skall leda till en förstärkning av enklavekonomin och ökade inkomstskillnader.

Vad beträffar oberoendemålet, är bedömningen av resultaten mer vansklig. Liksom i fråga om storindustrierna är de nya företagen ännu starkt beroende av utländsk teknologi och finansiering och en reell inhemska kontroll över dessa resurser kommer att låta vänta på sig. I Botswana och Swaziland påverkas företagens utvecklingsmöjligheter dessutom mycket starkt av den sydafrikanska industrin. När det slutligen gäller småföretagens betydelse för tillväxten, har ingen utvärdering ännu gjorts till belysning av företagens samhällsekonomiska

lönsamhet. Erfarenheterna visar att det tar lång tid att bygga upp en inhemsk småindustri i länder eller områden som i stort sett saknar den typ av småindustri som det svenska stödet avser utveckla. En mer omfattande bedömning av i vilken mån de uppsatta målen - såväl SIDA:s som mottagarlandets - har därför ännu inte kunnat göras.

3.2.6 Vattenförsörjning

Insatser för vattenförsörjning sönderfaller i två kategorier. Vissa insatser är ägnade att åstadkomma vatten för produktionsändamål. Andra syftar till att bidra med vatten för människornas konsumtion. De två typerna av insatser är till sin natur tämligen olika trots att själva råvaran - vattnet - är densamma.

Insatser för produktionsvatten gäller normalt olika sorters bevattningssystem för jordbruket. Till karaktären ligger sådana projekt mitt emellan småindustristöd och småbrukarstöd. Med småbrukarstödet delar de den egenskapen att de ska passas in i en redan etablerad produktionsapparat. Med småindustristödet delar de den egenskapen att baseras på en ofta helt ny teknik.

Det visar sig också att insatser för produktionsvatten är utsatta för precis samma risker som de ovan nämnda insatstyperna. Även när de leder till produktionsökning hotar de att skapa nya sociala klyftor på landsbygden, ty den fördel som det nya vattnet medför kan lättast tas om hand av dem som redan har viss makt och rikedom. Så här skriver biståndskontoret i Dacca i sin landöversyn:

Bevattningsprojektet är kanske den grundligast utvärderade svenska biståndsinsatsen i Bangladesh. I den konsultrapport om projektet som förelåg i mars 1977 konstateras, att fördelningen av jordägandet i projektområdet är ojämnare än i landet som helhet. Ledaren för de grupper som utnyttjar en brunn är vanligen den socialt och ekonomiskt starkare mannen i byn eller en nära släkting till denne. I kraft av sin dominerande ställning och goda kontakter med lokala myndigheter har denne ledare stora möjligheter att utnyttja brunnarna för egen vinning. Så har också skett i stor utsträckning. Landsbygdseliten har allmänt spelat en avgörande roll i genomförandet av projektet. Dess representanter kunde genom sina kontakter med myndigheterna se till att deras by försågs med en brunn. De hade också råd att sälja eller t o m gratis ställa mark till förfogande för installationerna. Under dessa förutsättningar kunde inte väntas annat än att välbeställda jordägare drog den största nyttan av bevattningen, även om fattiga bönder och jordlösa också fick högre inkomster och fler arbetstillfällen. Den nya tekniken medför sannolikt att klyftorna på landsbygden ökar.

Denna bild av projektets konsekvenser bekräftas i stort sett i den senaste av de rapporter om sociala och ekonomiska aspekter på rörbrunnssinsatsen som utarbetats på biståndskontorets begäran.

Insatser för produktionsvatten bör alltså av SIDA behandlas - både teoretiskt och praktiskt - på samma sätt som insatser för utveckling av småindustri och för stöd till småbrukare.

Insatser för konsumtionsvatten har helt andra karakteristika. För det första är målgruppen nästan alltid de fattiga utanför enklaven eftersom de övriga i allmänhet har sitt vatten ordnat. För det andra är det nästan alltid fråga om en samhällstjänst som myndigheterna erbjuder landsbygdsinvånarna, utan att dessa nödvändigtvis efterfrågar den.

Brunnar för konsumtionsvatten drabbas normalt av stora problem med underhåll sedan staten en gång grävt dem och försett dem med pumpar. Det skäl som oftast uppges till bristande drift och underhåll är att staten helt enkelt saknar tillräckliga penningresurser. Landet ifråga står inför valet att avsätta medel ur sin oftast ansträngda statskassa till antingen subventionerad drift och underhåll av vattenanläggningar eller till nyinvesteringar andra kanske mera produktiva sektorer. En vattenläggning kräver avsevärda belopp för drift och framför allt för underhåll. Andra kringliggande sektorer typ vägar, tele, kraft etc är ej lika känsliga för bristande underhåll. Men bakom svårigheterna ligger ofta djupare problem, som sammanhänger med att man valt en teknologi som är för avancerad.

Drifts- och underhållskostnaden kan endast i ringa grad täckas genom avgifter från konsumenterna, då dessas betalningsförmåga oftast är otillräcklig. Och eftersom få biståndsgivare är beredda att avsätta medel till mer än själva investeringen inträffar det att brunnar och andra vattenanläggningar helt enkelt rasar samman i brist på medel för underhåll.

Ett annat skäl till dåligt fungerande drift och underhåll är att konsumenterna inte tillfrågats om de vill ha några brunnar och över huvud taget inte deltagit i planeringen.

Det nära 15 år långa samarbetet med u-länder inom vattensektorn har resulterat i ett stort antal utvärderingar och planer som gett SIDA en förhållandevis god inblick i verksamheten.

Ett av huvudmålen med utbyggnad av konsumtionsvatten i u-länderna var en förväntad bättre hälsa. Utvärderingarna visar att detta mål i stort inte nåtts, främst

därför att rent vatten i sig inte är tillräckligt, utan insatser av denna typ måste köpplas till hälso-utbildning, hygienfrågor o s v.

Ibland blir vattnet hälsovådligt. Detta konstateras till exempel i en rapport från industribyrån om vattnet i Botswana:

Däremot vittnar åtskilliga undersökningar om alltför höga colifrekvenser i dricksvattnet i Botswana. De två specialundersökningar som genomförts nyligen av Dr Ann Thomsson på ett antal byar visar dessutom riklig förekomst av salmonella och schigella i vattnet. De testserier som vattenmyndighetens vattenkvalitetsexpert Hans Lann nyligen utfört pekar på liknande förhållanden. Människor infekteras ständigt av det förorenade vattnet och särskilt småbarn får diaréer och andra sjukdomar, ibland med dödlig utgång.

I flera mottagarländer visar erfarenheter att endast 40-50 % av antalet potentiella vattenkonsumenter av en anordning med rent vatten, utnyttjar denna möjlighet. Denna utveckling har flera orsaker varav några är: bristande information om det rena vattnets betydelse, felaktig placering av anordningen ur social eller teknisk synpunkt, felaktig teknik, bristande folkligt deltagande i planering och utnyttjande.

Vandalisering av pumpar, kranar eller rör har redovisats från flera mottagarländer. Förmodligen kan orsakerna härtill hittas i samma orsaker som redovisats ovan med en förmodad tyngdpunkt på bristen av folkligt deltagande och därpå följande ansvar för anläggningen.

Vikten av ett folkligt deltagande har fått en allt mer framträdande roll i den internationella debatten. Erfarenheterna av hur sådant deltagande skall gå till är dock begränsade och hittills har engagemanget som regel begränsats till insatser i form av direkt kroppsarbete. I Tanzania bidrar sålunda byborna med en stor del av grovarbetet i s k self-help schemes. Frivilligt självhjälpssarbete s k Harambee förekommer även i Kenya.

Den andra sortens svårighet är att de statliga myndigheter som satts att sköta vattenprogrammet drabbas av avtagande effektivitet. Resurserna sipprar helt enkelt aldrig ned till folket utan konsumeras genom ineffektivitet i förvaltningen. Normalt sett tar det tid att utveckla sådan ineffektivitet vilket innebär att produktionen är högst i början innan förvaltningen anpassat sig till det stora resursinflödet. Något sådant tycks ha inträffat i Tanzania. Under SIDA:s sektorgenomgång 1978 indikerades utvecklingen i siffror:

För varje år som går blir det färre och färre invånare i Tanzania som får ta del av nya vattenanläggningar. Så här ser siffrorna ut för de tre senaste åren mätt i antal nya vattenmottagare på landsbygden:

| | | |
|----------|---------|-----------------------|
| År 75/76 | 488 000 | nya vattenkonsumenter |
| " 76/77 | 308 000 | "- |
| " 77/78 | 200 000 | "- |

Till en del kan detta sägas bero på att det svenska stödet varit oförändrat i nominella termer - 40 mkr per år. Men detta kan endast förklara en liten del av produktionsminskningen.

I Tanzania har vattenprogrammet även drabbats av underhållsproblem. Samtidigt som produktionen minskar slutar redan byggda anläggningar att fungera. Från sektorgenomgångar har även framkommit att av planerade nya anläggningar under 1977/78 kom knappt hälften till stånd. Denna nedgång skulle man kunna acceptera - som en förhoppningsvis tillfällig svacka - om det inte vore så att de redan existerande anläggningarna hade förfallit i nästan lika snabb takt som man hunnit bygga nya.

I princip finns två metoder att försöka lösa dessa problem. Den första är att öka den tekniska effektiviteten genom att dra in mer och mer teknik och organisatorisk förmåga från den moderna sektorn. Eftersom det uppenbarligen är svårt att finna former genom vilka folket deltar i planering och genomförande, måste folkets oförmåga ersättas med avancerade maskiner och organisation. Denna lösning är den som ofta väljs av de ansvariga ledarna i programländerna. Detta framgår exempelvis av den rapport om vattenprogrammet som skrevs 1978/79 av de tanzaniska vattenmyndigheterna och SIDA:

Shortages in supply which are main constraints to the present capacity are not only due to insufficiency of stores but a lack of advanced planning at regional and national level. A system for at least two years planning is recommended for the sector as well as improvements of the procurements and stores function.

An effective operation and maintenance system must be implemented to keep the water schemes at their design capacity and it is recommended that such a system is started in the three lake regions.

Experience from these regions should gradually be reported and utilized in other regions. The final goal should be to complete a national manual for operation and maintenance for rural water supply.

Denna lösning skulle kräva mer och mer resurser utifrån, exempelvis i fråga om personal, vilket rapporten noterar:

MAJI* estimates that their requirements of foreign personnel assistance will prevail and even increase in both a medium and long term perspective. If the intended concentration policy for the country as

*) Tanzanias vattenministerium

a whole is implemented a higher level of activities could be expected within the sector in particular for rehabilitation, operation and maintenance and thus a higher input of both local and expatriate personnel will be required.

Risken med denna sorts lösning är att den kommer att skapa ytterligare problem och flaskhalsar och sjunkande effektivitet. Orsaken till vattenprogrammets svårigheter är själva uppläggningsen, nämligen tanken på att staten med modern teknik ska göra något för folket. Det är osannolikt att en lösning som innebär att man tar ännu mer sofistikerade metoder i bruk ska komma att leda till framgång.

Den andra metoden illustreras av den insats som nu planeras i Etiopien. Inom den etiopiska vattenmyndigheten skall upprättas en avdelning för konsumentservice och information. Dess huvudsakliga arbetsuppgift blir att hålla kontakt med konsumenterna och i görligaste mån säkerställa att framtida vattenprojekt får en social förankring. I princip skall varje berörd by delta i planering, byggande, drift och underhåll samt evaluering. Idealförhållandet anses av den etiopiska vattenmyndigheten vara när framställning om ett vattenprojekt kommer från byn. Avdelningen för konsumentservice och information kommer att driva motivationsskapande program för att stimulera fram dylika framställningar.

Vidare skall det i det etiopiska programmet i största utsträckning användas lokalt material. Anpassad teknik kommer att få en central roll i programmet. Berörd by skall ställa arbetskraft till förfogande. Tillsyningsman för pumphuset skall utses och betalas av byborna. För varje by skall en vattenkommitté bildas. Kommittén skall bestå av fem personer varav minst två skall vara kvinnor. En hälsoagent skall ingå i vattenkommittén. Hälsoagentens viktigaste arbetsuppgifter blir hälsoutbildning samt instruktion till elementära sanitära lösningar. Hälsoagenten skall också förmedla till byn ett informationsprogram som utarbetas av hälsoministeriet.

Den etiopiska vattenmyndigheten uppger att de ej orkar bära kostnaderna för de framtida drifts- och underhållsfunktionerna. Vattenmyndigheten avser därför avgiftsbelägga vattnet men skall innan så görs noga undersöka bybornas betalningsförmåga. Det svenska bidraget till vattensektorn i Etiopien kommer att omfatta även stöd till drift men framför allt underhåll.

3.2.7 Importstöd

Importstöd utgörs av pengar eller varor som ställs till mottagarens förfogande för att täcka ett importbehov, som kan vara mer eller mindre väl dokumenterat. Biståndsformen har sitt ursprung dels i de allmänna importkrediterna till Turkiet och Indien på 60-talet, dels i det sk finansiella gåvobiståndet - varor som inte var bundna till viss användning och som kunde försäljas i landet

för att ge staten intäkter - som representerades exempelvis av pappers- och konstgödselgåvor till Indien och Pakistan. Det biståndsmål som åberopades på den svenska sidan var tillväxten och försörjningen med väsentliga varor och insatserna grundades i regel på bedömningen att tillväxten i dessa länder i särskilt hög grad hämmades av bristen på utländsk valuta.

Eftersom syftet med importstödet var att finansiera ett underskott i bytesbalansen, spelade det relativt ringa roll för vilka specifika ändamål de svenska resurserna användes. Om Indien ville importera hundra olika kapitalvaror för sin industri, skulle det kunna sägas vara något av ett självbedrägeri om Sverige i förväg begärde att få veta vilka av dessa som finansierades med svenska pengar och vilka som betalades av indierna själva eller med importstöd från andra länder. Det vore ju endast frågan om att sätta etiketter på varor som på ett eller annat sätt ändå kom att inköpas. Den enda precisering som Sverige har gjort av målet för importstöd är, att det skall användas för "utvecklingsändamål", vilket i praktiken ges en mycket vid tolkning men samtidigt utesluter sådana områden som polis, militär och ren lyxkonsumtion.

När man skall värdera effekterna av ett sådant bistånd, blir det sålunda föga relevant att undersöka exakt för vilka ändamål de svenska pengarna används. Det är det samlade program, för vilket landets import används, som är den egentliga bedömningsgrunden - och det innebär landets totala utvecklingsprogram. Riksrevisionsverket har kommenterat denna fråga i sin utredning om SIDA i Indien på följande sätt:

En bred allmänekonomisk analys bör ersätta en mer strikt insatsspecifik utvärdering (av importstödet). Detta har också SIDA påtalat. Utifrån en sådan analys kan ett beslut träffas om Sverige skall fortsätta att stödja indiska utvecklingsanstängningar eller inte. Givetvis ingår en allmänpolitisk bedömning av Indien i underlaget för ett sådant beslut.

Importstödet blev under 70-talet en mycket uppskattad och efterfrågad biståndsform bland programländerna, främst emedan det var obundet när det gällde såväl upphandlingsland som användningsområde. De indiska myndigheterna vitsordade ofta, att det svenska stödet för dem var värdefullare än som svarade mot beloppen, eftersom det var obundet och kunde användas som "bindemedel" för att koppla ihop inköp som gjordes under de mycket större, bundna importkrediter som andra biståndsgivare ställde till förfogande. Kretsen av länder som mottog importstöd vidgades snabbt under senare delen av 70-talet, dels till följd av de betalningsbalansproblem som följde med oljeprishöjningarna, dels eftersom en del nya länder tillkom, där nationell återuppbyggnad motiverade ett omfattande importstöd efter självständigheten eller genom förda befrielsekrig. Landramarna för dessa länder var ofta för stora för att omedelbart kunna fyllas med projektstöd, som förutsätter långa förberedelser.

Ett tredje skäl var att SIDA behövde finna avsättning för det bundna biståndet som tillkom 1972, och som endast fick avräknas mot importstödet från och med 1977. Utöver de sydasiatiska länderna tillkom de sydostasiatiska länderna och flertalet av de afrikanska programländerna.

I takt med utvidgningen av landkretsen kom också en förändring av innehållet att gradvis äga rum. Medan det ursprungliga importstödet utgjordes av bulkvaror och kapitalvaror av relativt anonym natur utan samband med större projekt, kom framför allt de nya länderna att vid flera tillfällen använda stödet till import för stora projekt som kunde klart identifieras. SIDA ställdes snart inför dilemmat att veta om att dessa stora projekt var svenskfinansierade men att de inte granskats av verket i den ordning som var gängse för stora biståndsprojekt. I några fall tvingades SIDA rycka ut i efterhand med teknisk expertis för att rädda importstödsfinansierade projekt som var i uppenbar fara att misslyckas, eftersom importlandet köpt komplicerad utrustning som man inte hade teknisk kompetens att sköta. Ett särskilt uppmärksammat fall av importstödsfinansierade jättestorprojekt var kraftverksbygget Kotmale i Sri Lanka, som finansierades med hjälp av importstöd utan att SIDA hade företagit någon som helst projektgranskning. Detta fall väckte en ingående diskussion inom SIDA om begränsning av importstödet användningsområde.

Ett annat omdiskuterat inslag i importstödet är det bundna biståndet, som infördes genom beslut av statsmakterna år 1972. Från och med detta år fastställde riksdagen ett totalbelopp för bistånd, som skulle bindas till upphandling i Sverige. Någon annan bindning angavs inte, vilket innebär att såväl varuslag som avnämningar kunde fastställas av SIDA. Under de senaste åren har andelen bundet bistånd legat vid 15 % av det totala anslaget eller nästan strax över 20 % av det bilaterala anslaget. År 1977 beslöt regeringen att bundet bistånd får avräknas endast mot importstöd. Ökningen av det bundna biståndet medförde vid mitten av 70-talet svårigheter för mottagarländerna att utnyttja detta bistånd bl a beroende på försämringen av det svenska konkurrensläget. Avsaknaden av traditionella handelsförbindelser med vissa länder har också varit en begränsande faktor. Genom en ökad information om det svenska utbudet av varor och tjänster och det förbättrade relativa konkurrensläget har emellertid situationen förbättrats.

Det har sagts av RRV och andra, att importstödet effekter bör bedömas utifrån en allmän utvecklingspolitisk analys snarare än med hänsyn till enskilda projekt. Detta förutsätter att importstödet verkligen har den karaktär av bulkvaror eller relativt anonyma kapitalvaror som ursprungligen avsågs. Det projektstöd, som så att säga bakvägen smugit sig in via importstödet, kan inte omfattas av denna karakteristik och kommer inte att beröras i det följande.

Den fråga som nu bör ställas är, vilket utvecklingsmönster som faktiskt befrämjats av importstödet. Ett vanligt konstaterande, som också upprepas i några av landrapporterna är att importstödet har förstärkt de inslag i utvecklingen som varit högst prioriterade av respektive lands regering. Stödet har alltså med detta synsätt hjälp regeringen att göra "mer av samma sak" som förut. Detta kan vara riktigt, men det kan också invändas att importstödet inte kan jämföras med de lokala finansieringskällor som vanligen står regeringarna till buds, d v s främst skatter och upplåning i lokala banker. Stödet är bundet till import, och härigenom tenderar det att befrämja kapitalintensiv produktion med hög teknologisk nivå och diskriminera mot traditionell teknik och lokal arbetskraft. Det kan därför finnas skäl att vänta sig att importstödet förstärker existerande tendenser att koncentrera investeringar till den moderna sektorn, och att det försvårar mobilisering av arbetskraft och företag inom den traditionella sektorn.

Om dessa bedömningar är riktiga, vore det naturligt att vänta sig att huvuddelen av de ca 800 milj kr som Sverige årligen ger i importstöd skall vara riktat till länder, som särskilt medvetet och kraftfullt kompenserar enklavens tillväxt genom att mobilisera de fattiga på landsbygden för att höja deras produktivitet och inkomster. Den rådande fördelningen visar emellertid klart, att sådana bedömningar inte har varit vägledande. Mer än hälften av det totala importstödet år 1978/79 gick till Indien, Bangladesh, Sri Lanka och Pakistan, en inriktning som från svensk sida snarare synes ha motiverats av administrativa omständigheter eller förhandlingshänsyn, eller för att uppfylla ramen för det bundna biståndet än av omsorg om biståndsmålen. Biståndskontoret i Dacca har i sin rapport framhållit, att "förutsättningar saknas att genom importstöd till Bangladesh bidra till förverkligandet av de biståndspolitiska målsättningarna". Förutsättningarna är möjligen något större i Indien och Sri Lanka, men knappast så mycket större att det skulle motivera ett importstöd av den nuvarande omfattningen.

Några ord skall till sist sägas om det bundna biståndets roll. Statsmakterna har inte angivit några andra mål för detta bistånd än för annat importstöd, men det har framhållits som en önskvärd bieffekt, att det skall leda till ökad svensk export. SIDA:s utredningsbyrå har genomfört en utredning av sambandet mellan svenskt bistånd och svensk export till programländerna och därvid bl a uppmärksammat det bundna importstödet.¹⁾ Resultaten visar, att även om det finns ett samband mellan svenskt bistånd och export till vissa länder, har detta samband inte påverkats av biståndsbindingen. Man köper alltså lika mycket från Sverige vare sig biståndet är bundet eller obundet. Uppfyllelsen av detta speciella "bimål" för det bundna biståndet kan därför konstateras ha varit mycket låg.

1) "Biståndets betydelse för svensk export till u-länder", mars 1980

4 SLUTSATSER

4.0 Inledning

Översynen är ett försök till en samlad bedömning av måluppfyllelsen i det bilaterala svenska biståndet. För att en sådan skulle vara möjlig inom den tid som stått till buds, har en viss begränsning av perspektivet varit nödvändig till områden som är särskilt väl belysta i tillgängligt material. Ett antal förenklingar har också varit ofrånkomliga för att ur ett omfattande och inte alltid enhetligt material dra vissa generella slutsatser.

Slutsatskapitlet behandlar först de konsekvenser som strävanden efter en högre måluppfyllelse kan få för dialogen med mottagarländerna inom landprogrammeringens ram när det gäller valet av sektorer och insatstyper. De speciella problem som aktualiseras vid en avveckling av biståndet uppmärksammas i ett särskilt avsnitt. Några synpunkter ges också på de krav, som olika grader av kunskapsöverföring och administrativ medverkan kan komma att ställa på SIDA:s kapacitet. Därefter följer slutligen kapitlets huvudavsnitt, som utgörs av en serie sammanfattningar av biståndskontorens landrapporter, utmynnande i alternativa handlingsprogram för 80-talet, program som baseras på olika förutsättningar.

4.1 Biståndsmålen och landprogrammeringen

En diskussion av biståndets måluppfyllelse har två givna förutsättningar, nämligen de svenska biståndsmålen och mottagarländernas önskemål. Det finns anledning att först diskutera, hur långt dessa utgångspunkter är förenliga. Diskussionen måste föras mot bakgrund av de utvecklingsmönster som beskrivits i kapitel 2 och de erfarenheter av biståndet, som redovisats i kapitel 3. Graden av överensstämmelse bör på ett avgörande sätt påverka det framtida samarbetets omfattning och inriktning.

Innan vi diskuterar mottagarländernas önskemål och faktiska utvecklingsmönster, finns det anledning att fråga sig, hur höga krav på måluppfyllelse som det över huvud taget är realistiskt att begära inom svenskt bistånd. Som framgått av kapitel 2 brottas alla programländerna med problem, som är överväldigande när det gäller att nå alla de fyra målen. I några fall noteras goda resultat mot vissa mål, men de resultaten motvägs ofta av sämre resultat i andra avseenden. Vad skall man begära att svenska biståndsinsatser skall kunna uppnå under sådana förutsättningar?

Till att börja med kan det fastslås, att den svenska biståndspolitik inte kräver, att alla fyra målen alltid skall vara uppfyllda. I vissa fall kan det vara motiverat att ägna särskild uppmärksamhet åt tillväxtmålet, i andra fall utjämningsmålet o s v. Det torde dock inte kunna försvaras, att man driver uppfyllelsen av ett av målen så långt, att det får en klart negativ effekt på uppfyllelsen av de andra. Tillväxt som leder till ökad och bestående utslagning av fattiga människor kan alltså bedömas negativt, liksom utjämnings som leder till stagnerande eller sänkt levnadsnivå för folkets flertal.

Det är också viktigt att alltid bära i minnet, att samhällsförändringar tar tid. Praktiskt taget alla förändringar av förvärvsmöjligheterna i ett samhälle leder till relativa försämringar för vissa grupper, även om många samtidigt får det bättre. Om dessa förändringar sker inom ramen för ett utvecklingsmönster som ger nya möjligheter till dem som fått det sämre, innebär de inte något negativt för samhället som helhet. Detta är en slutsats som kan dras exempelvis av erfarenheterna inom småbruket, där även ett stöd som inriktats på fattiga bönder kan leda till att de jordlösa situation på kort sikt försämrar. Bedömningen av dessa erfarenheter måste också ta hänsyn till, om några möjligheter till alternativ sysselsättning öppnades för de jordlösa.

Bedömningen av biståndets förutsättningar och effekter kan därför inte begränsas till de enskilda projekten (mikronivån) utan måste relateras till det utvecklingsmönster, som formas av samhällsutvecklingen i stort (makronivån). Variationerna på dessa mönster är otaliga, men vi har i kapitel 3 försökt urskilja några typfall, som enligt vår bedömning skapar särskilt goda förutsättningar för att flera av de svenska biståndsmålen samtidigt skall kunna befrämjas. Tre sådana typfall skulle kunna beskrivas på följande sätt:

- (a) Tillväxt äger rum företrädesvis i den moderna sektorn med särskilt starka sysselsättnings- och länkeffekter på dem som från början befinner sig i den traditionella sektorn.
- (b) Tillväxt äger rum genom att massorna inom den traditionella sektorn mobiliseras för högre produktion för husbehov och/eller avsaluproduktion.
- (c) Samhällstjänster av betydelse för folkflertalets basbehov utvecklas, samtidigt som den materiella tillväxten är tillräckligt stark för att möjliggöra en höjning av den totala varuproduktionen.

Det finns även andra typfall som kan erbjuda en god grund för svenska insatser, liksom det är möjligt att flera av dessa tre mönster uppträder tillsammans i ett och samma land. Men ju större avvikelserna är från de inslag som representeras av sysselsättningsökning, produktiv mobilisering av de fattiga, och ökade samhällstjänster, desto svårare är det erfarenhetsmässigt att nå en acceptabel grad av uppfyllelse inom flera av de svenska målområdena samtidigt. Biståndet tvingas i sådana fall begränsa sig till små målgrupper och bedömning på mikronivå, och insatsernas omfattning kommer också att begränsas.

Även om landets utvecklingsstrategi skulle motsvara de förutsättningar som ovan angivits, är det emellertid inte självklart att strategins tillämpning inom varje verksamhetsområde kan leda till ett idealiskt samspel med de finansiella resurser och den expertis, som Sverige tillhandahåller. Varje utvecklingsstrategi

har sina svagheter, och i kritiska lägen kan svagheterna äventyra väsentliga utvecklingsmål. Det kan t ex vara fråga om en betalningsbalanskris, som gör det omöjligt för en regering med stark inriktning på basbehov och samhällstjänster att upprätthålla den ekonomiska tillväxten. Det kan också vara fråga om särskilt energiska mobiliseringsansträngningar, som inför hotet av misslyckanden tar sig uttryck som inte är förenliga med våra demokratibegrepp. Om Sverige vill främja en viss grad av måluppfyllelse inom båda de mål som på detta sätt hamnar i motsatsställning, kan det vara nödvändigt att rikta biståndet även till områden som inte vid varje tillfälle har den allra högsta prioriteten på mottagarsidan.

Om det svenska biståndet i framtiden skall syfta till en högre grad av måluppfyllelse, tvingas det i praktiken ofta att gå motströms snarare än medströms i de utvecklingsstrategier som tillämpas. De länder, som målmedvetet verkar för att mobilisera massorna i produktionen och för att nå de fattiga med samhällstjänster, kämpar i de flesta fall mot stora svårigheter när det gäller den materiella tillväxten. Deras svårigheter beror kanske oftare på bristande förmåga än på en låg prioritering av tillväxt, men de resulterar likafullt i att särskilda ansträngningar krävs av det svenska biståndet. I de länder, som i handling visat sig ge tillväxten högre prioritet än inkomstutjämning och mobilisering av de fattiga, måste biståndet i stället inriktas på att höja inkomsterna för dem bland de fattiga som kan nås av produktivitetshöjande insatser, och på samhällstjänster med särskild inriktning på de underprivilegerade.

Även om valet av sektorer och samarbetsformer kan spänna över ett vidare fält i länder som tillämpar en gynnsam utvecklingsstrategi, är det alltså viktigt i alla länder, oavsett utvecklingsmönster. Vad som ovan sagts innebär, att mottagarens valfrihet i praktiken alltid begränsas av den svenska omsorgen om biståndsmålen. Det är dock möjligt att förbättra måluppfyllelsen utan att för den skull frångå principen att mottagarlandets prioriteringar skall vara vägledande för valet av insatser. Om Sverige klart anger biståndets målgrupper och resursbegränsningar i sina allmänna deklARATIONER inför mottagarparten, kan denna själv välja ut de områden och verksamheter, för vilka svenskt stöd är både önskvärt och förenligt med givarens speciella intressen. Och mottagaren har liksom hittills ansvar för och kontroll över valet och genomförandet av projekten. Ju mindre klarhet som Sverige inledningsvis kan ge om programmets allmänna mål, desto mer av detaljstyrning och interventionism kommer att bli påkallat senare under samarbetets gång.

Det är angeläget att påpeka, att det bakom denna inriktning av biståndet inte ligger någon allmän önskan att det svenska stödet skall vara "additionellt", d v s att det alltid skall bidra till verksamheter som annars inte kommit till stånd. Det är inget självändamål att det svenska biståndet skall gå motströms, och om så skulle bli fallet motiveras detta uteslutande av att detta bedöms nödvändigt med hänsyn till de fyra utvecklingsmålen.

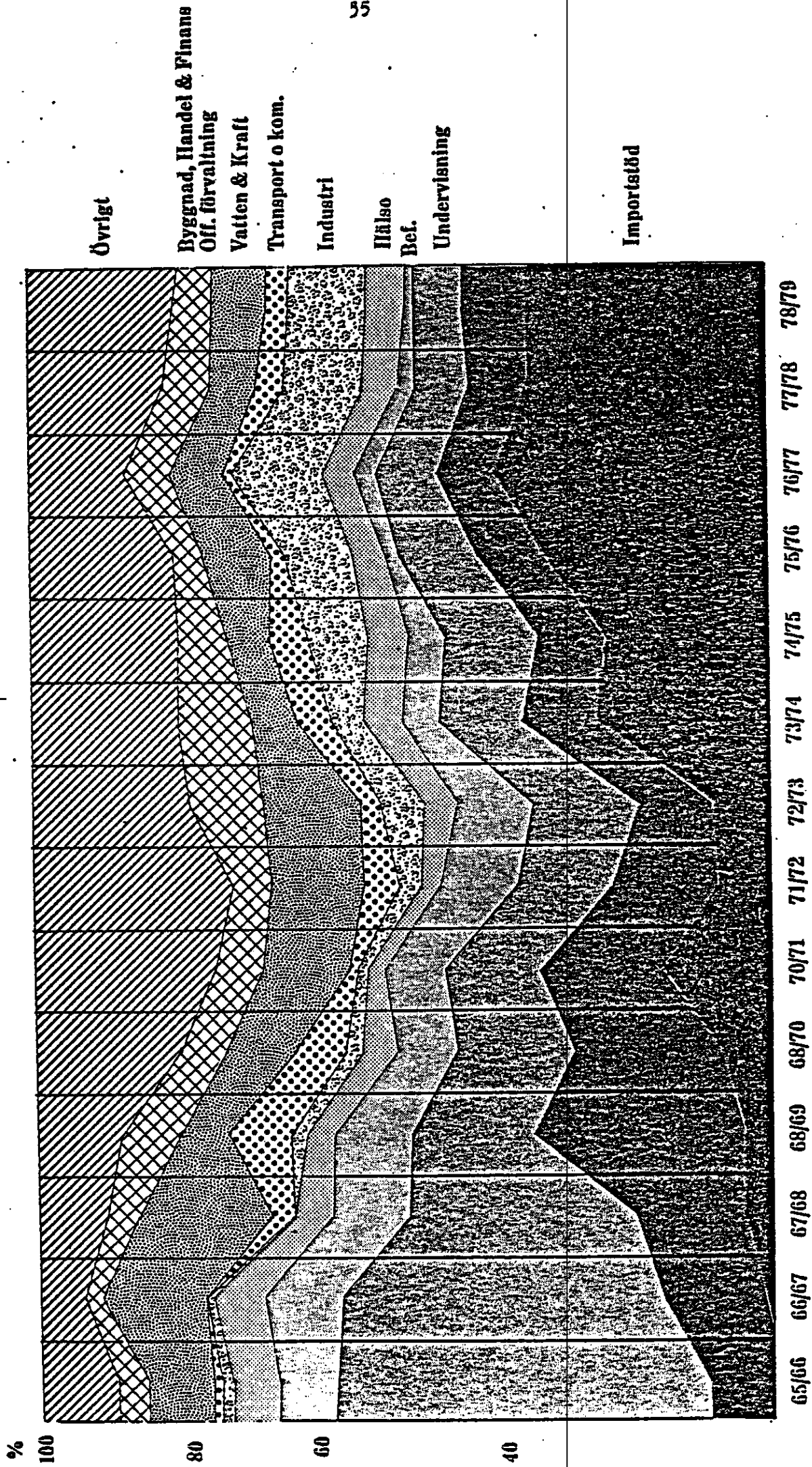
En större omsorg om måluppfyllelsen kräver också en mer systematisk uppföljning och summering land för land av de resultatvärderingar som regelbundet utförs inom ramen för enskilda insatser. I avsnitt 3.1 har påpekats, att detta kan ske med användandet av regelbundet återkommande sektorgenomgångar i varje land. Sektorgenomgångarnas resultat bör sedan diskuteras i underlaget för samarbetsprogrammen.

4.2 Sektorer och insatstyper

Som framgått av kapitel 3 skapar mottagarlandets utvecklingsmönster olika förutsättningar för att utvecklingsmålen skall kunna nås inom olika sektorer. Insatser för att främja förvärvsverksamhet inom industri och jordbruk eller för att höja yrkeskunnandet inom den moderna sektorn riskerar att ge negativa effekter från fördelningssynpunkt i länder, där sysselsättningsökningen är svag i den moderna sektorn eller mobiliseringen är ringa i den traditionella sektorn. Och stöd till basbehovsinriktade samhällstjänster riskerar att förfela sina mål i länder, som inte mobiliserar inhemska resurser för att finansiera och administrera dessa tjänster. SIDA har under årens lopp avvecklat sitt engagemang i vissa sektorer i länder, där hinder av dessa slag förelegat. Exempel utgör småindustri och teknisk utbildning i Kenya, yrkesutbildning i Pakistan, konstbevakning i Bangladesh och stora boskapsrancher i Botswana. Det svenska biståndet har under årens lopp kommit att spridas över allt fler sektorer, dels till följd av programländernas önskemål, dels på grund av förändringar i intresseinriktning och kapacitet på den svenska sidan. Diagram 1 visar den relativa fördelningen av utbetalningar till programländerna med fördelning på sektorer sedan 1965/66. Diagrammet visar hur tyngdpunkten i sektorinriktningen gradvis förskjutits under åren. Under de första åren dominerade undervisningssektorn. Under 60-talets senare år växte jordbruks- och vattenförsörjningssektorerna kraftigt. Vid mitten av 70-talet växte industrisektorn snabbt i storlek, medan bl a familjeplaneringen gick tillbaka. En dramatisk ökning har sedan 1972 ägt rum i fråga om importstödet, som 1978/79 svarade för omkring en tredjedel av de totala utbetalningarna.

Samtidigt som antalet sektorer ökade i det svenska biståndet, ökade också spridningen i engagemanget inom varje sektor över antalet länder. Spridningen medförde, att ett antal negativa erfarenheter gjordes i länder, där insatser inom en viss sektor hade svårt att nå biståndsmålen till följd av förhållanden som beskrivits i kapitel 3. Samtidigt började också kapacitetsbegränsningar inom SIDA göra sig gällande, eftersom det var omöjligt för varje sektorbyrå att effektivt medverka i vart och ett av ett växande antal programländer.

Svenska biståndets sektorfördelning i % 1965—1979



Önskemål om en större koncentration av de svenska insatserna med utgångspunkt i biståndsmålen har som nämnts framförts av riksdagen (UU 1978/79:1, ss 55-67). Inom SIDA hade liknande tankegångar redan väckts, både med utgångspunkt i de erfarenheter som gjorts i olika länder och med hänsyn till kapacitetsbegränsningarna. För att nå ökad effektivitet i måluppfyllelsen med de givna resursbegränsningarna beslöt SIDA:s verkschef i mars 1979 att verket på medellång sikt, d v s 3 - 4 år, skulle begränsas till de sektorer som anges i den tabell som återges på följande sida. Beslutet utgick dels från de erfarenheter som gjorts i fråga om måluppfyllelsen, dels från konstaterandet att verksamheten i vissa länder nått en sådan spridning att koncentrationen motiverades från effektivitetssynpunkt.

Dessa länder var Bangladesh, Botswana, Etiopien, Indien, Kenya, Lesotho, Sri Lanka, Swaziland, Tanzania och Zambia. I samarbete med de berörda länderna har verkställigheten av beslutet påbörjats. Erfarenheterna har varit goda. Särskilt i samarbetsprogrammen för Kenya och Zambia betonas avsikten att sammanföra små och disparata insatser till sammanhållna sektorprogram.

När det gällde Laos och Vietnam hade omfattningen redan vid tidpunkten för beslutet nått en sådan grad av koncentration, att ytterligare begränsning inte syntes erforderlig. Beträffande de nyare länderna Angola och Moçambique gällde frågan snarare inom vilka nya sektorer som samarbetet skulle koncentreras än vilka pågående insatser som skulle fasas ut i syfte att nå önskad sektorkoncentration.

Den inriktning som koncentrationsbeslutet anger, återspeglar ganska väl de tankegångar som framförts i föregående avsnitt. På något längre sikt än 3 - 4 år kan en ytterligare koncentration i flera fall vara påkallad. Koncentrationen bör dock liksom hittills genomföras med utgångspunkt i problemområden inom mottagarlandet snarare än utifrån en strikt sektorindelning baserad på SIDA:s organisation. Problemen berör ofta mer än en sektor, och ett alltför snävt betraktelsesätt när det gäller avgränsningen av de svenska insatserna kan minska dessas effektivitet på makronivå. Särskilda skäl föreligger för en ytterligare begränsning av importstödet storlek i vissa mottagarländer.

När det gäller den sistnämnda biståndsformen, har denna som nämnts i avsnitt 3.2 ökat kraftigt, dels till följd av SIDA:s bristande kapacitet att bereda och förvalta insatser med starkt inslag av kunskapsöverföring och administrativ kontroll, dels på grund av de ökade ramarna för bundet importstöd som fastställdes av riksdagen. Det finns ingenstades i de biståndspolitiska besluten angivet, att importstöd - vare sig bundet eller obundet - skall tjäna andra syften än de "ändamålsbestämda" insatserna. Även med ganska blygsamma anspråk på måluppfyllelse tvingas man därför ifrågasätta den volym som nu uppnåtts i vissa länder, framförallt de sydasiatiska. Och det är mycket tveksamt, om en högre grad

Sektorisk koncentration i programländerna

— 5. Databiluc 1979

| LAND | Befolkning o. hälso. | Industri | Infra- struktur | Export- främjande | Under- visning | Förvalt- ningsbist. | Jordbruk | Fiske | Skog | Importstöd |
|---------------|-------------------------|----------|--------------------|----------------------|-------------------|------------------------|----------|-------|------|------------|
| Angola | ● | | | | | | | ● | | ● |
| Bangladesh | ● | | | | ● | | ● | | | ● |
| Botswana | | ● | | | ● | | ● | | | |
| Etiopien | ● | ● | ● | | ● | | ● | | ● | |
| Guinea-Bissau | ● | ● | | | ● | | ● | ● | | ● |
| Indien | ● | | | | ● | | | | ● | ● |
| Kap Verde | | | | | | | | | | ● |
| Kenya | ● | | ● | | | | ● | | | ● |
| Laos | | | | | | | | | ● | ● |
| Lesotho | | | ● | | | ● | | | | |
| Mocambique | | ● | | | ● | | ● | | | ● |
| Sri Lanka | | | | | ● | | ● | | | ● |
| Swaziland | | | | | ● | | ● | | | |
| Tanzania | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● |
| Vietnam | ● | ● | | | | | | | | ● |
| Zambia | ● | | | | ● | | ● | | | ● |

av måluppfyllelse skulle kunna nås, om stödet omfördelades till andra länder, exempelvis i Afrika, eftersom det finns gränser för hur mycket importstöd dessa kan hantera effektivt och dessutom för hur stor del av landramarna de vill använda till denna biståndsform.

Skulle man på dessa grunder bestämma sig för att minska importstödet andel av det bilaterala biståndet, uppkommer emellertid ett problem när det gäller det bundna biståndet. Detta uppgår innevarande budgetår till 650 mkr eller ca 23 procent av anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete. Med nuvarande landramar och en strikt tillämpning av biståndsmålen är det svårt att använda ett så stort belopp för importstöd.

Om man utgår ifrån, att statsmakterna önskar, att en del av det bilaterala anslaget även framgent används för upphandling i Sverige, kan detta problem angripas på ettdera av följande sätt. Den första metoden är att andelen bundet bistånd successivt minskar, så att man härigenom undviker placeringsproblemen. En andra väg är att SIDA åtar sig att absorbera det bundna biståndet inom ramen för pågående sektor-, projekt- eller importstöd, utan att några riktmärken sätts i förväg för någon speciell biståndsform. Detta bedömer verket som helt genomförbart utifrån de erfarenheter som redovisats i tidigare anslagsframställningar och under förutsättning att det bundna biståndets andel inte ökar. En tredje metod skulle vara, att statsmakterna anger en annorlunda målformulering för det bundna biståndet än som gäller för bilateralt bistånd i övrigt. Målen skulle i detta fall kunna uttryckas på liknande sätt som för det s k bredare samarbetet, d v s att dessa resursöverföringar syftar till att främja ett ömsesidigt utbyte, och att ändamålet i mottagarlandet anges mer allmänt som att tjäna "utvecklingsändamål", vilket är ett vidare syfte än de fyra biståndsmålen. I detta fall kan det bundna biståndet fortsätta att vara begränsat till importstöd. Fördelningen av importstödet på programländer kommer då att motiveras av utsikterna till "ömsesidighet" i utbytet i stället för av strävan efter tillväxt, utjämning etc. Det bundna importstödet kan då inte längre karakteriseras som bistånd i den bemärkelse som hittills varit gängse.

Vissa av programländerna har under senare år erhållit betydande tillskott utöver landramarna i form av svenskt katastrofbistånd. Under 1977/78 uppgick detta stöd till ca 120 mkr i de 17 programländerna, och 1978/79 ökade beloppet till ca 190 mkr. Katastrofbiståndet utgjorde i några länder (Angola, Etiopien, Kap Verde och Moçambique) mer än 10 procent av landramarna under båda åren. Dessa länder har befunnit sig i ett så utsatt läge från ekologisk eller politisk synpunkt, att man nästan kan tala om en permanent katastrofsituation.

Från det svenska biståndets synpunkt har det ansetts som en fördel, att katastrofbiståndet kan ökas och minskas från ett år till ett annat beroende på behovet av stöd och tillgången på katastrofmedel. Biståndet inom landramarna används däremot för långsiktiga engagemang, som inte kan varieras på samma sätt. Från mottagarlandets synpunkt är denna distinktion dock inte alltid lika klar. Katastrofstödet räknas där som en del av det totala svenska engagemanget, och skillnaden mellan verksamheter som finansieras av de båda biståndsformerna är inte alltid påtaglig. Det finns skäl att överväga att integrera katastrofstödet inom landramarna i några av de länder som befinner sig i en situation av "permanent katastrof", framförallt Etiopien och Kap Verde, och att därefter avstå från att ge dessa länder särskilda katastrofmedel, såvida inte en helt ny katastrofsituation skulle uppstå.

Några ord skall också sägas om de enskilda organisationernas roll när det gäller vissa av biståndsmålen. Översikten av biståndets effekter i kapitel 3 har antytt, att det inom flera verksamhetsområden är möjligt att bidra till mobilisering och demokratisk samhällsutveckling genom insatser som kanaliseras genom enskilda organisationer.

Detta kan också vara fallet i länder där utvecklingsmönstret i och för sig är mindre ändamålsenligt. Det gäller inom vuxen- och primärundervisning, familjeplanering och hälsovård och stöd till kvinnors förvärvsverksamhet. Det finns skäl att särskilt uppmärksamma denna aspekt, både inom ramen för SIDA:s direkta samarbete med programländerna och i det samarbete som bedrivs av svenska enskilda organisationer med SIDA:s stöd. Inslaget av demokratisk organisationsbyggnad och mobilisering bör tillmätas särskild vikt vid verkets bedömning av de projekt som kan komma att aktualiseras.

4.3

Alternativa samarbetsformer

I det vidare perspektivet av Sveriges totala samarbete med u-länderna bör biståndet utgöra ett övergående stadium. Sverige har anledning att välkomna en utveckling, som medför att flera av de nuvarande programländerna inom det kommande decenniet utvecklar sin kapacitet att själva lösa de problem, som nu engagerar biståndet. Vårt samarbete med dessa länder behöver för den skull inte avbrytas utan kan fortsätta i former, som tillgodoser andra syften än de biståndspolitiska. Det blir då fråga om ett ömsesidigt utbyte på exempelvis vetenskapliga, kulturella och kommersiella områden. På dessa områden har under senare år tillkommit flera nya samarbetsformer och institutioner.

För den speciella problematik som avvecklingen av biståndet till ett programland innebär, erbjuder särskilt det kommersiella samarbetet alternativ som är av intresse för flera av våra nuvarande samarbetspartners. Eftersom dessa länder ännu är långt ifrån de inkomst-

nivåer och den institutionella kapacitet som utmärker mer avancerade u-länder (t ex de s k nya industriländerna), kommer det emellertid att under viss tid vara nödvändigt att stödja utvecklandet av kommersiella relationer med åtgärder som har ett visst inslag av subventionering, såsom t ex stöd till förinvesteringsstudier och gemensamma investeringsprojekt med svenska företag, samt tillgång till svensk export som finansieras på mjukare villkor än de gängse exportkrediterna. Dessa övergångsformer mellan bistånd och samarbete på rent kommersiella villkor har utvecklats bl a inom ramen för det s k bredare samarbetet.

Erfarenheterna av avvecklingen av biståndet till Tunisien kan på denna punkt ge god vägledning. Biståndskontorets rapport pekar i synnerhet på de svårigheter som förorsakats av bristen på ömsesidighet, långsiktiga planer, finansiella ramor och institutioner för alternativa samarbetsformer. Om övergången från bistånd till bredare samarbetsformer skall vara till bestående nytta för båda parter är det för det första nödvändigt, att övergången sker planmässigt och under en övergångstid som är anpassad till de tekniska problem som följer såväl med avveckling av pågående bistånd som med uppbyggnaden av formerna för det bredare samarbetet. Detta förutsätter konsultationer mellan parterna, och det kräver också att man klart definierar de uppgifter som åläggs olika institutioner på bägge sidor för att avveckla biståndsprojekt och utveckla kommersiella och vetenskapliga kontakter. Planeringen förutsätter i sin tur att de finansiella ramarna för denna verksamhet är kända i förväg, något som kan innefatta såväl bredare samarbete som rent kommersiell kreditgivning.

Samarbetet med Tunisien har i hög grad varit inriktat på långsiktiga projekt, vilket förutsätter en lång avvecklingsperiod. Språksvårigheter och bristande kännedom om varandras institutionella struktur har troligen försvårat uppbyggandet av nya kontakter. Detta till trots kan erfarenheterna vara typiska för de problem som måste bemästras, då Sverige överväger att avveckla biståndet till andra programländer.

En modell för långsiktig övergång från bistånd till kommersiellt samarbete skulle kunna utformas på följande sätt. De båda parterna träffar ett samarbetsavtal, som förutom en allmän avsiktsdeklaration för det längre tidsperspektivet anger finansiella ramor för två eller tre år framåt för såväl bistånd som svenska exportkrediter och eventuella andra kommersiella aktiviteter där svenska staten medverkar (t ex i form av s k bredare samarbete). Exportkrediternas villkor kan variera, beroende på mottagarlandets behov och kreditvärdighet liksom på tillgången på svenska kreditmedel. Det bör också anges, vilka institutioner på båda sidor som har ansvaret för att genomföra olika punkter i avtalet. I de fall då biståndet stött långsiktiga projekt eller institutioner, anger avtalet när stödet till dessa avses upphöra. Allteftersom nya tvåårsavtal ingås, sjunker biståndets andel i samarbetet. Systemet med tvååriga samarbetsavtal kan givetvis fortsätta även sedan biståndet helt upphört.

Ett tillvägagångssätt som skulle kunna undvika många besvikelser och missförstånd, då Sverige avvecklar sitt bistånd, vore att man redan då samarbetet inleds med nya länder deklarerar att samarbetet avser att lösa vissa avgränsade problem och att dess utsträckning i tiden skall ha en bestämd längd. Skulle förutsättningarna ändras, kan tiden förlängas eller förkortas, men i annat fall bör Sverige stå fast vid den tid som ursprungligen angivits. I den följande genomgången av de 17 programländerna kommer vi bl a att pröva, om inte övergång till bredare samarbete i vissa fall skulle vara mer ändamålsenlig med hänsyn till den svenska utlandspolitikens mål än det hittillsvarande biståndet.

4.4

Anslagsvolymen och SIDA:s kapacitet

En diskussion av biståndets inriktning i programländerna bör baseras på antaganden om den framtida utvecklingen av det bilaterala anslaget storlek. Och eftersom det i den föregående diskussionen har hävdats, att en faktor som försvårat måluppfyllelsen varit att biståndsanslagen ökat mycket snabbare än SIDA:s förvaltningskapacitet, är det också angeläget att bilda sig en uppfattning om, vilka krav på personalförstärkningar som kan aktualiseras, om anslagen ökar samtidigt som kraven på uppfyllelse av biståndsmålen höjs.

Det landprogrammerade biståndet har under 70-talet växt från 40 till omkring 50 procent av det totala anslaget, varefter det under de senaste åren minskade till ca 45 procent. Det uppgår under innevarande budgetår till omkring 2 miljarder kronor. Minskningen under de sista åren har delvis varit resultatet av ett ökat katastrofbistånd, men den har också till en del varit betingad av att regering och riksdag velat avvakta utgången av landöversynen, innan några större ökningsprogram företas. Det kan av detta skäl vara realistiskt att anta, att det landprogrammerade biståndet kommer att uppgå till ungefär hälften av det totala anslaget. Ett sådant antagande är inte oförenligt med ett bibehållande av en stor andel katastrofbistånd, eftersom såväl anslagen till särskilda program som till internationella biståndsprogram kan väntas stabiliseras på nuvarande nivå eller i varje fall öka långsammare än det landinriktade biståndet.

När det gäller de totala biståndsanslagens utveckling är det inte realistiskt att utgå från, att dessa kommer att öka lika snabbt under 80-talet som de gjort under tidigare år. Om man antar, att anslagen kommer att i stort sett ligga fast vid en procent av bruttonationalprodukten (BNP), kommer anslagets ökning att bli parallell med BNP. De prognoser som gjorts av långtidsutredningen beträffande BNP:s ökning pekar på en tillväxt i reala termer på mellan 2 och 3 procent per år. Med ett konservativt antagande att den genomsnittliga tillväxttakten i den svenska ekonomin kommer att

uppgå till i genomsnitt 2 procent per år under 80-talet, kommer alltså biståndsanslagen år 1990 att vara mellan 20 och 25 procent större än för närvarande. Med utgångspunkt i det antagande som ovan gjorts om det landinriktade biståndets andel av totalanslaget kommer detta att vara mellan 400 och 500 mkr högre vid decenniets slut än för närvarande.

Detta belopp kan antingen användas för att öka landramarna till dem bland de nuvarande programländerna, som då ännu finns kvar, eller användas för nytillkommande länder. SIDA:s uppfattning, på vilket styrelsens förslag om denna översyn ursprungligen grundades, är att ett minskat antal programländer vore att föredra. I detta fall skulle det finnas utrymme för att höja landramarna till återstående programländer ganska väsentligt. Det är emellertid rimligt att vänta sig, att några av de länder med vilkas befrielseörelser Sverige hittills samarbetat kan framträda som självständiga stater med berättigade önskemål på ett fullt, landprogrammerat samarbete. En sådan expansion av programlandskretsen, som kan sägas följa logiskt av redan pågående engagemang, kan komma att ianspråkta så mycket som hälften eller mer av ökningen av de bilaterala anslagen.

Ett visst ökat utrymme kan komma att skapas, om regering och riksdag skulle välja några av de avvecklingsalternativ, som presenteras i det sista avsnittet av detta kapitel. Även om så skulle bli fallet, kan man emellertid knappast vänta sig att särskilt stora resurser skall kunna frigöras. De länder som kan avvecklas på medellång sikt har genomgående små landramar, och de som har stora landramar kan i vissa fall komma att behöva en avvecklingsperiod som sträcker sig bortom decenniets slut. Om man antar, att avvecklingen under 80-talet kommer att omfatta 3 - 6 länder, kommer detta knappast att kunna ge ett större ytterligare utrymme för nya länder eller för att höja ramarna för de återstående än mellan 100 och 300 mkr år 1990, räknat i 1980 års priser.

Ett större svenskt engagemang för bistånd till utvecklingsländerna ställer ökade krav på biståndsadministrationen. Med ökad anslagsvolym följer större arbetsvolym så länge biståndet lämnas i oförändrade former. Vill vi dessutom höja ambitionerna för att bättre nå biståndsmålen kommer ytterligare krav att ställas. Det är framför allt två faktorer som direkt påverkar omfattningen av biståndsmyndigheternas medverkan, nämligen antalet "svåra" programländer och formerna för biståndsgivningen.

Fler programländer och särskilt sådana med låg mottagningskapacitet, ställer avsevärt större krav på biståndsadministrationen än en ökad biståndsvolym till en oförändrad eller minskande programlandskrets. Att bygga upp ett landkunnande tar lång tid, ofta flera år. Flera av de nuvarande programländerna är fortfarande i Sverige föga kända. SIDA har exempelvis ännu inte tillräckligt med portugisiskspråkig personal för att täcka behovet

för biståndet till Moçambique, Angola och Guniea-Bissau. Än mindre finns samlade erfarenheter om utvecklingsproblemen i dessa länder eftersom samarbetet pågått så kort tid. Verket behöver tid på sig att samla erfarenheter från de nuvarande programländerna innan nya länder aktualiseras. Särskild tyngd har den synpunkten om de nya länderna representerar ett nytt språkområde och/eller en ny kulturkrets.

Vad formerna för biståndsgivning beträffar finns det fortfarande vissa, om än sannolikt begränsade, möjligheter att ytterligare förenkla och minska administrationens befattning med biståndsöverföringen genom att decentralisera och mera lita till mottagarländernas egen medverkan. Exempel på sådana lösningar är de personalfonder och konsultfonder som finansieras av Sverige inom biståndsramen. Mottagaren får med sådana arrangemang betala kostnaderna för resursöverföringen från sin landram och också själv huvudsakligen svara för administrationen. Systemet är bekvämt för givaren men erbjuder inte alltid den hjälp åt mottagaren som han egentligen behöver. Ett annat sätt att minska SIDA:s administration är att kontraktera ut vissa uppgifter till andra institutioner och organisationer.

Det har framgått att importstödsandelen i biståndet inte bör öka i framtiden, snarare bör den minska. Visserligen kan en del nya biståndsenagemang som exempelvis det i Nicaragua visa sig kunna skötas med obetydlig administrativ insats men den tekniska komponenten i biståndet - personal, konsulter etc - kommer säkert för lång tid framåt att vara viktig eftersom Sverige valt att samarbeta främst med de fattigaste länderna. Vi räknar därför inte, vare sig av detta skäl eller med tanke på det ringa utrymmet för förenklningar, med att den reala volym biståndsmedel som årligen kan hanteras per handläggare kan nämnvärt ökas.

Utgår man från ett oförändrat antal programländer men större svenskt engagemang för biståndet behöver SIDA:s resurser utökas både i Stockholm och på fältet. Ty även om biståndsproduktionen i större utsträckning kan komma att överlämnas till institutioner utanför SIDA, eller till mottagarlandets egen befärdning, måste verkets funktion för stöd till och tillsyn av en sådan utspridd produktion förstärkas. SIDA:s roll som samordnare av det direkta biståndet kvarstår även om man förändrar omfattningen av delegering och kontraktering eller inrättar nya organ inom biståndsområdet. Oavsett vilka framgångsvägar som väljs för att konsolidera biståndsorganisationen i Sverige kommer det dessutom att bli nödvändigt att fortsätta utbyggnaden av biståndskontoren. Främst aktualiseras en ökning av personalen vid de biståndskontor som nu är mycket små.

Om biståndet expanderar genom insatstyper som innehåller ett betydande element av kunskapsöverföring snarare än rent importstöd, kommer detta också att leda till ökat behov av konsulter och kontraktsanställda. Under innevarande budgetår uppgår insatsen av sådan expertis inom program som finansieras av svenskt bistånd till 450 man-år, varav 250 kontraktsanställda. En ökning av det bilaterala biståndet med en halv miljard i form av projekt- eller sektorstöd skulle kunna innebära en ökning av expertisinsatsen med mellan 100 och 150 man-år 1990 utöver nuvarande nivå.

4.5

Handlingsalternativ för 17 programländer

De 17 programländer med vilka Sverige för närvarande samarbetar, har valts efter kriterier som har varit mer eller mindre klart relaterade till biståndsmålen. I några fall har historiska band varit avgörande, och i andra har särskilt avseende fästs vid ett eller annat av de fyra utvecklingsmålen. I det senare fallet har framförallt oberoendemålet spelat en viktig roll, exempelvis när det gäller södra Afrika och Indokina. En faktor som ofta åberopats men som inte tillämpats systematiskt vid valet är fattigdomskriteriet.

Det är naturligt att dessa förutsättningar förändras med tiden. Några av länderna når en så hög resurstillväxt att det blir mindre självklart att räkna dem till de fattigaste bland u-länderna, och andra kommer efterhand att lägga större vikt vid andra mål än dem som är viktigast för svensk biståndspolitik. Översynen av programländernas utvecklingsmönster och SIDA:s erfarenheter av samarbetet har försökt klarlägga dessa långsiktiga tendenser. Det finns nu anledning att diskutera vilka slutsatser som bedömningen kan ge när det gäller samarbetet med vart och ett av de 17 programländerna.

Vad först gäller fattigdomskriteriet, är detta uppfyllt i de allra flesta av de 17 länderna. FNs definition av "minst utvecklade länder", som bl a utgår från inkomstgränsen per invånare 100 dollar år 1970-72, hänförs sju av de nuvarande svenska programländerna till denna kategori, nämligen Bangladesh, Botswana, Etiopien, Kap Verde, Laos, Lesotho och Tanzania. Dessa länder mottar f n ca en tredjedel av det landinriktade svenska biståndet. Världsbankens definition av särskilt biståndsbehövande länder innefattar de länder som 1977 hade en inkomst per invånare av 300 dollar eller lägre. I denna definition innefattas inte Botswana, som under 70-talet haft en snabb inkomstökning, och inte heller Zambia och Swaziland, men alla de övriga svenska programländerna. Mer än 90 procent av det direkta svenska biståndet går till den senare kategorin av länder.

Sverige har i de internationella organisationerna starkt pläderat för att de fattigaste länderna bör ges företräde vid fördelningen av biståndsmedel, och det finns

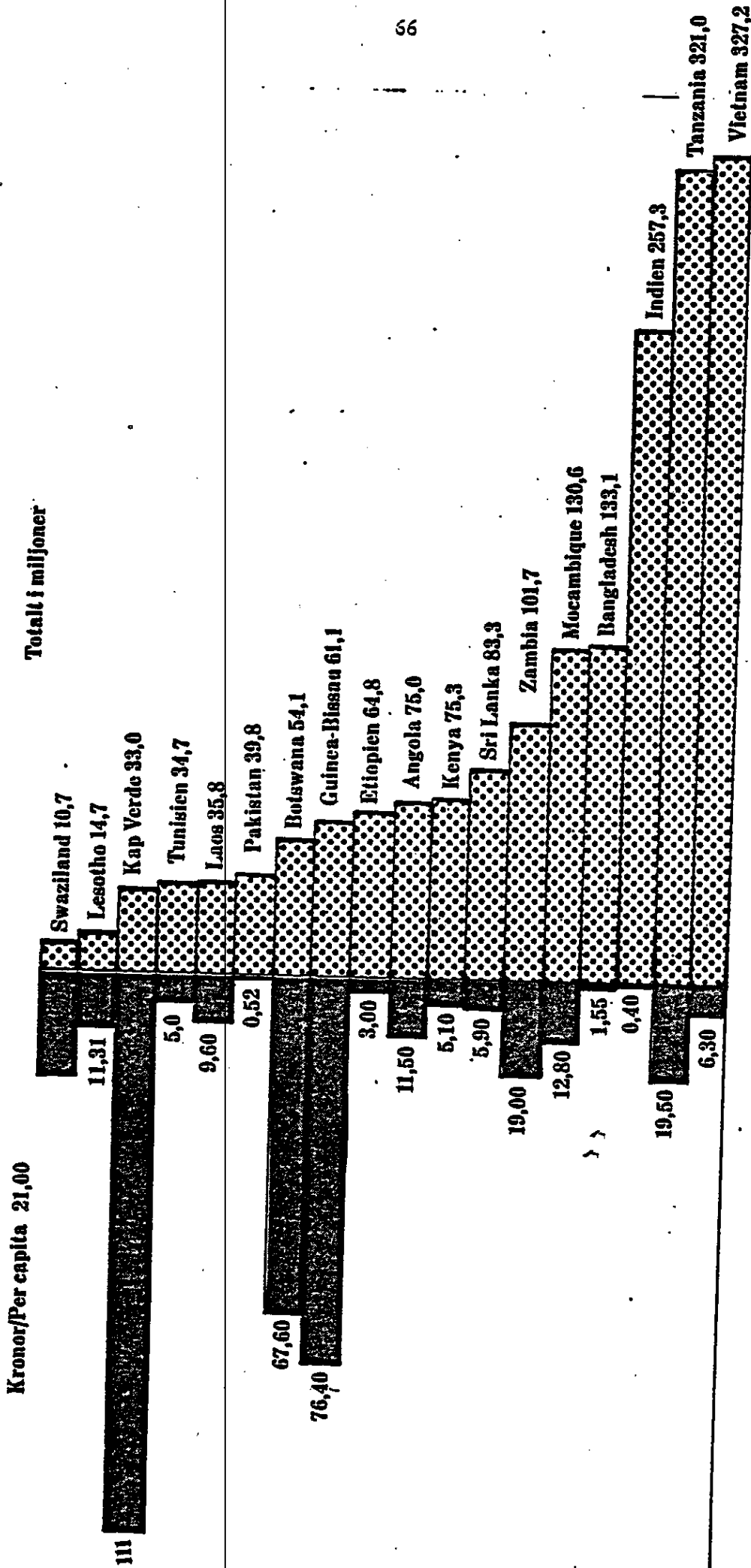
ingen anledning att avvika från denna huvudregel i det bilaterala biståndet. En strikt tillämpning av FNs mycket snäva definition är visserligen inte att rekommendera med hänsyn till de ambitiösa utvecklingsmål som det svenska biståndet måste verka för, men någon form av fattigdomskriterium bör likväl beaktas, när det blir fråga om att successivt förnya programlandskretsen.

Programländernas biståndsläge i stort, innefattande såväl andra bilaterala givare som de internationella organisationerna, bör också spela en viktig roll för diskussionen av det svenska biståndets framtida utveckling. Denna aspekt diskuteras i de enskilda landrapporterna och ger inte anledning till någon generell kommentar. Det direkta svenska biståndets fördelning på programländerna år 1978/79 återges i diagram 2. Diagrammet visar dels i sin högra del de totala utbetalningarna per land, dels till vänster samma belopp dividerade med antalet invånare i landet. Det ger sålunda en bild av ramarnas totala storleksordning såväl som räknat per invånare. När det gäller totalbeloppen, kan urskiljas en grupp på tre länder med relativt stora belopp (250 - 350 mkr), nämligen Vietnam, Tanzania och Indien. Därefter följer en ganska stor grupp på nio medels stora länder med utbetalningar mellan 50 och 150 mkr. Lägst ligger en grupp på sex länder som mottar förhållandevis små belopp.

Bilden blir en annan om man betraktar biståndet i relation till befolkningens storlek. Indien, Pakistan och Bangladesh hamnar då i botten, och Kap Verde, Guinea-Bissau och Botswana kommer att ligga skyhögt över de andra länderna. Detta illustrerar ett internationellt välkänt förhållande, att de allra minsta länderna tenderar att få större bistånd per capita. Men det väcker också en frågeställning av djupare politisk innebörd, nämligen om det svenska biståndet någonstades kan sägas ha blivit "för stort".

Det är inte möjligt att besvara den frågan genom att ange belopp, vare sig i absoluta eller relativa termer. "För stort" blir det svenska biståndet, då det får en sådan betydelse för landets ekonomi och politiska situation, att Sverige med eller mot sin vilja kommer att bli ansvarigt för viktiga politiska beslut. Om man vill undvika ett sådant ansvar, är den kritiska nivån lägre i ett land som mottar ringa bistånd från få givarländer än i länder som mottar bistånd från många olika givare. Och även om man lyckas gardera sig mot att bli alltför "stor" i relativ bemärkelse, måste man som biståndsgivare ta sitt ansvar, om landet råkar i en svår ekonomisk kris. Varje biståndsgivares beteende blir i ett sådant läge viktigare för landets politik och oberoende än som normalt är fallet. Det går därför inte att utan vidare utpeka några av programländerna som exempel på att gränsen är nådd. I vissa fall finns det dock skäl att bevaka denna aspekt med särskild uppmärksamhet.

Utbetalningar till programländer 1978/79



För att trots osäkerheten i alla värderingar och prognoser kunna ge en någorlunda samlad bild av planeringsläget, har vi valt att presentera detta i form av en kort redogörelse för huvudproblemen i varje land, samt några alternativa vägar på vilka svenskt bistånd kan möta dessa problem. Alternativen baseras dels på olika antaganden om de politiska och ekonomiska förutsättningarna, dels på olika värderingar av de svenska biståndsmålen. I några fall är det ännu för tidigt att urskilja flera alternativ, och det föreslås därför att denna prövning genomförs först om några år. Det är på detta stadium av diskussionen viktigare att identifiera huvudproblemen och de handlingsalternativ som står till buds än att utarbeta en detaljerad plan som täcker biståndets alla aspekter under en lång period framåt. Sådana planer kan möjligen definieras, om den kommande diskussionen på en eller annan punkt ger någorlunda entydiga besked. De slutsatser som nedan följer, utgör sammanfattningar av biståndskontorens rapporter men har på några punkter kompletterats med handlingsalternativ som återspeglar de allmänna slutsatserna i detta kapitel.

.5.1 Angola

Den angolanska ekonomin åsamkades stor skada av stridigheterna vid tiden för självständigheten. Ansträngningarna har hittills koncentrerats på återuppbyggnad av fysisk infrastruktur och viktigare produktionsanläggningar. På kort sikt gynnas exportnäringar, vitala industrier för att möta allmänna omedelbara behov samt utbildning och bashälsovård. Återuppbyggnaden hämmas av bristen på utbildad arbetskraft och det spända säkerhetsläget främst gentemot Sydafrika. Någon utarbetad långsiktig utvecklingspolitik finns ännu inte.

Mot denna bakgrund är det ännu för tidigt att på ett meningsfullt sätt bedöma en utveckling i Angola med utgångspunkt från ekonomisk och social utveckling och utjämning.

Det bistånd Angola erhåller som gåva eller mjuka krediter är ringa. Biståndet kommer huvudsakligen från de socialistiska länderna. Det svenska biståndet, som är ett av de största, torde ha betydelse för att minska detta beroende. Det svenska biståndet har hittills nästan helt utgått som importstöd. Det ändamålsinriktade biståndet har nyligen påbörjats. Erfarenheterna av det direkta samarbetet är därför ännu ytterst begränsade.

Angola har rika naturresurser och landet har hittills haft ett visst överskott i betalningsbalansen, delvis som ett resultat av att importen sjunkit till följd av den låga aktiviteten i ekonomin. När långsiktiga utvecklingsprogram påbörjas kan importbehovet och behovet av utländska resurstillskott snabbt komma att öka. I det läget kan det vara motiverat med en realökning i landets ram, varav en mindre del också i framtiden avsätts för importstöd. Om utvecklingsansträngningarna å andra sidan kommer att hämmas av fortsatt spant säkerhetsläge och av de inbyggda flaskhalsarna i ekonomin, kan detta - med samtidigt ökande exportintäkter - leda till att biståndsbehoven blir mindre. I detta fall bör biståndsvolymen begränsas till samma reella nivå som för närvarande, som används huvudsakligen för personella och kunskapsutvecklande insatser. Med de begränsade erfarenheter av samarbetet och med svårigheterna att i dagens läge bedöma biståndsbehoven, bör en bedömning av det framtida svenska biståndet till Angola anstå ca 2 år.

4.5.2 Bangladesh

Produktionstillväxten har varit relativt god under 70-talet, men livsmedelsförsörjningen är en källa till ständiga bekymmer. Bangladesh är fortfarande ett av världens fattigaste länder och stora grupper är beroende av vädret för sin överlevnad. Inte minst ägostrukturen bidrar till att ojämnheten i inkomstfördelningen och därmed de fattigas antal ökar. Landets biståndsberoende var redan vid självständigheten 1972 högt. Det har ökat till följd av den utvecklingsstrategi som valts, där de stora biståndsresurserna gör den egna resursmobiliseringen mindre nödvändig.

Det svenska biståndet har till stor del såsom importstöd inriktats på att kompensera underskottet i betalningsbalansen. Detta stöd kan inte sägas ha haft någon större effekt på utvecklingen. Det kan t o m ha bidragit till att ytterligare öka biståndsberoendet. De svenska projektinsatser som gjorts har varit små och har inte i särskilt hög grad gynnat den fattigare hälften av befolkningen. För närvarande prövar SIDA möjligheterna att via stora sysselsättningsprogram på landsbygden nå dessa grupper.

En väg att nå bättre måluppfyllelse i det svenska biståndet till Bangladesh är att fortsätta omorienteringen av det ändamålsbestämda stödet, så att det i största utsträckning når de fattigare grupperna. Dessa kan operativt definieras som de hushåll som inte äger någon eller mycket litet jordbruksmark. I takt med att biståndet faktiskt når dessa grupper bör det kunna få ta en ökande andel av landramen i anspråk. Till dess denna andel blivit betydande bör landramen ligga kvar på nuvarande nominella nivå.

En annan väg är att ge upp ambitionen att nå de fattiga och i stället låta biståndet till Bangladesh övergå i ett kommersiellt samarbete. Det torde inte bli möjligt under överskådlig framtid att utveckla självbärande kommersiella relationer mellan Sverige och Bangladesh, och samarbetet bör i detta fall finansieras på koncessionella villkor.

4.5.3 Botswana

Botswana är en av Afrikas få demokratier med flerparti-system och allmänna val. Landet har genomgått en mycket snabb utveckling under 1970-talet främst inom den moderna sektorn. Ekonomin är stark och framtidsutsikterna är goda. Botswana har god tillgång på bistånd med en relativt jämn fördelning på olika givare. Landets sårbara geografiska läge har inte erbjudit andra reella alternativ än ett nära ekonomiskt och handelspolitiskt samarbete med Sydafrika. Botswana försöker dock på olika sätt att reducera detta beroende.

(BNP per capita 1977 var 540 dollar)

De viktigaste målen för det svenska biståndet till Botswana är dels och i första hand att bidra till en minskning av det politiska och ekonomiska beroendet av de omgivande minoritetsregimerna särskilt Sydafrika och dels att stödja ekonomisk och social utveckling och utjämning. Det svenska biståndet utnyttjas huvudsakligen för utvecklingsprogram på landsbygden med god spridning inom de områden där flertalet botswana finns och medverkar till ekonomisk och social utjämning. Biståndet har dock inte haft något egentligt inflytande över de utvecklingstendenser som gjort sig alltmer märkbara under senare hälften av 1970-talet: den snabba utvecklingen mot en dualistisk ekonomi, urbaniseringen, ägarkoncentrationen inom boskapssektorn, motsättningarna när det gäller utveckling av jordbruksproduktionen etc. Distriktsstödet som just inletts kan möjligen skapa förutsättningar för en långsiktig kamp mot dessa kraftertendenser.

Biståndet till Botswana är ett av de mest omfattande i världen. Det har varit ett viktigt bidrag till den ekonomiska utvecklingen i landet. Det har också bidragit till den sociala utvecklingen och till den politiska stabiliteten. Det svenska biståndet har varit ett viktigt bidrag till den ekonomiska utvecklingen i landet. Det har också bidragit till den sociala utvecklingen och till den politiska stabiliteten.

Biståndets effekter vad gäller oberoendemålet är mer tve-tydiga och därför svårbedömda. Flertalet enskilda insatser får dock anses ha bidragit klart positivt till Botswanas oberoendesträvanden. Detta gäller framför allt de insatser som rör utbildning, hälsa och jordbruk. Skulle Botswanas ~~hittillsvarande utvecklingstendenser fortsätta~~ och det svenska biståndet huvudsakligen användas till landsbygdsutveckling, kan det finnas skäl för att fortsätta svenskt bistånd på samma reella nivå som för närvarande. Härvid bör dock ökad uppmärksamhet ägnas åt oberoendeproblematiken samt inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Ett andra alternativ, som motiveras av att Sveriges bistånd redan är så stort relativt sett, är att bibehålla biståndet på oförändrat nominell nivå. Om däremot en politisk-ekonomisk strömkantring äger rum i södra Afrika, t ex botswansk medverkan i de sydafrikanska ansträngningarna att upprätta en "konstellation av stater", och/eller den ekonomiska tillväxten fortsätter i samma snabba takt som under 70-talet, finns det skäl till en gradvis avveckling av biståndet under 80-talet. I det senare fallet kommer Botswana snart att lämna kretsen av världens fattigaste länder. Biståndet är ett viktigt bidrag till den ekonomiska utvecklingen i landet. Det har också bidragit till den sociala utvecklingen och till den politiska stabiliteten.

Det svenska biståndet till Botswana är ett av de mest omfattande i världen. Det har varit ett viktigt bidrag till den ekonomiska utvecklingen i landet. Det har också bidragit till den sociala utvecklingen och till den politiska stabiliteten.

4.5.4 Etiopien

Revolutionen i Etiopien efter 1974 har präglats av dels social oro, politiskt våld och krig, dels av ambitiösa sociala och ekonomiska reformer. Någon fler-årig utvecklingsplan finns ännu inte. Kriget och den nya politiska inriktningen har lett till militärt, politiskt och - i mindre grad - ekonomiskt beroende av östblocket. Etiopien försöker värja sig mot ett alltför ensidigt beroende. Först 1979 torde den ekonomiska tillväxten ha kommit igång igen.

Inbördeskriget i Eritrea fortsätter (på sitt tjugonde år) med oförminskad styrka. Också på andra håll förekommer strider mellan armén och motståndare till regimen. Omkring en miljon etiopiska flyktingar finns nu i grannländerna. Det politiska förtrycket är påtagligt och mänskliga rättigheter kränks. Demokrati på central nivå finns lika litet idag som före revolutionen. Genom bonde- och stadsdelsföreningarna deltar dock gemene man i beslut på det lokala planet.

Förmögenhets- och inkomstfördelning från rika till fattiga och från stad till landsbygd har kunnat genomföras. Den pågående utvecklingskampanjen synes under 1979 ha gett goda resultat. Insatser genomförs för att motverka svält och finna varaktiga lösningar för befolkningen i kroniska underskottsområden. En alfabetiseringskampanj har påbörjats. Deltagarantalet hittills överträffar förväntningarna. Åtgärder har vidtagits för att förbättra kvinnans situation.

Det svenska biståndet är huvudsakligen inriktat på landsbygdsutveckling. Det kan anses bidra verksamt till att den fattiga landsbygdsbefolkningen får möjlighet att tillgodose angelägna behov som ökad livsmedelsproduktion, bränsle, sysselsättning, vatten, hälsovård och utbildning.

I SIDAs anslagsframställning för 1980/81 framhåller styrelsen: "Den labila politiska situationen, bristande respekt för vissa gruppers mänskliga rättigheter och de militära förvecklingarna i landet talar för en fortsatt återhållsamhet med biståndet till Etiopien. Etiopiens läge som ett av världens fattigaste länder och regeringens förmåga att genomföra basbehovsinriktade insatser motiverar en mindre ökning av landramen i syfte att motverka biståndets minskande realvärde".

Avgörande för den fortsatta utvecklingen i Etiopien blir resultatet av regimen försök att bekämpa politiska motståndare, hålla stora etniska grupper under central kontroll och vinna herravälde över hela territoriet samt i vilken utsträckning detta är förenligt med fortsatta utvecklingsansträngningar för eftersatta grupper och områden.

Avgörande för om det svenska biståndet skall öka, bibehållas oförändrat eller minska blir en bedömning av motiven eller medlen för denna politik och i vilken utsträckning man anser dem förenliga med en social och ekonomisk utvecklingspolitik värd svenskt stöd.

4.5.5 Guinea-Bissau

Den ekonomiska tillväxten efter självständigheten 1974 har varit svag och huvudsakligen koncentrerad till den moderna sektorn. Utrymmet för investeringar är litet. De finansieras med internationellt bistånd och krediter. Drygt hälften av de samlade investeringarna avser uppbyggnad av infrastruktur som ska ge bas för en industriell expansion.

Inkomstfördelningen är förhållandevis jämn liksom jord- och kapitalägandet. Obalansen mellan huvudstaden och landsbygden är mycket stor. Partikongressen 1977 slog fast vissa allmänna riktlinjer för hur utvecklingen skulle föras ut till landsbygden i form av blaa utbyggnad av hälsovården och utbildningsväsendet. Dessa mål har dock ännu inte omsatts i konkreta handlingsplaner.

Största biståndet kommer från Sverige. Utbetalningarna var 1978 något större än landets exportinkomster, eller ca 30% av importen. Sverige finansierade 15% av investeringsprogrammet för 1979. Andelen importstöd har gradvis minskat, till förmån för projektstöd. Biståndets storlek och landets ringa absorptionsförmåga har gjort att det svenska biståndet spritts över en rad sektorer. Det svenska stödet har inriktats på att skapa resurstillväxt. Den resurstillväxt som skett kan inte i nämnvärd mån sägas ha bidragit till att de breda lagren fått det bättre. Det svenska biståndet har därmed inte bidragit till social utjämning inom landet. Mot den bakgrunden har en omläggning av biståndet inletts. Avtalet för 1980-81 ger således ökat utrymme för satsningar på landsbygdsutveckling, småindustri och fiske.

Utvecklingen i Guinea-Bissau kan ta olika vägar under den närmaste framtiden. Mycket beror på vilka samhällsgrupper som får det största inflytandet. En mycket stor del av resurserna kan även i fortsättningen komma att avsättas till kapitalintensiva investeringar i den urbana sektorn. Det är också möjligt att en period av eftertänksamhet och sparsamhet kan följa och att denna så småningom leder till ökade satsningar på landsbygdsbefolkningen.

De motstridiga tendenserna inom förvaltningen gör att det troligen inte på flera år går att urskilja vilken utvecklingsväg landet kommer att slå in på. Därmed är det svårt att uttala sig om vilken omfattning som det svenska biståndet bör ha under kommande år. Den nuvarande reala biståndsvolymen kan motiveras av behovet av att följa upp de investeringar i en framtida resurstillväxt som gjorts. Om Guinea-Bissau skulle öka betoningen av satsningar på den nu försummade landsbygdsbefolkningen, skulle en viss ökning av biståndet i reala termer kunna övervägas. Ett andra alternativ som motiveras av att Sveriges bistånd redan är så stort relativt sett, är att bibehålla biståndet på oförändrat nominell nivå.

Den ekonomiska tillväxten har under 70-talet varit måttlig men ändå medfört en ökning av bruttonationalprodukten per person. Särskilt har livsmedelsproduktionen förbättrats påtagligt. De fattigas inkomstnivå har emellertid inte stigit nämnvärt och andelen fattiga har inte signifikant minskat. De fattigas situation har däremot förbättrats genom ökad tillgång på samhällstjänster. En mycket liten del av Indiens utvecklingsbudget finansieras med bistånd, och detta kommer från ett stort antal källor. Det svenska biståndet är marginellt men spelar en viss roll inom några sektorer: skogsbruk, exportfrämjande verksamhet, vissa delsektorer inom hälsovården samt familjeplanering. Förutom de allmänna målen för svenskt bistånd har det i fråga om Indien funnits önskemål på svensk sida att samarbeta med ett land av Indiens storlek och betydelse i den tredje världen.

Erfarenheterna av samarbetet är inte entydiga. Större delen av det svenska biståndet har utgjorts av importstöd, av vilket numera ungefär hälften är bundet. När Indien befunnit sig i betalningsbalanssvårigheter, har det obundna svenska biståndet ökat landets handlingsfrihet och därmed resurstillväxten. Utvecklingen under 70-talet har dock gjort detta argument - åtminstone tillfälligt - mindre relevant. Importstödet har inte heller någon påvisbar eller direkt positiv utjämnings effekt. Delar av det ändamålsbestämda biståndet, framför allt inom skogsbruk och hälsovård, har däremot haft vissa positiva sådana effekter.

Avgörande för bedömningen av det framtida svenska biståndet är, om man anser att detta skall inriktas på samma mål som stödet till andra länder. Anser man, att biståndet skall tjäna som en "inträdesbiljett" för att ge Sverige en samarbetspartner som är intressant från exempelvis vetenskaplig, politisk eller kommersiell synpunkt, kan man fortsätta med att företrädesvis ge importstöd, med låg effektivitet vad gäller samtliga biståndsmål. I detta fall torde ingen höjning av totalramen vara erforderlig. Om man å andra sidan menar, att biståndet till Indien skall ledas av samma strävan som i andra programländer, måste en kraftig omorientering ske i riktning mot ändamålsbestämt bistånd, inom aktiviteter där fattiga folkgrupper kan nås. Omorienteringen kan till en början ske inom en reallt oförändrad totalram, men om goda resultat nås inom det ändamålsbestämda biståndet finns det skäl att så småningom höja totalramen för att samtidigt nå nationell effekt inom ett par sektorprogram och lämna ett visst mindre utrymme för importstöd.

4.5.7 Kap Verde

Kap Verde tillhör enligt internationella definitioner de allra fattigaste och mest utsatta länderna och plågas dessutom av ständig torka. Fattigdomen är jämnt fördelad. Praktiskt taget hela befolkningen lever på existensminimum.

Landets utvecklingspolitiska mål är ökad sysselsättning samt balans i utlandsbetalningarna. För att uppnå detta satsar man på att samtidigt utveckla flera produktiva sektorer, främst jordbruk, fiske, småindustri. Dessa investeringar inriktas på projekt som involverar stora delar av befolkningen. De torde inte leda till högre produktionsnivå förrän på lång sikt. Även regionalt eftersträvas en utjämning med spridning av utvecklingen till alla öar.

Landet saknar medel att självt finansiera en utvecklingsbudget. Beroendet av biståndet är alltså mycket stort. Tack vare en duglig organisation, relativt god tillgång på utbildat folk och en tradition av hårt arbete, kan landet absorbera ett i förhållande till sin befolkning mycket stort bistånd.

Sverige är en av de största biståndsgivarna. Dess bistånd är i stort sett det enda som inte är bundet till projekt och inköpsland. Det lämnas nästan helt som importstöd, som används till inköp av basförnödenheter som livsmedel och transportutrustning och till utvecklingsprojekt som ger sysselsättning i dagsläget och skapar förutsättningar för en självbärande utveckling. Den form som det svenska biståndet nu har lämpar sig väl för Kap Verdes förhållanden.

Endast fyra år har gått sedan självständigheten, varför det ännu är för tidigt att se konkreta resultat av investeringarna. Ett bibehållet svenskt bistånd kan bidra till att pågående projekt kan fortsätta i samma takt som hittills. En realökning av biståndet kan motiveras med hänsyn till landets utvecklingsansträngningar och behov och förmåga att använda det effektivt men kan ifrågasättas med hänvisning till att svenskt bistånd redan är stort räknat per invånare.

4.5.8 Kenya

Produktionstillväxten har sedan självständigheten 1964 varit snabb inom den moderna sektorn, men den ekonomiska och politiska strukturen försvårar en motsvarande höjning av levnadsnivån för de jordlösa och andra fattiga befolkningsgrupper. Den ekonomiska basen för den moderna sektorn utgörs av industrin och storjordbruket som producerar för export och för de snabbt växande städernas marknader. Trots att ambitioner finns att förbättra utkomstmöjligheterna även för småbrukarna har det varit svårt att omsätta sådana planer i praktiken. För ändamålet nödvändiga strukturreformer är oförenliga med storjordbrukarnas intressen. De försök som ändå görs att minska fattigdomen och tillfredsställa befolkningens basbehov har gehör hos flertalet biståndsgivare.

Kenya har god tillgång på utländskt bistånd. Behovet av bistånd kan väntas minska och landets intresse för kommersiella finansiärer ökar. Svenskt bistånd utgör omkring tre procent av Kenyas kapitalbudget, vilket gör Sverige till en av de mindre biståndsgivarna. Möjligheterna att med svenskt bistånd påverka utvecklingspolitiken är begränsade.

SIDA genomförde redan 1976 en utvärdering av erfarenheterna av tio års utvecklingssamarbete med Kenya. På grundval därav föreslog SIDA regeringen att koncentrera biståndet till basbehovsinsatser för det stora flertalet på landsbygden.

Resultaten av de svenska insatserna får betecknas som godtagbara med hänsyn till de strukturella förutsättningarna.

Landets utvecklingsplan för 1979-83 innehåller ambitiösa program för att hjälpa de små jordbrukarna och skapa sysselsättning på landsbygden. Om man kan vänta sig att regeringen målmedvetet går in för att förverkliga dessa planer, finns det skäl att fortsätta svenskt bistånd på samma reella nivå som för närvarande och med inriktning på det stora flertalet på landsbygden. Om man däremot bedömer, att planerna att höja de fattigas levnadsnivå stannar på papperet, är det mer ändamålsenligt för Sverige att under 80-talet gradvis övergå från bistånd till kommersiellt samarbete.

4.5.9 Laos

Laos härjades ännu under 70-talets första hälft av det andra Indokinakriget. Detta efterlämnade bl a stora flyktingproblem och omfattande bombskador, som fortfarande hämmar landets utveckling. Sedan 1975 söker regeringen omvandla Laos till ett socialistiskt samhälle. Landsbygden kooperativiseras, företag och banker förstatligas. Livsmedelsproduktionen är ännu inte tillräcklig, men investeringar pågår, som skall möjliggöra avsevärda produktionsökningar under 1980-talet. Inte minst samhällsomvandlingen har föranlett en flyktingström till utlandet. En samlad bedömning av den laotiska utvecklingen bör emellertid helst anstå ytterligare ett par år. I den nya indokinesiska konfliktbilden står Laos idag Vietnam nära, samtidigt som relationerna till Thailand vårdas väl.

Utvecklingssamarbetet med Sverige håller ännu på att finna sina former. Det är koncentrerat till främst skogsbruk och -industri, jordbruk samt transporter och kommunikationer. Både personalbistånd och materialleveranser till Laos har visat sig behäftade med svårigheter. Det svenska biståndet har trots detta, och givet de begränsningar som ligger i den rådande situationen i landet, kunnat fylla viktiga behov. Det är ännu för tidigt att söka formulera en mer systematisk värdering av det. Klart står emellertid att den svenska närvaron ökar Laos möjligheter att utforma sin utvecklingspolitik på basis av egna erfarenheter och att balansera sina utrikes relationer.

Laos mycket stora biståndsbehov skulle kunna föranleda ett växande realvärde hos det svenska biståndet. Ett sådant beslut förutsätter emellertid en relativt positiv bedömning av utvecklingen i landet. Säker grund för en sådan bedömning föreligger ännu inte och den politiska situationen i hela regionen är långt ifrån stabil. Realvärdet av biståndet synes därför under överskådlig tid ej böra växa nämnvärt, särskilt som samarbetet endast delvis vunnit den stadga som vore önskvärd innan expansion äger rum. Den samarbetsform och sektoriinriktning som valts innebär i praktiken att det svenska biståndet med nödvändighet blir relativt långvarigt.

4.5.10 Lesotho

Lesotho är ett av världens fattigaste och minst utvecklade länder, kustlöst och helt omgivet av Sydafrika. De topografiska och klimatologiska förhållandena är svåra och utgör effektiva hinder för utvecklingen. Tillväxten i Lesothos ekonomi har varit relativt god under senare år. En större del av nationalinkomsten utgörs emellertid av löner från migrantarbetarna i Sydafrika. Tillgången på undervisning, hälsovård och andra basbehov är dålig. Beroendet av Sydafrika genomsyrar Lesothos ekonomi. Efter 1970 har inga nya val tillåtits i landet och oppositionspartiet bannlysts.

Det främsta motivet för det svenska biståndet till Lesotho har varit stödet till landets kamp för oberoende mot Sydafrika. Biståndet syftar också till att vara ett moraliskt stöd till oberoendesträvandena inne i Sydafrika. Andra biståndspolitiska mål har haft underordnad betydelse vid beslutet om stöd till Lesotho. Således har t ex biståndet fortsatt att öka trots att Lesotho övergick från demokrati till diktatur år 1970. Lesotho tillhör de mest fattiga u-länderna enligt FNs definition. Det svenska stödet har huvudsakligen kanaliserats genom FN-organ och har avsett stöd till jordbruks- och landsbygdsutveckling inklusive markvård, telesektorn samt till en enhet som syftar till att skapa arbetstillfällen genom arbetsintensiva metoder.

De motiv som ursprungligen ledde till beslut om svenskt stöd till Lesotho är lika relevanta idag. FN, Lesothos regering och ANC hävdar idag lika starkt betydelsen av bistånd som medel att öka Lesothos oberoende och som medel att öka Lesothos oberoende och som stöd till kampen för majoritetsstyre i Sydafrika. Möjligheterna att föra en aktiv oberoendepolitik är små för Lesotho. Regeringen har dock utnyttjat vissa av de möjligheter som finns bl a i sin utrikespolitik, flyktingpolitik och i planerna på att införa en egen valuta. Även det svenska biståndet har i några fall så långt det varit möjligt medverkat till ökat oberoende. Exempel på detta är enheten för arbetsintensiv teknik och teleprojektet.

Det utrikespolitiska snarare än utvecklingspolitiska perspektivet bör förbli avgörande för bedömningen om svenskt fortsatt bistånd till Lesotho. Svensk biståndsnärvaro i Lesotho kan sägas utgöra en del av Sveriges södra Afrika-politik. Bedömer man således att biståndet stöder Lesothos oberoendepolitik, bör svenskt bistånd få fortsätta till bibehållet realvärde. Om man däremot bedömer att så ej är fallet bör biståndet gradvis avvecklas under 1980-talet.

4.5.11 Moçambique

Moçambique blev självständigt i juni 1975 efter 10 års befrielsekamp. Därvid stod landet inför svårigheter som hade sin grund dels i den samhällsstruktur som övertogs, dels i den massutvandring av vita som skedde i samband med självständigheten. Massflykten kombinerades med att en stor del av landets kapitaltillgångar fördes ut ur landet eller förstördes.

Stora ansträngningar har gjorts för att höja produktion och produktivitet i syfte att öka tillväxten. Dessa ansträngningar kompletteras med ett ambitiöst reformprogram för ökad social och ekonomisk rättvisa. Ett antal åtgärder har vidtagits för att öka landets politiska och ekonomiska oberoende främst av den forna kolonialmakten och de närliggande minoritetsregimerna, Sydrhodesia och Sydafrika. Genom folkligt deltagande i partiet, massorganisationer, produktionsråd m m har flera viktiga steg tagits mot ökat folkligt deltagande i samhällsutvecklingen.

Behovet av såväl finansiella resurser som tekniskt bistånd är stort. Exportintäkterna är små, importbehovet för att underhålla den relativt avancerade produktionsapparaten ärvt av portugiserna och för att påbörja nya utvecklingsprojekt är stort och andra biståndsgivare få. Därtill kommer de stora kostnader som Moçambiques roll i befrielsekampen i södra Afrika medför. Samtidigt är tillgången på utbildad personal mycket liten.

Erfarenheterna av samarbetet i stort är goda. Den stora bristen på kvalificerad personal och därav följande kapacitetsproblem kompenseras i viss mån av osedvanligt hög arbetsmoral, entusiasm och stor vilja att genomföra Moçambiques åtaganden i samarbetet. Absorptionskapaciteten har med hänsyn till de svårigheter som ovan redovisats visat sig god för flera olika biståndsformer.

Behovet av ändamålsinriktat bistånd ökar, men ett sådant bistånd bör byggas ut med en viss försiktighet för att undvika administrativa problem för såväl Moçambique som Sverige. Importstöd och stöd via personalfonden bör förbli viktiga insatser inom programmet. Fördelar med alternativ personalrekrytering har kunnat påvisas.

Moçambique strävar efter att öka de kommersiella förbindelserna med Sverige. Den hämmande faktorn har här hittills varit att Moçambique bedöms ej vara kreditvärdigt för t ex exportkreditgarantier.

En ökning av biståndets realvärde under 1980-talet skulle ge utrymme för en bibehållen volym importstöd och långsamt ökande ändamålsbestämt bistånd. Båda dessa stödformer kommer i den finansiella situation Moçambique befinner sig i att vara nödvändiga under överskådlig framtid. Detta skulle även bidra till att minska beroendet av såväl Sydafrika som Öststaterna.

Om däremot, som en följd av fredlig utveckling i Zimbabwe, Moçambique skulle uppnå ökade inkomster från export- och transittrafiken, få fler stora biståndsgivare och därigenom en bättre betalningsbalans skulle ett bistånd till Moçambique med bibehållet realvärde vara tillräckligt.

4.5.12 Pakistan

Medan den ekonomiska tillväxten i Pakistan var hög under 60-talet, var den under 70-talet måttlig. En viss tillväxt per capita har dock ägt rum. Livsmedelsproduktionen har knappt hållit takten med folkökningen. Tillväxtens frukter har emellertid tenderat att tillfalla dem, som redan har tillgångar. Regeringens jordreform, företagsförstatliganden och andra försök till ekonomisk utjämning i början av 70-talet har i någon grad påverkat denna utveckling. Snedvridningen av inkomstfördelningen är mindre idag än under 60-talet. Fattigdomen är utbredd, men svält förekommer knappast. Politiken inför 80-talet syftar till att mer renodlat främja den ekonomiska tillväxten. Den förutsätter dock stora mängder bistånd och att den redan stora skuldsättningen till utlandet ytterligare ökar.

50- och 60-talens politiska utveckling, där militära och parlamentariska regimer avlöst varandra med några års mellanrum, har bestått under 70-talet.

Det svenska biståndet under 70-talet har bl a på grund av starka pakistanska önskemål bestått av importstöd. Det har därmed bidragit till den resurstillväxt som ägt rum i landet. Några effekter i avseende på övriga biståndspolitiska mål kan ej påvisas. Inte heller de ändamålsbestämda insatser som gjordes under 60-talet i Väst-pakistan - familjeplanering, yrkesskolor och telekommunikationer - kan anses ha haft nämnvärd positiv effekt på de fattiga grupperna. Det svenska biståndet utgör endast någon procent av hela det bistånd Pakistan emottar.

Det framtida samarbetet med Pakistan kan utformas efter två alternativ. Ett utgår från ett fortsatt utvecklings-samarbete, där de biståndspolitiska målen i högre grad än hittills måste uppnås. Strukturella hinder gör det nödvändigt att ett sådant bistånd målmedvetet och med kraft inriktas direkt på de fattiga grupperna i landet, varvid utsikterna till framgång likväl förblir begränsade. I den mån sådana insatser förverkligas, bör de så snart som möjligt få ta det finansiella utrymme i anspråk, som nu används för importstöd. Ett sådana bistånd förutsätter ej ökande landram, men väl ökade administrativa resurser hos biståndsförvaltningen. I det andra fallet tillmötesgår Sverige de pakistanska önskemålen att inte ändamålsbestämma de svenska resurserna och omvandlar det nuvarande importstödet till ett kommersiellt samarbete.

4.5.13 Sri Lanka

Den ekonomiska tillväxten var måttlig under större delen av 70-talet men sköt fart under dess sista år. Livsmedelsproduktionen är emellertid fortfarande otillräcklig. Regeringen har lanserat mycket omfattande investeringsprogram för jordbruksproduktion, industriproduktion och bostadsbyggande. Dessa program ökar samtidigt Sri Lankas biståndsberoende kraftigt under 80-talet och riskerar att skapa obalanser i utvecklingen. De sociala sektorerna har alltsedan självständigheten fått en ovanligt hög andel av statens utgifter, men denna andel har sjunkit allteftersom den starkare betoningen av tillväxt slagit igenom. Även med nuvarande tillväxtorienterade strategi torde dock Sri Lanka kunna sägas följa ett utvecklingsmönster med vissa inslag av utjämning.

Merparten av det svenska biståndet är importstöd, som av den lankesiska regeringen för närvarande används för ett kraftverksprojekt. Enligt de lankesiska planerna kommer mellan 80 och 90 procent av det svenska biståndet under åttiotalet att avsättas som importstöd för detta projekt. Importstödet fungerar som en förstärkning av valutareserven och ett stöd till den förda utvecklingspolitiken. Det har inga av den oberoende mål. Det övriga biståndet har hittills varit splittrat på ett flertal projekt med varierande grad av framgång. Mot bakgrund av den tidigare lankesiska utvecklingspolitiken har det inte varit inriktat på utjämning. Sverige står för ungefär en tiondel av det utbetalda biståndet till Sri Lanka.

Den nya utvecklingspolitiken i Sri Lanka ändrar förutsättningarna för det svenska biståndet. Allt eftersom mer tonvikt där läggs på resurstillväxt, bör utjämningsmålet få en mer framträdande plats i planeringen av nya insatser, i likhet med vad som förordas för övriga sydasiatiska biståndsprogram. Insatser som når de fattigaste grupperna i landet bör ta en växande andel av landramen. I avvaktan på framgång i detta hänseende bör realvärdet av biståndet till Sri Lanka inte öka. I den mån fattigare grupper faktiskt nås med de svenska insatserna, kan reella höjningar av totalramen så småningom komma att bli motiverade. Om det finansiella utrymmet inte tillåter ett projektbistånd av rimlig omfattning, kan det ifrågasättas om det är meningsfullt att fortsätta ett samarbete av nuvarande slag. En övergång till helt kommersiella samarbetsformer bör i så fall övervägas.

4.5.14 Swaziland

Sedan det svenska biståndet inleddes 1968 med målsättningen att stärka Swazilands oberoende gentemot Sydafrika har två avgörande förändringar ägt rum. För det första har Swazilands ekonomi blivit allt starkare. För det andra har landets geopolitiska läge förbättrats i och med Moçambiques självständighet och den öppning som därmed skapades mot omvärlden.

Beträffande den ekonomiska utvecklingen har Swaziland blivit ett av de rikaste länderna i Afrika med en hög tillväxt och en BNP per invånare som nu uppgår till 2 800 kr. De ekonomiska utsikterna är fortsatt goda. Samtidigt är Swaziland en av de största mottagarna av bistånd i Afrika. Den ekonomiska tillväxten har emellertid inte minskat inkomstklyftorna i landet. Ekonomin har fått en alltmer utpräglad dualistisk karaktär med en modern, kapitalintensiv sektor under starkt utländskt inflytande och en traditionell stagnerande jordbrukssektor på självhushållningsnivå. Regeringen prioriterar den moderna sektorn och gör mycket lite för att förbättra villkoren för den fattiga befolkningen på landsbygden.

Målet med det svenska biståndet har varit att stärka landets oberoende gentemot Sydafrika. Det sydafrikanska inflytandet återfinns dock inom hela det swaziska samhället och inte minst inom ekonomin. Även om förutsättningarna härför är små har Swaziland gjort mycket litet för att bryta detta beroende. Tvärtom byggs exempelvis förbindelserna ytterligare ut över Sydafrika i stället för över Moçambique.

Att det svenska biståndet till Swaziland avvecklas, skulle motiveras av den förbättrade swaziska ekonomin och den bristande viljan i Swaziland att hävda sin självständighet gentemot Sydafrika, vilket står i motsättning till målet för det svenska biståndet till Swaziland. På båda dessa punkter skiljer sig Swaziland markant från vad som är fallet i Lesotho, det land vilket Swaziland främst bör jämföras med av svenska programländer. Ett alternativ är att avveckla landramen och att fortsätta ge stöd endast till sådana projekt som var för sig skulle medverka till ökat oberoende. I detta fall skulle emellertid en betydligt större insats från SIDA vara nödvändig för bl a planering och kontroll.

4.5.15 Tanzania

Tanzania har sedan Arusha-deklarationen 1967 strävat efter att genomföra en politik för ekonomisk och social utjämning och för att främja en folklig medverkan i samhällsutvecklingen. Både i planer och i praktiken har man satsat på utveckling på landsbygden och på mobilisering av befolkningen.

De mycket ambitiösa målen har inte nåtts men mycket har under det senaste decenniet åstadkommit för att tillgodose befolkningens basbehov. Samtidigt har betydande inkomstutjämning såväl på landet och i städerna som mellan stad och land. ägt rum.

Tanzania har under tiden efter självständigheten haft en skiftande men i genomsnitt hög ekonomisk tillväxt. Under de senaste åren är det främst självhushållningsjordbruket, samhällstjänsterna och förvaltningen som ökat, medan produktionstillväxten inom avsalujordbruket och industrin varit svag. Denna tendens innebär att landet får stora svårigheter att ta sig ur den nuvarande ekonomiska krisen, som är den svåraste sedan självständigheten. Krisen har föranlett svåra politiska avvägningar mellan å ena sidan kraven på åtgärder för att öka produktiviteten inom främst exportjordbruket och industrin och, å andra sidan viljan att fortsätta satsningarna på basbehov och inkomstutjämning. Det är ännu för tidigt att bedöma vilka utvecklingspolitiska konsekvenser denna avvägning kan medföra, men det kan inte uteslutas att man åtminstone under en övergångsperiod får göra avkall på den ekonomiska och sociala utjämningen.

Effektiviteten inom såväl de direktproduktiva sektorerna som samhällstjänsterna är låg. Orsakerna är dels strukturella som transport- och lagringsproblem, dels administrativa problem såsom brist på motivation, dålig planering samt irrationella förvaltningsmetoder - särskilt ifråga om budget- och personalplanering. Decentraliseringsformen 1972, som motiverades av satsningen på landsbygdens utveckling, har inte varit problemfri. Bybornas praktiska möjligheter att påverka beslut av vikt för den egna utvecklingen är ofta små p g a kommunikationsproblem och byråkrati längs den långa vägen till de centrala ministerierna. Demokratisk samhällsutveckling utgör en av grundprinciperna för den tanzaniska socialismen. Möjligheter för folkligt deltagande i den politiska beslutsprocessen ges inom partiet CCMS ram. Ansatser till företagsdemokrati har gjorts. Trots att Tanzania torde ha ökat sitt beroende av handel, bistånd och teknologi står landet politiskt självständigt. Ett svårt prov kan i detta sammanhang bli lösningen på den ekonomiska krisen, där bistånd från Internationella valutafonden och Världsbanken är förenat med ekonomisk-politiska villkor av central betydelse.

På Tanzanias begäran pågår sedan flera år försök till koncentration av samarbetet till industri- och undervisningssektorerna. Svenskt bistånd har direkt och indirekt bidragit till de resultat Tanzania nått beträffande basbehoven på landsbygden. Exempel härpå är vattenförsörjning, hälsovård samt primärskolor, alfabetisering och vuxenundervisning. Insatser på industri och infrastruktur har bidragit till resurstillväxten. De effektivitetsproblem i den tanzaniska förvaltningen som ovan framhållits påverkar även de svenska insatserna. De har medfört ökande krav på svensk insyn och kontroll av insatserna och kan föranleda ytterligare koncentration. Alltför stark kontroll och koncentration av det svenska biståndet kan dock medföra ett icke önskvärt svenskt ansvar för planering och genomförande av hela utvecklingsprogram. Det fortsatta svenska engagemanget bör i stället inriktas på att göra det möjligt för Tanzania att ta ansvar för att dessa program genomförs effektivt.

Tanzanias utvecklingsbudget finansieras till cirka 60 procent av biståndsmedel. Det svenska utgör 10 procentenheter härav. Det svenska biståndet har härigenom en betydelsefull roll för Tanzanias ekonomi i sin helhet. Detta kan ge anledning att ställa särskilda krav på dialogen i fråga om utvecklingspolitiken och biståndets utformning och anpassning därtill.

De fortsatt stora biståndsbehoven samt de hittills uppnådda resultaten motiverar ett fortsatt bistånd på nuvarande höga reala nivå. Om man anser att Sverige ådragit sig ett större ansvar för landets utveckling än som vore önskvärt och därför vill undvika att Sverige tvingas ta ställning i svåra ekonomiska och politiska avvägningsfrågor, bör nivån tills vidare hållas oförändrad i nominella termer.

4.5.16 Vietnam

Efter delningen vid Genèvekonferensen 1954 utvecklades Vietnams båda hälfter i starkt olika riktningar fram till återföreningen 1975. Detta gav upphov till svårbe-mästrade ekonomiska, teknologiska, sociala och kultu-rella problem, som hämmat landets utveckling. Vietnams situation har senare förvärrats genom flera års miss-växt och genom de väpnade konflikterna med Kambodja och Kina. Återföreningen, kollektiviseringen av jordbruk och förstatligandet av industri och handel i söder har föranlett stora grupper att lämna landet och har dess-utom hämmat produktionstillväxten. Denna har trots detta tidvis varit god. En målmedveten och ibland hård utjäm-ningspolitik har tillämpats. Den har emellertid, liksom konflikten med Kina, ytterligare bidragit till flykting-strömmen. Totalt har ca 500 000 personer lämnat landet, varav det stora flertalet är etniska kineser. Landets ekonomiska och politiska problem, där förhållandet till grannstaterna har en utomordentlig betydelse, har ökat dess utrikes beroende, vilket samtidigt blivit mer en-sidigt. Den under krigsförhållanden utformade förvalt-ningen har visat sig bristfällig. Den reformeras nu för att bättre kunna lösa civila utvecklingsproblem.

Det svenska biståndet har inriktats på uppbyggnad av Vietnams kapacitet för främst pappersproduktion och sjuk-vård. Det har i stort sett nått sitt syfte med de be-gränsningar som kriget medfört. Därigenom har det även bidragit till ett mindre beroende. Sverige är en av de största biståndsgivarna till Vietnam.

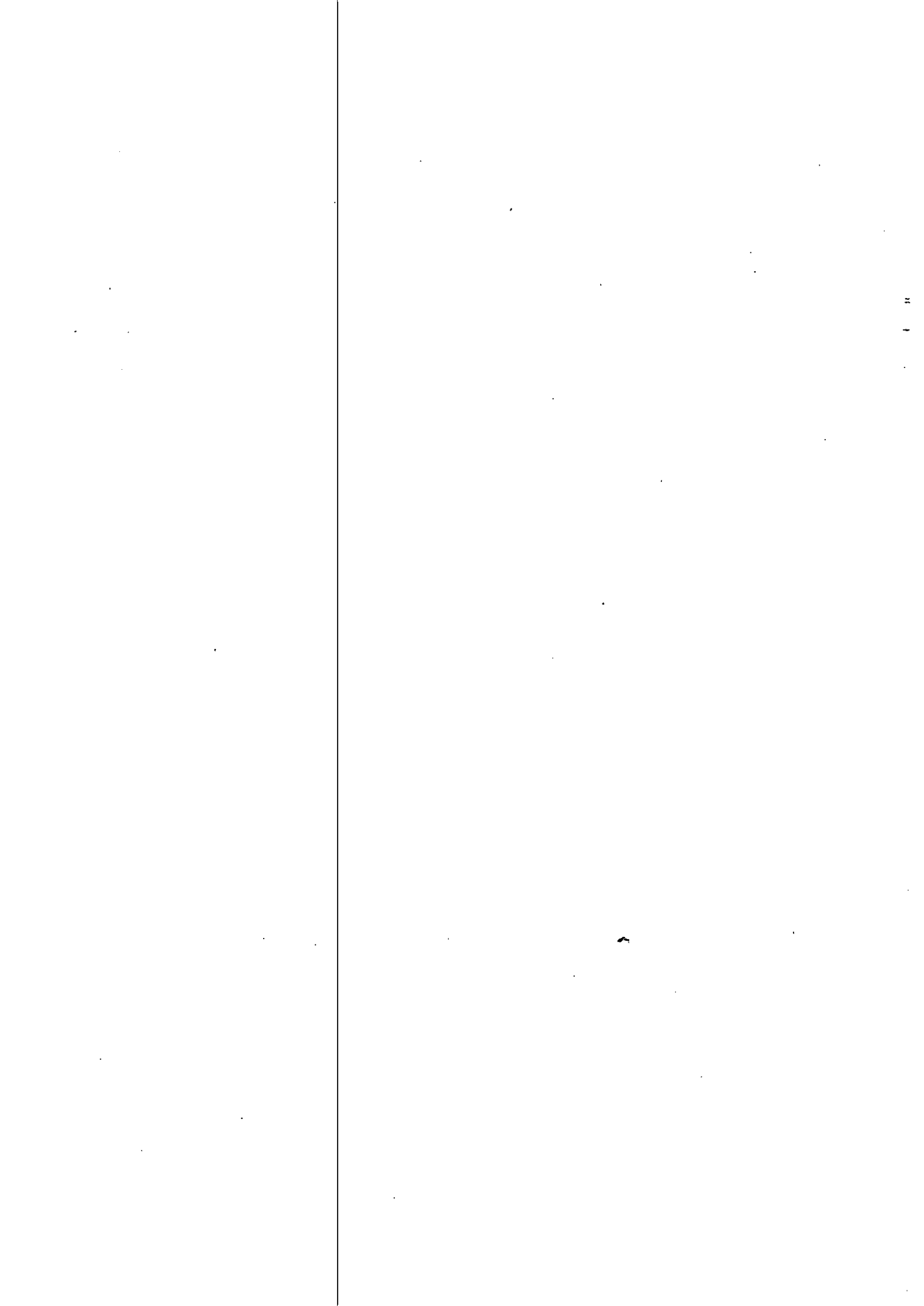
Bedömningen av det framtida svenska biståndet till Vietnam blir i hög grad beroende av om Vietnam kan nor-malisera relationerna till sina grannar och återvinna förtroendet hos de befolkningsgrupper som nu känner sig hotade. Om en sådan utveckling uppnås, kan biståndet fortsätta med god effekt vad avser de allmänna bistånds-målen. Består eller förvärras motsättningarna, kan däremot uppbyggnaden ställas inför stora problem. Tre alter-nativa handlingslinjer kan tänkas. Den första är att bi-behålla den nuvarande volymen i reala termer och inom denna ram så småningom finna nya långsiktiga samarbets-projekt med utnyttjande av svensk teknologi, i takt med att nuvarande projekt kräver mindre stöd. Den andra vä-gen är att tills vidare bibehålla nuvarande nominella nivå och låta de nuvarande projektstöden successivt över-gå i lösare anknutna, breda insatser inom motsvarande sektorer, i avvaktan på en stabilisering av de politiska läget. Inträffar en sådan kan nya långsiktiga engagemang igångsättas. Den tredje är att gradvis under 80-talet av-lösa biståndet med kommersiella samarbetsformer, före-trädesvis blandade krediter.

4.5.17 Zambia

Utvecklingen i Zambia sedan självständigheten 1964 har i hög grad betingats av landets utsatta läge som frontstat mot minoritetsregimerna i södra Afrika. Landet har i många avseenden lyckats minska sitt beroende söderöver. Detta har skett till stora kostnader och hämmat en balanserad utveckling i landets ekonomi. Gruvsektorns dominerande ställning har endast marginellt minskat. Landsbygden har stått efter i förhållande till den moderna sektorn i tätorterna. Inkomstskillnaderna består i brist på en aktiv fördelningspolitik även om satsningen på undervisningsväsendet och den allmänna hälsovården varit ambitiös och påvisat goda resultat. Tillväxten i ekonomin var förhållandevis god fram till mitten av 1970-talet, en period som också kännetecknades av snabb utveckling mot nationell kontroll av det utländska inflytandet i näringslivet. Som en följd av det låga kopparpriset och de ständiga transportproblemen har Zambia sedan 1975 befunnit sig i en svår ekonomisk kris. Betalningsbalanssituationen har dramatiskt försämrats, skuldbördan gentemot utlandet har kraftigt ökat, produktion och inkomster minskat och sysselsättningsproblemet förvärrats. Zambia har en jämförelsevis solid demokratisk bas.

Ett huvudmål för det svenska biståndet har varit att stärka Zambia i kampen mot rasism och fåtalstyre i södra Afrika. Stödet har vuxit starkt under slutet av 70-talet då priset på koppar föll samtidigt som trycket på Zambia ökade med tilltagande konflikt i Zimbabwe och Namibia. Medan biståndet kan anses ha bidragit till ökat oberoende för Zambia är erfarenheterna framför allt vad gäller utjämningsmålet blandade. Biståndet har dock under de senaste åren koncentrerats till jordbruk, utbildning och landsbygdens hälsovård och därvid framför allt kunnat medverka till bättre tillfredsställelse av basbehoven på landsbygden. Importstödet har under slutet av 70-talet varit förhållandevis högt. Under de ekonomiska krisåren har detta varit försvarbart då det gällt att säkra nödvändig produktion och varuförsörjning. På sikt bör andelen importstöd sjunka.

Så länge Zambia direkt berörs av konflikterna i södra Afrika och landets ekonomiska läge inte märkbart förbättras bör biståndet till Zambia ligga kvar på samma reella nivå som nu. Skulle väsentliga förändringar till det bättre inträffa i både Namibia och Zimbabwe, men Zambias ekonomi alltjämt vara pressad, bör Sverige ändå under några år ligga kvar på en oförändrad real nivå för sitt stöd. Det tar tid för Zambia att hämta sig efter mer än tio års strider och oro vid sina gränser. Skulle däremot Zambia under 80-talet få möjlighet att under fredliga omständigheter utveckla de rikedomar som landet besitter kan biståndet gradvis ersättas av andra samarbetsformer.



Några ekonomiska och sociala indikatorer för utvecklingen i mottagarländerna

| Land | BNP/invånare | | Genomsnittlig årlig befolkningstillväxt (%) | |
|---------------|-------------------|--|---|-------------------|
| | Totalt US\$ 1977 | Genomsnittlig årlig tillväxt (%) 1970-77 | 1960-70 | 1970-77 |
| Angola | 250 | - 3.4 | 1.5 | 2.4 |
| Bangladesh | 80 | - 0.2 | 2.9 | 2.5 |
| Botswana | 540 | 16.1 | 1.8 ³⁾ | 3.0 ⁴⁾ |
| Etiopien | 110 | 0.2 | 2.4 | 2.6 |
| Guinea-Bissau | 180 | - 7.7 | - 0.7 ³⁾ | 1.6 ⁴⁾ |
| Indien | 160 | 1.1 | 2.3 | 2.1 |
| Kap Verde | 150 | - 2.1 | 3.2 ³⁾ | 1.9 ⁴⁾ |
| Kenya | 290 | 0.9 | 3.4 | 3.8 |
| Laos | 90 | .. | 2.2 | 1.1 |
| Lesotho | 250 | 9.9 | 2.2 | 2.4 |
| Moçambique | 140 | - 4.3 | 2.2 | 2.5 |
| Pakistan | 200 | 0.8 | 2.8 | 3.1 |
| Sri Lanka | 160 | 1.3 | 2.4 | 1.7 |
| Swaziland | 530 | 5.6 | 2.8 ³⁾ | 2.6 ⁴⁾ |
| Tanzania | 210 | 2.1 | 2.7 | 3.0 |
| Tunisien | 840 | 6.5 | 2.0 | 2.0 |
| Vietnam | 170 ¹⁾ | 4.3 ²⁾ | 3.1 | 3.1 |
| Zambia | 460 | - 0.2 | 2.8 | 3.1 |

1) 1978 enligt översynen

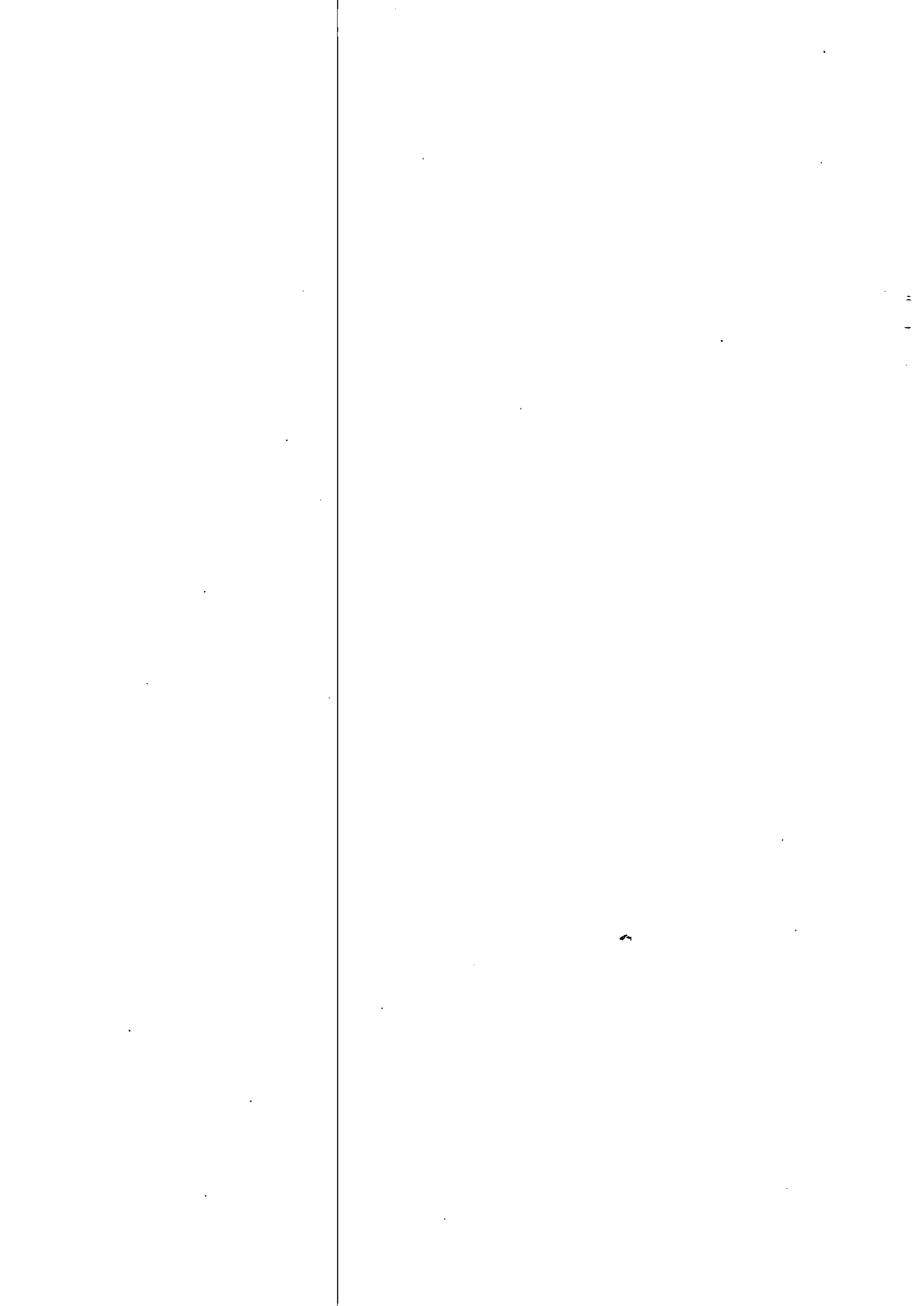
2) 1976-78 enligt översynen

3) World Population 1977, U.S. Bureau of the Census, Washington D.C., 1978

4) Statistical Yearbook 1978, United Nations, New York, 1979

.. uppgift saknas

Källa: World Development Report 1979 och World Bank Atlas 1979



Några ekonomiska och sociala indikatorer för utvecklingen i mottagarländerna

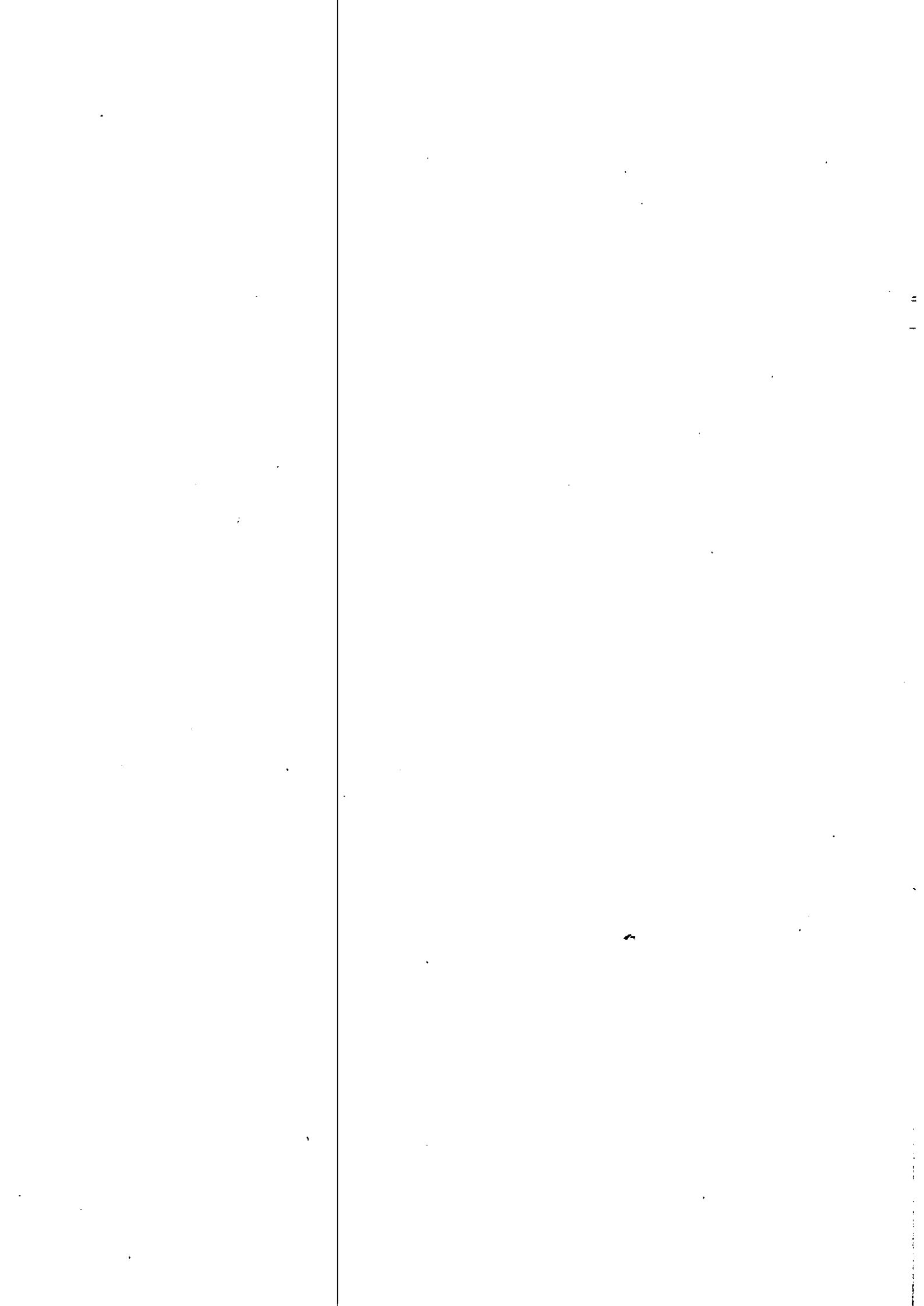
| Land | Barnadödlighet i åldern 1-4 år (0/00) | | Förväntad livslängd vid födseln (år) | |
|---------------|---|------|--|------------------|
| | 1960 | 1977 | 1960 | 1977 |
| Angola | 49 | 34 | 33 | 41 |
| Bangladesh | 29 | 23 | 42 | 47 |
| Botswana | .. | .. | .. | 56 ¹⁾ |
| Etiopien | 43 | 37 | 36 | 39 |
| Guinea-Bissau | .. | .. | .. | 35 ²⁾ |
| Indien | 28 | 18 | 43 | 51 |
| Kap Verde | .. | .. | .. | 50 ¹⁾ |
| Kenya | 25 | 14 | 47 | 53 |
| Laos | 29 | 27 | 40 | 42 |
| Lesotho | 34 | 21 | 42 | 50 |
| Moçambique | 41 | 27 | 37 | 46 |
| Pakistan | 27 | 17 | 44 | 51 |
| Sri Lanka | 7 | 2 | 62 | 69 |
| Swaziland | .. | .. | .. | 44 ¹⁾ |
| Tanzania | 32 | 20 | 42 | 51 |
| Tunisien | 29 | 15 | 48 | 57 |
| Vietnam | 28 | 6 | 41 | 62 |
| Zambia | 36 | 23 | 40 | 48 |

1) medellivslängd 1970-75 enligt SIDA:s anslagsframställning 1980/81

2) medellivslängd 1977 enligt SIDA:s anslagsframställning 1980/81

.. uppgift saknas

Källa: World Development Report 1979 och World Bank Atlas 1979



Några ekonomiska och sociala indikatorer för utvecklingen i mottagarländerna

| Land | Antal elever inskrivna i primärskola i procent av åldersklassen | | Antal läs- och skrivkunniga i procent av den vuxna befolkningen | |
|---------------|---|------------------|---|------------------|
| | 1960 | 1976 | 1960 | 1975 |
| Angola | 21 | .. | 5 | 15 ¹⁾ |
| Bangladesh | 47 | 83 | 22 | 22 |
| Botswana | .. | 70 ¹⁾ | .. | 25 ¹⁾ |
| Etiopien | 5 | 23 | .. | 10 |
| Guinea-Bissau | .. | 80 ¹⁾ | .. | 10 ¹⁾ |
| Indien | 61 | 79 | 28 | 36 |
| Kap Verde | .. | 76 ¹⁾ | .. | 30 ¹⁾ |
| Kenya | 47 | 105 | 20 | 40 |
| Laos | 25 | 85 | 28 | 40 ¹⁾ |
| Lesotho | 83 | 119 | .. | 40 |
| Moçambique | 48 | 43 ¹⁾ | 8 | 10 ¹⁾ |
| Pakistan | 30 | 50 | 15 | 21 |
| Sri Lanka | 95 | 77 | 75 | 80 ¹⁾ |
| Swaziland | .. | 60 ¹⁾ | .. | 30 ¹⁾ |
| Tanzania | 28 | 70 | 10 | 66 |
| Tunisien | 66 | 100 | 16 | 55 |
| Vietnam | .. | 141 | .. | 87 |
| Zambia | 48 | 95 | .. | 39 |

1) uppgift från SIDA:s anslagsframställning 1980/81 avseende det angivna året eller något näraliggande år

.. uppgift saknas

Källa: World Development Report 1979 och World Bank Atlas 1979

