

ATT BEKÄMPA FATTIGDOMEN I VÅR ENDA VÄRLD

SIDAs styrelses yttrande över biståndspolitiska utredningens
betänkande »Sveriges samarbete med u-länderna» (SOU 1977:13,14)

ATT BEKÄMPA FATTIGDOMEN I VÅR ENDA VÄRLD

1. Behovet att ompröva u-landssamarbetets inriktning och former.

Biståndspolitiska utredningens betänkande om Sveriges samarbete med u-länderna beskriver hur det svenska biståndet kom till och hur det är. I den mån utredningen blickar framåt utgår den i enlighet med sina direktiv från de givna förutsättningarna och det existerande programmet. Den ifrågasätter inte de principer och riktlinjer som gäller för utvecklingssamarbetet och för svenskt bistånd. Utredningens förslag bygger på uppfattningen, att det som uppnåtts är godtagbart eller till och med ganska bra, och att man bör fortsätta på de inslagna vägarna.

Men biståndspolitiska utredningen tecknar också bilden av en värld som förändrats mycket sedan biståndet började växa fram efter andra världskrigets slut, och den antyder att ytterligare viktiga förändringar i världsbilden är på väg. Utredningen bidrar själv till att öka våra kunskaper om problemen.

SIDAs styrelse har som institution kunnat följa de senaste femton årens utveckling och samlat erfarenheter om hur problemen med större eller mindre framgång angripits. Styrelsen skulle nu — inom ramen för en framtidsbedömning — vilja medverka i en djärv prövning av de program och institutioner som vuxit fram. Det svenska biståndet, som utredningen främst handlar om, skulle därvid granskas av folkopinionen och statsmakterna särskilt inom ramen för två förhållanden, som betänkandet också berör: nämligen dels "en ny ekonomisk världsordning" och de "basbehovsstrategier" som skall ge världsordningen dess sociala innehåll, dels den svenska "u-landspolitiken", som innefattar många fler förbindelser mellan Sverige och utvecklingsländerna än bistånd.

Sveriges uttryckliga anslutning till tankarna bakom en ny ekonomisk världsordning förutsätter i själva verket, om den skall få praktisk betydelse, en genomtänkt och samordnad svensk u-landspolitik — eller snarare en utrikespolitik och en inrikespolitik som tar vederbörlig hänsyn till alla länder och särskilt de fattiga länderna; och biståndet bör granskas som en del av denna politik.

Tyvär är tidpunkten av några skäl inte den bästa för en sådan granskning — men dessa skäl, som här skall anges i tre punkter, befriar vare sig styrelsen eller statsmakterna från behovet att genomföra den.

1. Biståndspolitiska utredningen är inte färdig. Den kommer att under hösten 1977 avge ett betänkande om den informationsverksamhet i u-landsfrågor, som är så betydelsefull för opinionsbildningen om u-landspolitik och bistånd. Först under våren 1978 väntas utredningen avsluta sitt arbete med ett betänkande om biståndets administrativa former, som måste komma att inrymma överväganden av avgörande betydelse för SIDA-styrelsens bedömning av sitt fögderi.

2. Biståndspolitiska utredningen har inte närmare behandlat frågan om Sveriges samarbete med u-länderna på ett av de viktigaste utvecklingsområdena, nämligen den industriella utvecklingens, men detta samarbetskomplex behandlas av den särskilda utredningen om industribiståndet, som förväntas bli framlagd under hösten 1977.

3. Såväl statsmakterna som biståndspolitiska utredningen har förutskickat, att regeringen efter det att utredningens nu avgivna huvudbetänkande framlagts skall utarbeta förslag om grunddragen i en svensk u-landspolitik. Styrelsen har för sin del sökt bidra till debatten genom att i de senaste årens anslagsframställningar ta upp även andra frågor inom u-landspolitiken än biståndet. Detta har skett bl.a. med utgångspunkt i styrelsens befattning med det s.k. bredare samarbetet med vissa u-länder. Då emellertid biståndspolitiska utredningen inte ansett sig ha i uppdrag eller i övrigt ha möjligheter att behandla u-landspolitiken i dess helhet, saknas också i detta avseende underlag för en samlad bedömning, i vilken biståndets och SIDA:s roll kan anges. — Inom SIDA:s utredningsbyrå har en promemoria utarbetats med anledning av biståndspolitiska utredningens diskussion om u-ländernas ekonomiska situation och kraven på en omfördelning av världens ökande resurser. Denna PM fogas som bilaga till detta yttrande. x)

Regeringen torde ha för avsikt att under vintern 1978 framlägga en proposition om biståndspolitiken, som bygger på de utredningsresultat som blir färdiga hösten 1977. Detta innebär att frågan om biståndsverksamhetens administrativa former inte hunnit bli slutbehandlad av biståndspolitiska utredningen då propositionen skrivs. Emellertid kan industribiståndsutredningen enligt sitt uppdrag förväntas framlägga förslag om administrationen av bistånd på industrins område, vartill ställning kan tas i propositionen.

Styrelsen vill som ansvarig för större delen av biståndsförvaltningen säga, att de som tar befattning med biståndet måste se form och innehåll som en

helhet. De administrativa formerna och resurserna bör inte — såsom nu är förhållandet — få i betydande mån bestämma verksamhetens innehåll. De viktiga beslut om verksamhetens inriktning, som nu förrestår, förutsätter i själva verket att man samtidigt tar avgörande ståndpunkter i fråga om förvaltningsformerna.

Trots att styrelsen alltså nu saknar viktiga delar av underlaget för uttalanden om biståndet och dess administration som del av en svensk u-landspolitik, finner den det viktigt att nu söka teckna några drag i en sådan politik och antyda biståndets roll däri.

2. Samarbetets motiv i det ömsesidiga beroendets värld.

2.1. Solidaritet och egenintresse.

De ideella och moraliska motiven för det offentliga biståndet — kortast sammanfattade i ordet solidaritet — har visat sig hållbara för svenskt bistånd sedan de formulerades 1962. I tider av ekonomiska svårigheter i vårt eget land får solidaritetsmotivet särskild tyngd för den inrikes sociala och ekonomiska politiken. Solidariteten är alltså ett oantastligt motiv för biståndet i en värld där majoriteten har det så ojämförligt mycket sämre än vi och där hundratals miljoner människor lider en för oss ofattbar nöd.

Under 1960- och 1970-talen har den fattiga världens underläge blivit mera markerat. Framstegen i u-länderna kan te sig imponerande mot bakgrund av den låga utgångspunkten. Men de är inte stora nog för att hindra, att klyftan mellan fattiga och rika fortsätter att växa. Skillnaderna har också blivit mer uppenbara och kända av de eftersatta. Sedan några länder i "den tredje världen", som har stora resurser av olja och vissa andra naturtillgångar, lyckats hävda sig mot exploaterande företag och mot köparna och kan börja skapa välstånd för sig själva, har majoriteten av u-länder börjat hänföras till "den fjärde världen". Fattigdomen i dessa länder är så djup, att för flertalet knappast ens de mest grundläggande mänskliga behoven kan hjälpligt tillgodoses. Medan deras "basbehov" av mat, vatten, hälsa, kläder, bostad, utbildning, arbete och medinflytande är i väsentlig mån ofyllda, kan en minoritet av jordens befolkning — förvisso representerad av en ekonomisk överklass också i u-länderna - fortsätta att konsumera på ett sätt som ur den fattiga världens synpunkt kan te sig både omätligt och omätligt.

Varken ekologin eller moralen tål att denna utveckling fortsätter. Jordens resurser är inte tillräckliga för

att ge alla folk en konsumtionsstandard liknande de rika ländernas, och den ekologiska balansen är allvarligt hotad redan av vårt sätt att tillfredsställa våra nuvarande anspråk. De icke förnyelsebara tillgångarna måste förvaltas under gemensamt ansvar. I syfte att möta allas behov måste gemensamma mål uppställas för att ta tillvara de produktiva resurserna och fördela produktionens resultat så att de fattiga får en större del därav. Mått i resursutnyttjandet och utjämning av konsumtionen är inte bara en fråga om solidaritet mot människorna i dagens värld — det är en förutsättning för våra barns välfärd i morgondagens.

Styrelsen finner, att svenskt bistånd av den typ och omfattning som nu finns inte heller framgent behöver något annat motiv än solidariteten — men att samtidigt vårt eget intresse kräver den utjämning som vi eftersträvar.

2.2. Rättvisa och ömsesidigt intresse.

Det bistånd som motiveras med solidaritet präglas av sitt motiv såtillvida, att det framstår som fel att begära något i utbyte för det man ger. Men mottagaren kan besväras av att känna sig som understödstagare: biståndspolitiska utredningen återger Tanzania-presidenten Nyereres uttryck av ovilja över att fattiga länder "tvingas uppträda som ovärdiga tiggare".

Utvägen ur denna svårighet är enligt Nyerere, att överföringen av tillgångar från rika till fattiga blir "en fråga om rättvisa, inte en fråga om välgörenhet". Detta är samma metod som modern sociallagstiftning tillämpar: en lagstadgad rätt efterträder den individuellt behovsprövade och skönsmässigt utmätta gåvan. Rättvisekravet finns också med i det svenska u-landsbiståndets solidaritetsmotiv — men så länge inte någon överstatlig beskattningsrätt eller försäkringskyldighet föreligger, kan rättvisekravet inte fullt ut hävdas mot de bättre ställda eller i övrigt till de fattigas fördel.

Som steg på vägen på biståndsområdet kan man se finansierernas kollektiva flerårsåtaganden i den form som Världsbanken/IDA tillämpar, vissa av valutafonden IMFs verksamheter och de europeiska gemenskaperna EGs s.k. STABEX-fond — men u-landets rätt är i dessa fall mer eller mindre beroende av det förvaltande organets välvilja; och detsamma gäller i hög grad om UNDPs s.k. indikativa planeringsbelopp för biståndsmottagarna.

Sveriges starka stöd till FN-organens biståndsprogram vilar bl.a. på tanken, att bistånd som går genom FN blir anonymt och kan tas emot som en rätt från ett organ, som mottagaren själv har inflytande i. I vårt bistånd genom SIDA har samma strävan tagit sig uttryck i de principer som gäller för den s.k. landprogrammeringen, vilken i princip ger u-landet ett avgörande inflytande på biståndsmedlens användning inom en flerårsram.

I Sveriges samarbete med Vietnam tog sig biståndsmottagarens naturliga strävan att uppnå jämlikhet med givaren från början uttryck i en vietnamesisk önskan att diskutera ett handelsutbyte som bas för återbetalning — och sedan biståndets karaktär av gåva klargjordes och accepterades, har önskan om ett handelsutbyte på kommersiella villkor kvarstått, och det börjar nu avsätta resultat. I verkligheten är Vietnam och flera andra länder — Cuba, Angola, Tanzania kan nämnas — så angelägna om att bygga samarbetet på ömsesidiga fördelar, att de inte synes förstå den svenska strävan att helt skilja bistånd från handel; hos flera av dem ligger handeln liksom biståndet i samhällets hand.

2.3. Jämställdhet och utbyte.

Utvecklingsbistånd motiveras av solidaritet — och i verkligheten kräver solidariteten också andra insatser av ett rikt land inom ramen för en ny ekonomisk världsordning. Styrelsen finner skäl att diskutera hur våra relationer med u-länderna skall ta sig ut i ett längre perspektiv och vilka motiv som bör prägla förbindelserna.

Biståndspolitiska utredningen har i sin diskussion om u-landspolitiken (s. 179) prövat att indela u-länderna i "två grupper av bilaterala samarbetspartners", nämligen "biståndsmottagare" och "kommersiellt intressanta" länder. Motiven för samarbetet anges i det första fallet vara solidariteten, i det andra svenska egenintressen.

Styrelsen kan inte godta en sådan indelning av samarbetsmotiv och av u-länder. I det längre perspektivet får de humanitärt betingade hjälpmotiven en gradvis avtagande betydelse, medan de ömsesidiga fördelarna av samarbetet framträder alltmer — och styrelsen vill söka andra ord än "givare" och "mottagare" för parterna i detta utvecklade samarbete.

I 1980-talets värld kan Sverige inte indela omvärlden i enkla kategorier av i-länder och u-länder, vänner och motståndare, intressanta och ointressanta — eller av handelspartners, med vilka vi byter varor och tjänster mot betalning, och hjälpmottagare, vilka vi tilldelar något av vårt överflöd eller en procent eller mer av vår BNP. I FN och många andra sammanhang möter vi 150 med oss i princip jämställda länder — av vilka flertalet för 20 år sedan inte var självständiga stater. Med en den ena, en den andra staten eller ländergruppen har vi intressegemenskap. De som får vår hjälp den ena dagen är våra handelspartners den andra. Att länderna under över-skådlig framtid har mycket olika ekonomiska förutsättningar hindrar inte att allas beroende av alla ökar för varje dag. — Om man nämner ordet "apart-heid" erinrar sig envar att det finns länder, vilkas

politiska eller sociala system vi helt förkastar, och att vi av sådana skäl är beredda att överväga t.o.m. att avbryta de ekonomiska förbindelserna med dem. Men dessa är undantagsfall. Det normala är att vi utvecklar ett nät av relationer med alla — och detta gäller även åtskilliga länder där ekonomiskt, socialt, kulturellt och politiskt förtryck av en för oss helt förkastlig natur förekommer. Enligt den universalitetsprincip som gäller för FN-systemet och som vi omfattar utan reservationer, lämnar vi bistånd till flertalet genom FN — men det får inte hindra oss att fördöma de brott mot de mänskliga rättigheterna som många av dem begår.

Ordet och begreppet "u-land" grundas på ekonomisk utvecklingsgrad, och vi vet redan att världens länder inte på denna grund kan indelas i två grupper. "U-landspolitiken" måste baseras på en värdering av motiven för samarbete av flera olika slag med en rad skiftande grupperingar av länder. Då de mer än 100 u-länderna är så inbördes olika, kommer också u-landspolitiken att skifta karaktär och innehåll från land till land, från tid till annan under den politiska och ekonomiska utvecklingens gång.

2.4. Ett nätverk av förbindelser som gynnar alla.

"En ny ekonomisk världsordning" bygger på förutsättningen att världens länder och folk utvecklas till ökad självständighet genom fördjupat samarbete med fritt och ökat utbyte av idéer, kunskaper och erfarenheter, varor och tjänster.

För Sverige, vars välstånd grundas inte minst på exporten, är behovet av ett växande utbyte av varor och tjänster motiv för samarbete med dem som har en marknad att erbjuda och med dem som har något att sälja. Sverige har under de senaste åren öppnat ett nät av nya förbindelser med u-länder på grund av detta motiv, och däribland med flera länder som är mottagare av direkt svenskt bistånd. Under den senaste tiden av svårigheter för vår export har det blivit än mer uppenbart att nya u-landsförbindelser är för vår del påkallade av ekonomiska motiv — och samma motiv har den andra parten.

De ekonomiska motiven — "egennyttan" hos båda parter, som alltså i fria kommersiella förbindelser är detsamma som ömsesidig nytta — är en fullt godtagbar grund för samarbete, och solidariteten kräver i själva verket att förbindelserna vidgas. Bistånd till fattiga länder som vi bedriver handel med är lika godtagbart som bistånd till länder som inte — ännu — erbjuder några tillfällen till handel. Med så många länder som möjligt som är intresserade därav bör handelsförbindelser öppnas, och detta kan inte sällan ske också med hjälp av biståndsinsatser

som ökar u-landets exportkapacitet och möjliggör för landet att finna vägen också till den svenska marknaden.

2.5. Svenska varor i biståndet.

Styrelsen är väl medveten om önskemålet att biståndsmedel används för inköp av svenska varor och tjänster och att en del av biståndsmedlen direkt binds härtill. Särskilt i nuvarande läge, då den svenska produktionsapparaten inte är fullt utnyttjad, är sådana önskemål starka. Utredningen hänvisar till direktiven, som uppmanade utredningen att beakta biståndsleveransernas betydelse för sysselsättningen i Sverige, och föreslår att en del av biståndet binds till upphandling i Sverige. Några skäl för antagandet, att bindning leder till ökade biståndsleveranser, anförs inte. Av redogörelsen framgår, att effekterna på sysselsättningen är svåra att ange och att de på sin höjd är marginellt positiva. Samtidigt anförs att u-länderna har en klart negativ inställning, som stötts av Sverige i internationella organisationer.

Svenska varor och tjänster upphandlas, som styrelsen framhållit bl.a. i sina anslagsframställningar, till betydande belopp oberoende av bindning. Många länder vill upphandla i Sverige eftersom Sverige genom bl.a. sin biståndspolitik — inkl. sitt stöd för obundenhetsprincipen — åtnjuter stor good-will. För många insatser, där SIDA deltar aktivt med konsulter och inköpservice, är det naturligt att man efterfrågar varor och tjänster i Sverige och att sådana levereras i den mån de är konkurrenskraftiga.

Det står klart att en stor del av de varor och tjänster som upphandlats under det bundna biståndet skulle ha upphandlats i Sverige även om biståndet varit obundet. Även för det bundna biståndet gäller principen att varorna skall kunna väljas fritt av u-landet, vilket förutsätts leda till att sådana svenska varor köps vilkas pris är konkurrenskraftigt. Indien finansierade tidigare en del av sin import från Sverige med obundet importstöd. När det bundna biståndet infördes överflyttade Indien finansieringen till detta. Någon upphandling i Sverige kom knappast till stånd utöver vad som ändå skulle ha köpts. Cuba ökade inte sina inköp i Sverige när bindning infördes i biståndsarbetet utan fortsatte att köpa i Sverige i enlighet med landets egen upphandlingspolitik. Upphandling av svenska varor till Bai Bang och de två sjukhusen i Vietnam skulle ha skett även utan bindning, eftersom de svenska varorna var konkurrenskraftiga. Endast i undantagsfall när det gäller nya länder, t.ex. Bangladesh och Vietnam, som haft otillräcklig kunskap om svenska leveransmöjligheter, kan det tänkas att bindningen medverkade till att ländernas myndigheter ansträngt sig att föreslå varor som kan upphandlas på konkurrenskraftiga villkor i Sverige.

Möjligheter finns enligt styrelsens mening att ytterligare höja andelen svenska varor och tjänster inom biståndet. Det förutsätter dock att mottagarländerna får ökad information om det svenska utbudet av konkurrenskraftiga varor. Denna information åligger givetvis i första hand företagen själva och exportfrämjande myndigheter och organisationer, men SIDA är även berett att medverka. Styrelsen avser, som den framfört i sin anslagsframställning för 1978/79, att intensivifiera sina kontakter i detta syfte.

Av det anförda framgår att styrelsen ej finner det motiverat att ange ett särskilt volymmål för bundet bistånd. Önskvärdheten att svenska varor och tjänster ingår i biståndet bör beaktas vid planeringen av biståndet. (I undantagsfall kan det måhända finnas anledning att stryka under det svenska önskemålet genom en anteckning i förhandlingsprotokoll eller med särskild avtalsklausul, men i regel torde detta inte behövas.) Om ett u-lands myndigheter och företag är väl informerade om det svenska näringslivets möjligheter att leverera konkurrenskraftiga varor, kommer biståndet enligt SIDAs erfarenhet ändå att leda till upphandling i Sverige.

2.6. Kultur- och forskningsutbyte.

Ett växande nät av förbindelser med u-länder utvecklar sig på kulturens och forskningens områden.

Forskningssamarbete och annat kunskapsutbyte följer i en del fall de kommersiella relationerna, i andra fall är det fråga om ett fristående institutionssamarbete, i åter andra fall byggs förbindelser upp med bistånd genom SIDA eller u-landsforskningsberedningen SAREC.

Förbindelser på sådana kulturområden som litteratur, musik, måleri, teater o.s.v. samt inom nyhetsförmedlingen växer fram dels genom offentliga institutioner som Svenska Institutet, dels genom enskilda icke-kommersiella organisationer, dels genom kommersiella organ. På religionernas område, de politiska ideologiernas, olika intressegruppers, idrottens, hantverkets och många andra områden knyts många nya internationella nät, där vårt lands folkrörelser, vänskapsföreningar och liknande spelar den viktigaste rollen på svensk sida.

Dessa förbindelser avser inte längre den ensidiga hemtagning av etnografiska märkvärdigheter eller utförsel av västerländska välsignelser, som tidigare i hög grad präglade dem. Idag rör det sig i stigande grad om ett verkligt utbyte, varav Sverige har ett stort behov -- för vår egen vetenskapliga, kulturella och industriella utvecklings skull. Förbindelserna har förstärkts både genom FN-organens och SIDAs och icke-statliga organs verksamhet, genom turismen

och på andra sätt. Alla länder är i princip intressanta för oss och intresserade av oss.

2.7. Biståndets plats och uppgift.

Det är när biståndets och handels-, kunskaps- och kulturutbytetets motiv leder till ett flersidigt samarbete med ett u-land, som det uppstår problem med att åtskilja biståndet, handelsintressena och andra relationer. För SIDA är dessa problem akuta på många håll. Inom ramen för det bredare samarbete, som medvetet inleds med vissa länder i samband med biståndets avveckling, med andra länder p.g.a. kommersiella intressen och med åter andra utan att vare sig bistånd eller handel är utgångspunkten, ökar behovet att diskutera gränslinjer eller gränzoner mellan olika slag av förbindelser med utgångspunkt i frågan vem som finansierar dem och med vilka medel det sker: bistånd eller icke bistånd.

I biståndets inledningsskede talades åtskilligt om "handelspolitiskt bistånd" och "kommerciellt bistånd". Dessa uttryck är numera utmönstrade ur vokabulären. Men fortfarande anser t.ex. de svenska statsmakterna, att förluster på vissa statliga exportkreditgarantier för svenska företags leveranser till u-länder bör täckas från biståndsanslag. Och en inte obetydlig del av de svenska biståndsmedlen är numera på förhand bunden till upphandling i Sverige, i syfte att ge svenska företag ett försteg i den internationella konkurrensen om leveranser inom biståndets ram. Dessa båda inslag i svenskt bistånd torde kunna inrymmas i begreppet svensk "egennytt" — och den förstnämnda godkänns inte internationellt som bistånd till u-länder.

Samtidigt är det klart, att bistånd kan spela och redan spelat en roll vid uppbyggnaden av handel och andra icke biståndsfinansierade förbindelser, som önskas både av ett u-land och av Sverige, och styrelsen återkommer i ett senare avsnitt till formerna härför.

Styrelsens slutsats av det förda resonemanget är, att solidaritetsmotivet bakom biståndet och andra relationer med u-länder väl kan förenas med en verksamhet som är till gagn och glädje för båda parter i samarbetet, förutsatt att verksamheten utformas så att biståndet i intet fall blir ett medel att i första hand gynna svenska intressen.

Ett skäl att låta bistånd och handelsförbindelser samverka utan att sammanblandas är det förhållandet, att vårt lands företag mer aktivt än någonsin söker marknader i u-länderna.

Biståndspolitiska utredningen beskriver det ekonomiska återuppbyggnadsarbetet efter andra världskriget, då en stor roll spelades av den amerikanska s.k. Marshall-hjälpen (s. 49-50; 111-112). Det kan erinras om att Sverige vid denna tid hade ett liknande biståndsprogram. Gåvor till hjälpverksamhet och statliga krediter för leveranser av betydelse för återuppbyggnaden i europeiska länder — och i Etiopien — motsvarade belopp som under några år beräknas ha uppgått till över 1 procent av vår nationalinkomst. Denna verksamhet var betydelsefull både för mottagarländerna och för Sverige.

Det bistånd, som Sverige numera lämnar, bör ses som ett inslag i u-ländernas ekonomiska, sociala, kulturella och politiska uppbyggnadsarbete inom ramen för en ny ekonomisk världsordning och för arbetet på att tillgodose alla människors grundläggande behov. Styrelsen anser att statsmakterna därutöver bör pröva andra åtgärder än biståndet i ett väl samordnat program för samarbete med u-länderna.

Häri inbegrips olika former av industriellt samarbete, statliga krediter och kreditgarantier samt en handelspolitik som ger påtagliga fördelar till u-länder med vilka vi vill samarbeta.

I denna prövning av vår u-landspolitik bör ingå de förbindelser, som inte vanligen hänförs till de ekonomiska, såsom forskningen, vilken uttryckligen hänförs till den nya ekonomiska världsordningen, och kulturen, som inräknats bland basbehoven. De samverkande u-landsförbindelsernas gemensamma motiv är att möjliggöra en mångsidig medverkan av Sverige i denna världsordning — med biståndet som medel på vissa områden. En del åtgärder som programmet påkallar kommer att ha gynnsamma verkningar för Sverige på både kort och lång sikt. Därmed stärkes underlaget för ett bistånd grundat på solidaritet, rättvisa, jämlikhet och gemensamma intressen.

3. Biståndets mål inom ramen för en samlad u-landspolitik.

3.1. Tillväxt och utjämning.

Biståndets syfte bör vara att stödja sådana utvecklingsmål, som Sverige anslutit sig till i det internationella arbetet. Biståndspolitiska utredningen upprepar de mål, som 1962 uppställdes för biståndet, och nämner nu liksom då resurstillväxten först. "Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå", var 1962 års formulering, och utredningen tillfogar orden "genom direkta angrepp på fattigdomen och dess orsaker". Därmed förtydligas innebörden av strävan att höja de fattiga folkens levnadsnivå: den ekonomiska tillväxten i u-länderna måste

förenas med åtgärder för en rättvis fördelning av de växande resurserna.

Ekonomisk och social utjämning är ett utvecklingsmål, som Sverige vill stödja genom sitt bistånd — och utredningen anser t.o.m. att utjämningsmålet bör få väga över om det kommer i konflikt med tillväxtmålet. Styrelsen vill hävda att tillväxt i så hög grad är en förutsättning för utjämning, att utveckling för de fattiga folkens del måste innefatta båda i förening.

Det torde vara en tillåtlig generalisering att påstå, att då ekonomisk tillväxt vid utvecklingssamarbetets början uppställdes som primärt utvecklingsmål, detta skedde mot bakgrund av övertygelsen att de växande resurserna skulle på ett eller annat sätt automatiskt "sippra ned" till de fattiga och höja deras levnadsnivå.

I Sverige hade man några årtionden tidigare kommit till insikt om att en aktiv fördelningspolitik måste gå hand i hand med ansträngningarna att höja produktionen, och då efterkrigstidens ekonomiska utvecklingspolitik formulerades utgjorde sysselsättning, social omvårdnad och samhällsservice, beskattning, ekonomisk politik och produktion delar i ett sammanhållet utvecklingsprogram. Att utjämningen till förmån för de sämre ställda skulle grundas på en växande produktion stod lika klart som att en mer rättvis fördelning i sig själv utgjorde en produktionshöjande faktor. Sveriges bidrag till den internationella debatten om utveckling och bistånd färgades på ett tidigt stadium av dessa erfarenheter. Att utjämning i ett större perspektiv befördrar tillväxten och alltså har ekonomiska motiv vid sidan om de moraliska, bör vi kunna hävda alltjämt.

Det är nu på väg att bli internationellt vedertaget, att produktionstillväxt i fattiga länder inte behöver betyda och vanligen inte heller betyder, att den fattiga majoriteten av människorna, som framför allt finns på landsbygden och i städernas slum, gagnas därav. De fattiga folkens levnadsnivå kan alltså inte höjas utan att tillväxtpolitiken går hand i hand med en aktiv fördelningspolitik.

3.2. Att möta basbehoven.

Den nya ekonomiska världsordning som eftersträvas avser relationerna mellan länderna och syftar till att möjliggöra ökad produktion i u-länderna och ökad handel i större jämställdhet mellan fattiga och rika länder. Hur fördelarna av den ekonomiska tillväxten skall komma de fattiga i u-länderna tillgodo bör främst till den nationella utvecklingspolitikens område och därmed till det internationella utvecklingssamarbetets.

Under några år på 1970-talet har en ny medvetenhet snabbt vuxit fram i världen om sambanden mellan tillväxt och fördelning i ekonomi och politik och om dessa faktorerers betydelse för den ekologiska balansen och för en fredlig utveckling. De stora internationella konferenserna om miljön, råvarorna, rätten till havet, befolkningsfrågorna, livsmedelsförsörjningen och industrialiseringen samt FNs generalförsamlings särskilda möten har frambragt ett omfattande material och lett till en genomgripande diskussion. Ett bidrag som kan förtjäna nämnas på grund av sin anknytning till Sverige var Hammarskjöldfondens rapport 1975 om en annorlunda utveckling ("What now"). Projektet finansierades av SIDA, det holländska biståndsmi- nisteriet och FNs miljöorgan UNEP. Efter några års förberedelser — också de med starkt finansiellt stöd från Sverige — kom 1976 det hittills kanske viktigaste bidra- get till den aktuella internationella diskussionen i det- ta ämne, då Internationella arbetsorganisationen ILO och världssysselsättningsprogrammet WEP som en förberedelse för världssysselsättningskonferensen lade fram utredning- en "Sysselsättning, tillväxt och grundläggande mänskliga behov". Ur den rapporten framkom det handlingsprogram, som införlivat beteckningen "basbehovsstrategi" i den in- ternationella ordlistan.

I den världsomfattande omfördelnings- och tillväxtpro- cess, som arbetet på en ny ekonomisk världsordning inne- bär, bör enligt världssysselsättningskonferensens mening — som förenade världens regeringar, fackföreningar och arbetsgivare i en gemensam ståndpunkt — ingå ett inter- nationellt stöd till arbetet på att i alla länders ut- vecklingsplaner infogas politiska handlingsprogram för att tillgodose alla människors basbehov. Till dessa hör mat och kläder, bostad, dricksvatten, sanitära anordning- ar, hälso- och sjukvård, utbildning, kultur, transportme- del och sysselsättning samt delaktighet i utvecklingen och medinflytande i samhällsarbetet.

För att de fattiga människornas grundläggande behov skall kunna tillgodoses, måste en basbehovsstrategi vara grun- dad på produktiv sysselsättning för alla som vill och kan arbeta — och meningsfull sysselsättning är redan i sig själv ett basbehov. Produktionstillväxten i u-länderna måste också förenas med möjligheter för dessa länder att öka sin export inte bara av råvaror utan också av indust- riprodukter. Detta kräver strukturförändringar både i den nationella produktionen och i den internationella han- deln. Basbehovsstrategin och den nya ekonomiska världs- ordningen hör alltså intimt samman, och båda förutsätter att u-länderna tillföres resurser utifrån genom bistånd, att det internationella utbytet av varor och tjänster, kunskaper och impulser underlättas och att produktionsre- sultatet fördelas så att det verkligen ger utvecklingsef- fekter. Tillväxt och omfördelning i u-länderna kräver också i de flesta fall en ändrad maktstruktur i samhäl- let, och överallt måste en ökad medverkan av de vanliga människorna och deras organisationer i utvecklingsproces- sen komma till stånd.

De internationella och nationella utvecklingsmålen, så som de kommer till uttryck bl.a. i kravet på en ny ekonomisk världsordning och i förslagen om basbehovsstrategier för de enskilda ländernas utveckling, går ut på att öka resurserna och att fördela dem rättvisare, och dessa mål bör ses som delar i ett gemensamt synsätt. Sverige stöder detta dubbla utvecklingsmål, och för vårt biståndsarbete bör målet enligt styrelsens mening vara att medverka till att förverkliga det i enskilda u-länder och i det internationella samarbetet.

3.3. Oberoende — självständighet.

Styrelsen vill ställa sig bakom biståndspolitiska utredningens uttalanden om att biståndet bör stödja u-ländernas strävanden till ekonomiskt och politiskt oberoende. I en värld, där allas inbördes beroende så påtagligt ökar, synes dock ordet självständighet något bättre uttrycka det mål som man realistiskt kan sikta på; det ligger också nära ordet "self-reliance", vanligen översatt "självförlit", som ofta används för att beteckna u-länders strävan på det ekonomiska området.

3.4. Medinflytande — demokrati.

Ett viktigt skäl till att produktionsökning inte automatiskt leder till en rättvisare fördelning är att människorna som deltar i produktionsprocessen saknar tillräckliga maktmedel — kort uttryckt kunskaper och fria organisationer, som hjälper den enskilde att tillvarata sina politiska, ekonomiska och andra intressen. Detta är ett till den ekonomiska och sociala utjämnningen direkt kopplat skäl till att biståndet bör stödja en demokratisk samhällsutveckling. Medinflytande är ett basbehov.

Styrelsen vill uttrycka som sin mening, att Sverige genom sitt bistånd — liksom genom sitt agerande i övrigt — bör stödja en demokratisk samhällsutveckling helt enkelt därför att svenska folket tror på värdet av vår egen samhällsform. Den demokrati som vi bekänner oss till representerar ett samhällsskick, som visat sig kunna frigöra människors produktiva resurser och tillgodose deras materiella och andliga behov bättre än något annat system som vi känner. Att demokratin i sig själv är en utvecklingskraft har våra ekonomiska framsteg gjort uppenbart. Styrelsen är övertygad om att andra folk har nytta av att lära känna former och institutioner som tillämpas för att i Sverige säkerställa respekten för mänskliga fri- och rättigheter, befördra ekonomisk och social trygghet, kulturell utveckling och fria folkliga organisationer.

Eftersom styrelsen inte anser att man med biståndets hjälp eller med andra medel bör försöka pådyvla något annat folk vare sig form eller innehåll i vår demokrati, finner den inte skäl föreligga att söka utforma något särskilt demokratibegrepp för u-landsbruk. Sverige kan genom sitt sätt att delta i utvecklingssamarbetet sprida kännedom om vårt samhällsskick och bör göra det under respekt för andras. I det praktiska utvecklingssamarbetet stöder vi särskilt gärna vuxenundervisning, lokala utvecklingsansträngningar, Kooperation och annan organisationsuppbyggnad som ger kvinnor och män ökade möjligheter till deltagande i arbets- och samhällsliv och därmed ökar förutsättningarna för en demokratisk utveckling. Sådant stöd till utvecklingsansträngningarna i ett land gör det lättare för oss att i vårt umgänge med landets företrädare framlägga Sveriges syn på mänskliga rättigheter och på mänskliga relationer — t.ex. kvinnans ställning — och på demokratiska institutioner i övrigt, som det internationella samfundet uppställt som rättesnören för nationellt och internationellt handlande.

4. Biståndets volym och Sveriges löfte till de fattiga folken.

I 1962 års grundläggande proposition om biståndet uttalade regeringen, att stödet till de fattiga länderna skulle bli ett av de viktigaste inslagen i 1960-talets politik. Så blev det. I enlighet med uttalanden, som Sverige anslutit sig till i Förenta Nationerna och som redan hade stark förankring i stora folkrörelser och flera politiska partier, angav statsmakterna i fråga om biståndsanslagens storlek, att strävandena skulle inriktas på att successivt öka anslagen så att de uppnådde en nivå som motsvarade 1% av bruttonationalprodukten (BNP). 1968 beslöt riksdagen enhälligt, att biståndsvolymen skulle ökas stegvis under sju år för att 1974/75 uppnå 1% av BNP. Då och vid flera tillfällen därefter har statsmakterna understrukit, att enprocentmålet är ett etappmål.

Statsmakterna beslöt 1974 att enprocentmålet uppnående skulle uppskjutas ett år. Då 1975 års beslut om biståndsanslagen togs, var det visserligen med en ändring av beräkningsmetoden, som gjorde att målet kunde ha nåtts med ett något lägre belopp än som hade krävts enligt den tidigare definitionen, men ingen tveksamhet rådde om att 1975/76 års anslag skulle fylla måttet. Med inflationens hjälp steg BNP mer än förutsett, och i efterhand kan konstateras att anslagen stannade vid 0.93% av BNP för 1975.

Inte heller 1976 års beslut byggde på tillräckligt förutseende. 1976/77 års biståndsanslag beräknas nu ha motsvarat 0.97% av 1976 års BNP.

För budgetåret 1977/78 beräknades biståndsanslaget till ett belopp, som skulle överstiga en procent av 1977 års BNP. Troligen medför emellertid inflationen under 1977, att anslagsvolymen blir relativt sett lägre än föregående års.

Sverige har sedan 1962 års principbeslut rört sig från botten till toppen i den internationella biståndsstatistiken: intet land har kommit längre än Sverige om det ofentliga biståndet räknas i förhållande till landets bruttonationalprodukt. Sverige var först, då landet 1975 nådde det av FN uppställda målet, att utbetalningarna inom det statliga biståndet skall utgöra 0.7% av BNP, och för 1976 bokfördes utbetalningar motsvarande 0.82%. Men vår fortsatta väg mot att både anslag och utbetalningar skall nå 1% kan visa sig lång. Det är risk för att 1977 års utbetalningar blir lägre än förra årets i förhållande till BNP. SIDA anstränger sig för sin del att utnyttja anslagen i sådan takt att detta inte skall inträffa.

I den internationella diskussionen har Sverige skapat respekt för sig genom vad som anses vara en föredömlig politik i fråga om biståndsvolymen. Sverige har begärt att andra länder skall visa större lyhördhet för de fattiga ländernas behov och för gemensamma uttalanden i FN.

Inför 1978 års riksdagsbeslut har styrelsen i sin nyligen avgivna anslagsframställning beräknat anslagsbehovet så, att beloppet — 4 500 milj kr för 1977/78 — "i varje fall innebär att man uppnår en procent av BNP och att biståndets realvärde för mottagarna inte urholkas". Sedan beräkningen gjordes har kronan devalverats, och med de prisstegringar som kan följa därav kan det visa sig att det angivna beloppet inte räcker för att motsvara en-procent-målet.

Styrelsen utgår ifrån att regeringen kommer att beräkna biståndsanslagen för 1978/79 under hänsynstagande härtill. Genom de "underkott", som uppstått i förhållande till det angivna målet, kan u-länderna sägas ha gått miste om ca en miljard kronor, som Sverige borde ha anslagit till bistånd utöver faktiskt beviljade anslag.

Under inget år av biståndets uppbyggnadstid har anslagsökningen tagit i anspråk mer än en mindre del av vår egen ekonomis tillväxt under året. Med hänsyn till prisutvecklingen för sådana varor och tjänster, som de fattiga länderna använder det svenska biståndet till, har biståndets realvärde på sistone från deras utgångspunkt i vissa fall t.o.m. sjunkit, medan deras eget nödläge har förstärkts.

Även om Sverige under 1977 skulle råka ut för att realvärdet av landets BNP sjunker, är styrelsen övertygad om att det svenska folket och statsmakterna nu vill uppfylla 1962 års utfästelse om 1% av vår BNP till de fattiga folken. — Sedan den tiden har Sveriges BNP vuxit i realvärde med drygt 60 procent.

Solidariteten med de fattiga folken kräver enligt styrelsens mening att vi så snart som möjligt går vidare och överträffar 1%-målet så som statsmakterna förutsatt.

Styrelsen vill emellertid inte nu föreslå att ett nytt mål för anslagsvolymen preciseras i en siffra och ett årtal. Det finns andra mål för u-ländernas utveckling och för den svenska u-landspolitiken, som bör formuleras först.

Samtidigt är en garanterad anslagsvolym som motsvarar minst en procent av BNP — snart nog 5 miljarder kronor — ett belopp som kan visa sig betydelsefullt även i ett internationellt perspektiv, om det i samarbetet för u-länders utveckling relateras till mål som för deras folk och för oss är väsentliga i kampen mot fattigdomen.

Sådana mål — och utfästelser att medverka till deras uppnående — bör präglade de kommande årens bistånd inom ramen för en sammanhållen u-landspolitik.

5. Samarbete med vem?

5.1. FN och universaliteten.

Om en samordnad u-landspolitik väljs som utgångspunkt, blir valet av samarbetspartners inte endast en fråga om bistånd och om effektivitet i överföringen av resurser från Sverige till ett u-land utan en fråga av större räckvidd.

Vårt bistånd är inriktat på alla u-länder såtillvida som ca 30 procent av pengarna anvisas direkt till FN-systemets olika biståndsprogram och åtskilligt därutöver används inom ramen för verksamheter i organ som med svenskt stöd tillämpar universalitetens princip. Genom sin stora andel av finansieringen av t.ex. UNDP bekostar Sverige var tionde expert, oberoende av nationalitet, som FN-organen sänder ut inom programmet. För FNs räkning rekryterar SIDA personal till i princip alla u-länder, och deltagare i kurser o.d. kommer från alla u-länder. I flykting- och katastrofhjälp finns ingen länderbegränsning, och i vårt stöd till enskilda organisationers u-landsverksamhet inte heller.

Styrelsen vill på nytt markera sin uppslutning kring FN och sin strävan att medverka till en förbättring av FN-organen som instrument för internationellt utvecklingssamarbete. Där är alla u-länder med och där har de inflytande på verksamhetens mål och inriktning; Sverige bör ytterligare bidra till att detta inflytande vidgas.

Av största betydelse är att u-länderna gentemot alla FN-systemets biståndsorgan kan hävda den princip för s.k. landprogrammering i utvecklingssamarbetet, som innebär att FN-organens insatser baseras på landets egna utvecklingsplaner och deras egna önskemål rörande samarbetets innehåll.

Samtidigt som universaliteten eftersträvas kan det både inom FN och vid sidan därom föreligga praktiska hinder, effektivitetsskäl eller någon gång politiska invändningar mot samarbete med ett land — liksom ett land kan avsäga sig samarbete med FN eller inte önska samverka med Sverige.

En diskussion om samarbetspartners i u-landskretsen kan likväl med fördel inledas med frågan om det direkta biståndets länderval.

5.2. Ländervalet för bistånd genom SIDA.

Biståndspolitiska utredningen har som ett inslag i diskussionen om biståndets mål tagit upp frågan om valet av länder för den del av svenskt bistånd, som är direkt inriktad på avtal om statligt samarbete med enskilda länder. Enligt styrelsens mening är landvalet en del av frågan hur biståndet skall utformas och inriktas för att bäst motsvara biståndets motiv och möjliggöra att det blir så effektivt som möjligt. En koncentration av en del av biståndet till ett mindre antal länder är ett medel härför.

Av innevarande års totala biståndsanslag på 3 550 mkr är 50 procent och av biståndet genom SIDA är 85 procent förbehållna ett begränsat antal länder, för vilka numera s.k. landprogram upprättas. Styrelsen har sedan SIDA:s tillkomst hävdad, att antalet sådana länder bör vara lågt, så att SIDA förmår göra ett gott arbete i varje sådant land, och statsmakterna har anslutit sig till denna s.k. koncentrationsprincip. Antalet länder i denna grupp har dock under tiden stigit från 6 å 7 till 20. Styrelsen finner det praktiskt att beteckna alla dessa som programländer.

Under den långa diskussionen om det direkta biståndet har många gånger efterlysts en beskrivning av de skäl som gäller eller bör tillämpas vid valet av sådana länder som nu kallas programländer. Något sådant "kriteriebatteri" för landval har aldrig underställts statsmakternas prövning. De tjugo länder, som nu får ett "landprogrammerat" bistånd genom SIDA, skulle inte rymmas inom någon gemensam beskrivning som inte bleve så allmän, att den också kunde innefatta flertalet andra fattiga länder.

Frihetskampen och fattigdomen synes vara begrepp som anger de främsta faktiska orsakerna till att den 20-lande-

grupp uppstått, som nu får bistånd genom SIDA. Etiopiens djupa fattigdom och dess frihetskamp mot Italien var viktiga skäl till att det först valdes. Pakistans fattigdom och biståndsbehov spelade huvudrollen vid nästa val. Indien och Sri Lanka tillhör de folkrika och fattiga länder i Sydasiens, vilkas kamp för befrielse från kolonialmakten hade följts med sympati i vårt land och som inte gärna kunde förbigås i ett utbyggt svenskt biståndsarbete. Bengalernas senare kamp mot nuvarande Pakistan för självständighet för Bangladesh följdes med sympati i Sverige. Folkledare som Bourguiba i Tunisien, Nyerere i Tanzania och Kenyatta i Kenya bidrog till att dessa länder efter frigörelsen kom med i samarbetet med Sverige. Kampen mot den portugisiska kolonialismen och apartheidregimerna i Sydafrika och Sydrhodesia har fört ett antal svårt underutvecklade länder in i kretsen. Zambia, Botswana, Lesotho och Swaziland kom med i en första omgång. Moçambique, Guinea-Bissau, Kap Verde och Angola, vilkas befrielseörelser stötts av Sverige, fick såsom fria stater nästan automatiskt del av svenskt bistånd efter det portugisiska våldets sönderfall — och Portugal självt, ehuru knappast ett fattigt u-land, fick efter diktaturens fall svenskt bistånd som ett led i strävan att bygga upp en demokrati. De utdragna kolonialkrigen och de ohyggliga lidandena för de fattiga folken i Indokina har motiverat biståndet till Vietnam och Laos, och Cubas kamp för självständighet mot amerikansk blockad har fört detta land — trots att dess fattigdom är mindre än många andras — in i kretsen. Chiles försök till en demokratisk och social utveckling gjorde svenskt bistånd motiverat — och den brutala våldsregim som slog folket i bojor ryckte undan förutsättningarna för en fortsättning.

Antalet är nu som sagt 20, och Namibia och Zimbabwe kan då de blir fria förväntas vilja fortsätta det utvecklingssamarbete med Sverige som bedrivs med befrielseörelserna.

5.3. Fattigdom och politiska kännetecken.

Flertalet av dessa länder tillhör de fattigaste och de av oljeprishöjningarna och deras följdverkningar hårdast drabbade länderna enligt FNs och Världsbankens definitioner. Men sex länder i gruppen — Angola, Cuba, Portugal, Swaziland, Tunisien och Zambia — tillhör ingen av dessa grupper. Biståndet till dem grundas på att de förvisso har biståndsbehov och att även andra skäl än fattigdomen varit avgörande vid den svenska bedömningen. Tunisien har tagit avgörande steg mot en förbättrad genomsnittlig levnadsnivå under den tid då biståndet pågått.

Utvecklingspolitiken och den politiska filosofi som följts i länderna har ändrat inriktning i åtskilliga av dessa länder under samarbetets gång. I åtminstone sex av länderna har revolution eller statskupp inträffat en el-

ler flera gånger. Från flerpartisystem har åtminstone fem av länderna övergått till enpartisystem, och sex andra har aldrig haft mer än ett politiskt parti. Militärdiktatur eller en regim med diktatorisk makt hos statschefen finns i minst sju. Ett fungerande flerpartisystem finns i högst fem av de tjugo länderna. Politiska fångar, tortyr e.d. rapporteras av Amnesty International från alla utom högst tre. Två har under biståndets tid fört krig med grannländer och ett ytterligare har deltagit i krigföring. Utgifterna för militära ändamål är enligt fredsforskningsinstitutet SIPRI relativt stora eller har vuxit relativt starkt i flera av länderna utöver dem som varit utsatta för andras aktiva krigföring eller påtagliga krigshot.

Biståndet har avbrutits av politiska skäl i högst tre länder, och även om det nedtrappats eller om ökningen hållits tillbaka under årens lopp i kanske sju, har de politiska skälen endast i undantagsfall offentligt åberopats av regeringen eller SIDA. Styrelsen har i sina framställningar till regeringen om biståndet till enskilda länder i regel anfört, att biståndets mål kan förverkligas i landet, och då tveksamhet därom i undantagsfall kommit till uttryck, har styrelsen ändå föreslagit att biståndet fortsätter.

Denna summariska gruppering av mottagarländerna för svenskt bistånd efter några inte sällan diskuterade kännetecken visar inte var det svenska biståndets mål kan nås eller inte nås; den visar endast att de 20 länderna representerar olika politiska, ekonomiska och sociala system och att biståndet lämnats och lämnas under starkt skiftande betingelser. Biståndet är långsiktigt, och ett samarbetsprogram med ett land avbrytes endast under speciella omständigheter, då politiska och praktiska förhållanden omöjliggör en fortsättning. Det är troligt att flera av de 20 länderna, om valet skulle företas idag, inte skulle komma ifråga för svenskt bistånd.

5.4. Koncentration.

Styrelsen anser inte att antalet länder, för vilka nuvarande typ av långsiktiga biståndsprogram gäller, bör öka; snarare bör antalet minska. Under sådana omständigheter synes det inte vara skäl att nu fastställa kriterier för val av nya länder för bistånd genom SIDA. Då ett sådant val blir aktuellt kommer — såsom i fråga om Namibia och Zimbabwe — statsmakternas prövning att ske mot bakgrunden av både historiska och aktuella förhållanden. Ett akut nödläge kan därvid kräva katastrofhjälp på de grunder som gäller för sådant. Förutsättningarna för ett långsiktigt samarbete får bedömas i ljuset av de då gällande politiska och ekonomiska förhållandena och med hänsyn till möjligheterna att effektivt genomföra ett bistånd som kan motsvara vårt lands mål för

samarbetet. Biståndsförvaltningens kapacitet blir en viktig bedömningsgrund.

Till frågan om biståndsinslag i samarbetet med andra länder än dem som nu berörts återkommer styrelsen längre fram i yttrandet.

5.5. Biståndets volym till enskilda länder.

Styrelsen framlägger varje år förslag om biståndsmedlens fördelning på landprogram för enskilda länder och på andra ändamål. Därvid har styrelsen att beakta både historiska och aktuella förhållanden. En stor del av biståndsramen för ett land kan för lång tid vara bunden av tidigare åtaganden, och prövningen avser i verkligheten i många fall dels samarbetets utveckling på lång sikt, dels om de närmaste årens finansiella ram skall innebära en reell ökning eller en reell minskning; om ramens belopp hålls oförändrat innebär detta i regel en minskning p.g.a. inflationen.

Att bedöma det framtida samarbetets förutsättningar är vanskligt även på kort sikt. Erfarenheten visar att kupper och krig, kriser och katastrofer snabbt kan ge anledning till att öka eller hålla tillbaka biståndet eller till att biståndsflödet påverkas av förhållanden utanför parternas kontroll. Det etiopisk-svenska samarbetets historia är illustrativt: det innehåller alla dessa element, och flertalet övriga landprogram har likaledes under årens lopp utsatts för påfrestningar.

Flexibilitet är viktig, och möjlighet bör alltid finnas att öka biståndet med hjälp av katastrofmedel eller andra ofördelade medel.

För planeringen är stabilitet i utvecklingssamarbetet också viktig, och styrelsen tillstyrker de av biståndspolitiska utredningen föreslagna utvidgningarna av regeringens fullmakt att göra åtaganden. Flerårsåtaganden görs gentemot dels enskilda länder, dels internationella organisationer, och samma bemyndigande har utnyttjats för att bereda planeringstrygghet även åt enskilda svenska organisationer som får stöd genom SIDA till sitt u-landsarbete.

Då förslaget om landramarnas storlek läggs fram är styrelsen varje gång hämmad inte bara av tidigare åtaganden utan av ett "relationstänkande", som gör det svårt att föreslå stora ändringar i det mönster som uppkommit. Något systematiskt försök att vara "rättvis" i avvägningen mellan länderna görs knappast. Någon gradering efter fattigdom görs inte. Ställer man de nuvarande landramarna i relation till invånarantalet i länderna, finner man att det svenska biståndet till Indien motsvarar ett årsbelopp på mindre än 50 öre per invånare, medan det för Botswana närmar sig 100 kronor. För Tunisien och Vietnam är det

7-8 kronor och för Tanzania 18. Dessa siffror återspeglar lika litet som ramarnas totalbelopp en jämförande värdering mellan ländernas utvecklingspolitik i relation till målen för biståndet eller till erfarenheterna av samarbetet. Historiska tillfällen har spelat stor roll för det mönster som utvecklats.

Däremot har ökningarna vid olika tillfällen motiverats med styrelsens respektive statsmakternas bedömning av ländernas utvecklingsansträngning, deras aktuella ekonomiska läge eller biståndets möjligheter att effektivt tillgodose de syften Sverige vill stödja. Sådana bedömningsgrunder bör gälla även framgent. För en likartad bedömning talar Sverige också i internationella biståndsprogram då det gäller den inbördes fördelningen av biståndsmedel, och ländernas politik bör därvid jämföras med de internationellt uppställda utvecklingsmålen.

5.6. Översyn av länderkrets och ramar.

Styrelsen vill inte förorda några enkla schabloner för landrämars beräkning t.ex. med invånarantal eller BNP per person som mätinstrument. I ett läge då anslagsvolymen nått en-procent-nivån och någon plan för fortsatt volymökning inte föreligger, finns skäl för en översyn av fördelningen. En omfördelning inom en viss totalram kan kräva 5-10 år att genomföra, men den torde böra göras.

Erfarenheten visar att det är särskilt svårt att nå enighet — inom Sverige eller mellan Sverige och ett u-land — när nedtrappningar kommer ifråga, men även sådana måste ske vid en inbördes vägning och inom ramen för ett mer differentierat samarbete. Även ett långsiktigt bistånd av den nu gängse typen till ett land bör förutses få ett slut, och liksom flera u-länder har uttalanden i sina långtidsplaner om när de skall avstå från bistånd utifrån, bör Sverige i utvecklingssamarbetet med varje enskilt land förutskicka, att biståndet i sin helhet skall omprövas både till volym och innehåll senast efter t.ex. en tioårsperiod. Därmed skulle nya samarbetsformer, nya länder och nya ändamål kunna tas upp till diskussion både inom ramen för biståndspolitik och för utlandspolitiken i stort.

Enligt styrelsens mening är tiden inne att överväga en successiv förnyelse av programmet, som börjar med en minskning av antalet programländer. Vägledande bör därvid vara såväl det ekonomiska läget och dess utvecklingstendenser som en bedömning av landets faktiskt visade vilja och förmåga till en utveckling i enlighet med de internationellt uppställda mål som Sverige anslutit sig till.

5.7. Insatser utanför landprogram.

Det nu anförda (avsnitt 5.1-6) kan ge underlag för en diskussion om hur det totala biståndsanslaget bör uppdelas och inriktas i framtiden, dvs på längre sikt än styrelsens nyligen avgivna anslagsframställning för budgetåret 1978/79 avser.

I flera år har biståndsanslagen innehållit belopp som inte i detalj fördelats genom proposition och riksdagsbeslut. Utrymme har funnits för akuta ändamål vid katastrofer och för andra ändamål som befunnits angelägna under budgetåret inom FNs eller SIDA:s verksamhet. Inte obetydliga reservationer har uppstått. I en stadigt växande verksamhet har detta varit naturligt och fördelaktigt. Redan inom en anslagsvolym motsvarande ungefär en procent av BNP har nya ändamål kunnat tillgodoses.

Med den inriktning, som det landprogrammerade biståndet nu har, har styrelsen inom sig övervägt, om vissa landprogram nått en omfattning som borde föranleda återhållsamhet i fråga om ytterligare höjningar. SIDA:s kapacitet för det slag av bistånd, som nu lämnas, möjliggör inte mycket mer av samma innehåll; härtill återkommer styrelsen i det följande. Oberoende härav är Sverige som biståndsgivare i några länder så stor i förhållande till landets utvecklingsbudget, till det totala resursflödet utifrån eller till landets kapacitet att absorbera resurser, att återhållsamhet kan motiveras härav. För flera programländer kan volymen relativt sett på några års sikt stagnera eller värdemässigt sjunka utan att samarbetets mål fördenskull äventyras såvitt ankommer på Sverige. Å andra sidan kan det visa sig befovat att avsätta relativt stora belopp för sådana länder för nya målmedvetna program, som syftar till att på ett avgörande sätt tillgodose grundläggande behov och snabbt öka den produktiva sysselsättningen.

Styrelsen finner att redan inom nuvarande anslagsvolym en omfördelning på några års sikt kan ge utrymme för nya ändamål — och än mera är detta fallet inom den växande volym som förordats i det föregående.

Från denna utgångspunkt bör övervägas vilka ändamål som bör komma ifråga.

Styrelsen avråder, som tidigare sagts, från att antalet programländer ökas och förutser inte att på flera år större samarbetsprogram med nya länder kan komma i fråga utöver dem som redan är aktuella.

Om inte de allmänna svenska bidragen till internationella biståndsprogram och inte heller landramarna för biståndet genom SIDA generellt höjs kraftigt, kan svenskt bistånd lämnas för att på andra sätt i växande grad stödja utvecklingsansträngningar före-

trädesvis inom det internationella systemet. Därvid anmäler sig följande ändamål:

a) Särskilda aktioner för att stödja utformningen av basbehovsstrategier och för att förverkliga dem. Sådana aktioner kan företas av internationella mellanstatliga eller icke-statliga organ, av SIDA eller andra svenska organ.

b) Fonder för i princip global användning, eller världsomfattande aktioner i internationell regi av den typ som uppkommit eller diskuterats de senaste åren, såsom jordbruksutvecklingsfonden IFAD, skuld-lättnadsaktioner, insatser för stabilisering av råvarupriser eller u-ländernas exportinkomster, utbyggd lagringskapacitet för livsmedel, och liknande. I den utsträckning sådana finansiella arrangemang är gynnsamma även för Sverige bör andra medel än biståndsmedel utnyttjas.

c) Regionala program för stora insatser som administreras i särskild ordning av internationella organ, såsom bekämpning av tropiska sjukdomar, kommunikationssystem för flera länder, internationella flodregleringar, ökenbekämpning och liknande program, varvid särskild vikt läggs vid möjligheten att bereda produktiv sysselsättning och en rimlig levnadsstandard åt många.

d) Forskningsprogram med fastställda mål inom livsmedelsframställning, vatten- och energiförsörjning, ekologi, preventivmedelsutveckling o.d.

I dessa typer av program förutses inget individuellt landval, men det förutsättes att bidragen inom programmen fördelas så att de största fördelarna tillkommer de fattigaste länderna och att förtur ges åt verksamhet som syftar till att tillgodose basbehov hos de fattiga folkgrupperna. I det praktiska genomförandet av programmen kan en uppdelning av insatser ske på regioner och enskilda länder, och Sverige bör vara berett att ta på sig avgränsade uppgifter inom programmen som motsvarar våra finansiella åtaganden och resurser för genomförandet.

För dessa typer av insatser förutses inte några kriterier för landval vara behövliga. Svenska landinriktade insatser till andra än programländer kan förväntas vara av relativt begränsad omfattning, och nya typer av insatser bör prövas på försöksbasis till dess att större finansiellt utrymme och erforderliga förvaltningsresurser kan ställas till förfogande.

6. Biståndets medel i kampen mot fattigdomen.

6.1. Motstridiga mål.

Mål och möjligheter i utvecklingssamarbetet är inte sällan svårförenliga.

Svenskt bistånd bör syfta till vissa mål, som angivits i det föregående. Svenska insatser i u-länder måste samtidigt, för att de överhuvud skall vara meningsfulla och ha möjlighet till framgång, vara förankrade i landet, ingå i dess egna ansträngningar och som regel vara önskade av dess myndigheter.

I vissa fall går det inte att förena dessa principer på kort sikt. Utvecklingssamarbetet får i samarbetet med enskilda länder — och särskilt de mycket fattiga — inrikta på avlägsna mål och ha karaktären av en fortlöpande diskussion.

6.2. Påverkan är legitim.

Samarbete innebär ömsesidig påverkan. I internationella organ söker Sverige befordra vissa strävanden, som kommer till uttryck i gemensamma deklARATIONER och planer, och vi påverkas därvid av andras meningar. Våra syften och mål bör komma fram också i samarbetet med enskilda länder och utsättas för andra folks bedömning och kritik. Hela nätet av förbindelser med u-länder framtvingar ömsesidiga hänsynstaganden.

U-länder som begär vårt bistånd vill låta sin utveckling påverkas av de resurser som vi ställer till förfogande i form av kunskaper, idéer, utrustning och pengar — och vi bör på vår sida utgå ifrån att deras erfarenheter och deras kultur är av värde för vår utveckling liksom deras produkter kan vara det.

Det är inte enbart pengarna som ger mål och mening åt utvecklingssamarbetet utan utbytet av idéer och uppslag, tankar och synpunkter, erfarenheter och kritik. Det är inte regeringarnas avtal som skapar utveckling utan människornas anammande av idéer och kunskaper: utvecklingssamarbetet skall inriktas på att nå och påverka de människor, som skall bygga en bättre framtid åt sig, och bidra med materiella och personella resurser härför.

Frågan är hur denna påverkan drivs mest ändamålsenligt och hur man kan bidra till att främja folkligt förankrade självhjälpssträvanden — och därmed dels påverka människornas situation inom rimlig tid, dels minska deras beroende av växlande regimer och växande byråkrati.

6.3. Samhällsömdaning genom evolution.

Vill man förnå fattiga länder att ge prioritet åt arbetet på att tillfredsställa basbehoven, måste man ha klart för sig att sådana mål är svåra att uppnå. I många u-länder representerar de en revolution i levnadsförhållandena, och inte få u-landsregeringar är tveksamma inför kraven att tillgodose basbehoven först.

Det statliga svenska biståndet syftar till en i många avseenden radikal förändring av levnadsbetingelserna i de fattiga länderna. Det kan därmed sägas vara revolutionärt till sina syften, samtidigt som det är evolutionärt till sina metoder. Då det gäller fria stater stöder svenskt bistånd landets egna utvecklingsansträngningar; på andra villkor kan man inte samarbeta med ett lands regering.

Svenskt humanitärt och administrativt bistånd ges till nationella befrielseörelser i deras arbete på att störta koloniala regimer och apartheidregimer. I likhet med biståndspolitiska utredningen anser styrelsen, att några nya riktlinjer för detta stöd inte behöver utarbetas. Riksdagens beslut år 1969 utgör alltså grunden för arbetet, och med den tillämpning som det fått i praktiken bör detta beslut gälla till dess att södra Afrikas befrielse uppnåtts.

Bidrag till enskilda svenska organisationers u-landsverksamhet kan också innebära stöd till revolutionära syften — men inte till omstörtande aktioner.

Särskilt viktigt är att bidra till uppbyggningen av folkligt förankrade organisationer i u-länderna, som kan bilda grundvalen för en demokratisk samhällsstruktur.

Samarbetet för långtgående mål och biståndet som ingår däri måste inriktas på förändring inifrån. Därför bör de specifikt svenska resurserna sättas in på dels generella åtgärder, som förstärker u-ländernas egna resurser, dels speciella åtgärder, som bidrar till att inrikta resursanvändningen i varje berört u-land på en förändring som de båda samarbetande länderna gemensamt vill söka åstadkomma. En svensk strävan bör vara att parterna enas om basbehovens tillfredsställande som prioriterat mål för samarbetet, och Sverige bör förordna samarbete på områden och med tillämpning av metoder som stöder denna inriktning. — Hur starkt en sådan strävan skall hävdas inför u-landet kan inte anges generellt. Det är styrelsens erfarenhet att de länder med vilka Sverige samarbetar är lyhörda för svenska synpunkter på samarbetets inriktning mot social och ekonomisk rättvisa. Denna erfarenhet och medvetandet om landets känsla av att befinna sig i ett underläge gentemot Sverige kan göra, att man från svensk sida skyggar inför en öppenjärtig dialog. Den svenska offentliga debatten i ämnet, som de berörda länder-

nas myndigheter känner väl till, är en hjälp i sammanhanget. Också den svenska debatten om mänskliga rättigheter och demokratiska samhällsformer är en tillgång för vårt lands företrädare i samarbetet.

6.4. Utvecklingsmedlens svaghet.

SIDA kan inte klara ett uppdrag att i vart och ett av 20 programländer se till att varje biståndskrona används för att nå definierade mål och därefter kontrollera att så också skett. Sådana försök till detaljerad följlning av biståndsmedlen svär mot utvecklingssamarbetets idé och motverkar biståndets syften. Sveriges bidrag med över en miljard kronor om året till FN-systemets biståndsprogram åtföljs inte av sådana krav. Tanken bakom den s.k. landprogrammeringen i biståndet genom SIDA kan inte förverkligas genom närgången inblandning i u-länders förvaltning i syfte att utöva kontroll. Utvecklingssamarbetets förutsättningar är förtroende och självhjälp.

Det pågående utvecklingssamarbetets medel är inte dåliga men svaga. Biståndet kan ibland inte nå sina mål — t.ex. att nå fram till de fattigaste i ett land med mat, utbildning, hälsovård — därför att de medel som står till förfogande inte motsvarar de ambitiösa målen. Att nå de fattiga direkt med resurser från Sverige är inte sällan ogörligt. Men inte heller u-landet disponerar alltid resurser för detta. Målen för varje definierad insats måste anpassas till vad som realistiskt kan uppnås. I betydande utsträckning måste man arbeta med delmål och etappmål, och man får ibland nöja sig med förvisningen att insatsen verkar i målets riktning och i varje fall inte motverkar dess uppnående. Viktiga insatser syftar till att avskaffa hinder för en basbehovsorienterad utveckling, t.ex. genom stöd till produktion eller institutioner som utgör en förutsättning för den.

6.5. Inriktningen på basbehov.

Enligt biståndspolitiska utredningens mening måste Sveriges stöd till en ny ekonomisk världsordning och behovet av en mer sammanhållen politik innebära, att regeringen åtagit sig att undersöka vad detta skulle konkret innebära för Sverige på alla områden som berörs i FNs resolutioner härom. Styrelsen anser att motsvarande gäller på grund av Sveriges anslutning till principdeklarationer och handlingsprogram rörande basbehovsstrategier, och att SIDA därvid har ett stort ansvar som berednings- och verkställighetsorgan. I samarbetet med det svenska biståndets 20 programländer och med de internationella organisationerna avser uppgiften biståndsmedlens användning.

I den mån programländerna har utvecklingsplaner, som anger mål och medel på dessa områden, kan Sverige ge sin anslutning till dessa och knyta sitt stöd till konkreta åtgärder. I andra fall måste överenskomelser om biståndets användning baseras på övervakanden i annan form.

Det av ILOs världssysselsättningskonferens antagna handlingsprogrammet, som i denna framställning återopats som ett av de viktigaste bidragen i det internationella arbetet på en konkretisering av begreppet ny ekonomisk världsordning, är avsett att vara "till ledning för internationella och nationella utvecklingssträvanden som syftar till att tillgodose hela folkets grundläggande behov och särskilt de elementära behoven hos de lägsta inkomstgrupperna". Programmet påkallar bl.a. sysselsättningspolitiska åtgärder i medlemsstaterna "särskilt för att uppfylla kravet på att skapa tillräckligt många arbetstillfällen i utvecklingsländerna fram till år 2000 och därigenom åstadkomma full sysselsättning; bestämda mål bör uppställas för att successivt minska arbetslöshet och undersysselsättning". Bland kraven nämns aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder på en rad områden. (Jfr prop. 1976/77:60.) I en sammanfattning av slutsatserna står följande, som kan tjäna som utgångspunkt för diskussionen med enskilda länder om samarbetets innehåll.

"Vill man uppnå tillfredsställelsen av de grundläggande behoven inom en generation krävs handling på alla fronter. Både omfördelning och tillväxt måste ske samtidigt. Om omfördelningen skall tjäna sitt ändamål, måste den leda till tillverkning av varor och tjänster som svarar mot de grundläggande behoven. Att åstadkomma tillräckliga sysselsättningstillfällen är ett väsentligt inslag i denna strategi. Produktiv mobilisering av de arbetslösa, de säsongarbetslösa och de undersysselsatta, samt därtill högre produktivitet hos de arbetande fattiga, är viktiga medel när det gäller att säkerställa en produktionsnivå, som är tillräckligt hög för att man skall kunna uppnå basbehovsmålen, och en riktig fördelning av produktionsresultatet. Omfördelning av eganderätt eller tillgång till jord och andra produktiva resurser samt stimulans till att införa rätt slags teknik är i många länder sannolikt ett medel för att höja produktiviteten hos de arbetande fattiga. Om sådana åtgärder kombineras med en förändrad inriktning av samhällets service, bör en förbättrad inkomstfördelning bli resultatet. Ju tidigare en nödvändig omfördelning sker rum, desto kortare skulle den period bli som behövs för att uppnå basbehovsmålen, och desto högre skulle levnadsnivån för de arbetande fattiga bli för varje år på vägen mot målet. Under alla förhållanden bör det framhållas, att den föreslagna strategin innebär påtagligt höga investeringsnivåer. Utan dessa blir varken tillväxt eller en meningsfull omfördelning möjliga."

Ett stort utredningsarbete pågår nu på många håll i världen för att definiera mål och medel för basbehovsstrategier på olika områden. ILO arbetar med detta med särskild inriktning på sysselsättningen, FAO för den integrerade landsbygdsutvecklingen och livsmedelsframställningen, WHO för hälsovården och bassjukvården, osv. FN, Världsbankens ledning, OECDs biståndskommitté DAC m.fl. arbetar på att vinna förståelse för dessa strävanden. Icke-statliga organ spelar en framträdande roll i arbetet.

Ett intressant exempel, som kan vara av omedelbar betydelse i SIDA:s arbete, är FNs barnfond UNICEFs nyligen publicerade strategi för grundläggande samhällsservice (A Strategy for Basic Services). Den bygger på UNICEFs trettioåriga erfarenhet från arbetet på att ge barn och mödrar bättre betingelser. Det handlar om att arbeta på by- och kvartersnivå — med utbildning av "vanliga människor" och med utnyttjande av byns och kvarterets egna resurser och vilja till samverkan — för att med egna krafter åstadkomma bättre brunnar och latriner, näringsrikare födoämnen, säkrare lagring och bättre matlagning, enkelt skydd mot smitta och smuts. De lokala gruppernas egen värdering av vad som är viktigast för dem avgör hur staten — och ett internationellt biståndsorgan — organiserar sin service för att de bättre skall kunna tillgodose sina basbehov.

I många u-länder samarbetar FN-organen med myndigheterna för att tillämpa basbehovsstrategier i den nationella planeringen och i det praktiska utvecklingsarbetet.

6.6. Enhetliga mål, differentierad strategi.

För svenskt bistånd, som skall lämnas med tillämpning av den s.k. landprogrammeringens princip — med u-landets planer och egna prioriteringar som utgångspunkt — får de anförda tankegångarna viktiga konsekvenser.

På andra områden än dem som världssysselsättningskonferensen behandlade finns likartade program och ett motsvarande arbete på att utforma tillämpningsåtgärder. "Rent vatten till envar 1990" proklamerade t.ex. FNs vattenkonferens våren 1977 som ett mål, och länderna manas att upprätta planer i enlighet härmed. Sådana mål för den globala utvecklingen har tidigare uppställts t.ex. för arbetet på analfabetismens och svältens avskaffande, och internationella och nationella organ arbetar för att översätta dem till utvecklingsplaner och program för enskilda länder.

Vad kan och bör Sverige kräva och vad kan och bör SIDA göra?

En genomgång av innehållet i redan gällande samarbetsprogram visar att det inte är fråga om något i princip nytt. Program för vattenförsörjning, hälsovård, familjeplane-

ring, undervisning, landsbygdsutveckling osv. bedrivs med svenskt bistånd sedan länge i flera länder. Metodutveckling likaväl som försök med praktisk tillämpning i internationell och nationell regi får stöd genom SIDA. Vad det nu handlar om är att söka gå mer systematiskt fram och vinna regeringar för en sammanhållen plan, i vars genomförande Sverige kan spela en roll.

Programländerna är olika i fråga om ekonomiska och praktiska förutsättningar och resurser och har olika önskemål om graden och arten av svensk medverkan. Dialogen, som leder fram till överenskommelse om det svenska biståndets inriktning i de enskilda programländerna, kan inte följa någon allmängiltig dagordning. U-landets prioritering är en given utgångspunkt, de svenska resurserna en annan. Stor svensk respekt för u-landsregeringens uppfattning och stor ödmjukhet med hänsyn till uppgiftens svårighetsgrad är påkallade. Man kan inte begära att en välfärdsolitik liknande den svenska skall kunna utformas eller föras då grundvalen är en per capita-inkomst på ett par tusen kronor eller t.o.m. mindre — och någon erfarenhet från annat håll finns i allmänhet inte heller att bygga på. Samtidigt bör man i dialogen visa fasthet i betoningen av internationellt överenskomna mål och i vissa fall svenska övertygelser.

En pappersfabrik kan vara ett lämpligt samarbetsprojekt, t.ex. om landet har en utvecklingsplan som innefattar allmän skolgång och om den anslutande insatsen för skogsnäringen passar in i ett program för att sysselsätta befolkningen. Ett skolbyggnadsprogram liksom en insats för läroplansutveckling och yrkesutbildningens uppbyggande kan ha samma bakgrund och innebörd. Större väg- och vattenbyggnadsinsatser kan försvara sin plats i samarbetet med vissa länder, i andra kan uppbyggandet av lokala eller centrala institutioner på särskilda områden — t.ex. för näringsfrågor, mödra- och barnavård och familjeplanering — ge större möjligheter att bidra till måluppfyllelsen. Projekt för integrerad landsbygdsutveckling eller på särskilda områden inom jord- och skogsbruk har sin plats i alla utvecklingsplaner och kan motivera svenska insatser.

Av stor vikt är att gemensamt med landet ange mål och dra upp riktlinjer för samarbetet. Är jordfördelningen i ett land mycket sned, kan en insats för att förbereda en jordreform, för central planering och för utbildning på olika nivåer vara en förutsättning för att andra insatser — t.ex. jordbrukskredit till småbrukare — skall bli meningsfulla.

Samarbete mellan landet och ILO om en nationell sysselsättningsplan och för att bygga upp centrala arbetsmarknadsorgan kan vara ett led i en svensk insats. Att bistå i analysen av ett långvarigt betalningsbalansproblem kan vara en förutsättning för valet av direkta sysselsätt-

ningsfrämjande insatser. Att arbeta med marknadsföringen av landets export kan ge mer arbete än många andra insatser.

Det är svårt att förändra tillväxtens och resursfördelningens mönster, och att starkt hävda t.ex. kvinnornas likställighet som ett inslag i ett sysselsättningsprogram kan möta mer oförståelse i ett u-land idag än det skulle ha gjort i Sverige för 40 år sedan.

Avgörande för en framgångsrik tillämpning av basbehovstänkandet är — liksom för allt samarbete för utveckling — att landets myndigheter vill omsätta deklARATIONERNA i praktiken och kan uppbåda tillräcklig anslutning inom folk och förvaltning för att nå uppställda mål.

Socialt inriktade utvecklingsprogram är vanligen personalkrävande — och svåra för utlänningar att direkt medverka i annat än i särskilda fall. Lämpliga svenska personalresurser är både sparsamt förekommande och svåra att använda.

För att vara värt sitt namn måste ett biståndsorgan som sysslar med att befordra basbehovens tillgodoseende i u-länder samarbeta intimt med internationella organ på alla nivåer, dra på andras erfarenheter och dela med sig av sina egna.

6.7. Konkreta samarbetsuppgifter och differentierade medel.

En tillämpning av dessa tankegångar kan leda till att utvecklingssamarbetet med enskilda länder får en rad konkreta mål — som att förse ett lands totala befolkning med vatten före 1990, ge alla barn i ett land tillgång till grundskola och skolböcker 1985, klara ett lands spannmålslagringsproblem inom åtta år, e.d. Sveriges internationella arbete kan ges likartade konkreta mål — som att utrota smittkopporna, något som nu har i det närmaste uppnåtts med svenskt bistånd, eller ta fram en vattenpump eller ett livsmedel eller utveckla en energikälla eller konstruera en familjebostad som motsvarar klart definierade förutsättningar. Sådana mål i kampen för fattigdomens avskaffande bör kunna engagera organisationer och institutioner lika helhjärtat som frihetskampen mot det koloniala förtrycket gjort och gör eller som biståndets l%-mål gjort.

Men de som arbetar med sådana mål måste ges förtroende att arbeta i fria former och disponera betydande summor inom biståndsanslagens ram — och vad som kan mobiliseras därutöver — för t.ex. de utrednings- och forskningsinsatser som målens uppnående kräver. Ett aktuellt exempel är det forskningsprogram på den mänskliga fortplantningens område, som i hög grad drivits fram av svenskar och med svenska medel i en internationell kraftansträng-

ning. De medverkandes entusiasm behöver stöd i opinionsbildningen. I kampen mot byråkratiska och institutionella hinder måste de kunna fritt samarbeta med internationella icke-statliga eller mellanstatliga organ och ibland få experimentera med ensidiga svenska åtaganden där det internationella systemet visar sig för tungrott.

6.8. En basbehovsriktad u-landspolitik.

Vid ILOs internationella arbetskonferens 1977 beskrev arbetsministern i ett asiatiskt land sambandet mellan basbehovstänkandet och en ny ekonomisk världsordning i följande termer: "Internationella kapitalrörelser och handel kan inte betraktas isolerade från sysselsättningsmönstret och sysselsättningsgraden eller från arbetsvillkoren.

Basbehovstänkandet måste grundas på två faktorer: lämpligt utformad ekonomisk politik och socialpolitik i länderna å ena sidan, och förändringar i systemet av internationella ekonomiska förbindelser å den andra — förändringar som möjliggör för u-länder att få tillgång till de resurser som behövs för basbehovsstrategin".

ILOs chef drog slutsatsen att framsteg mot en ny ekonomisk världsordning och utrotningen av massfattigdom och arbetslöshet inte kan skiljas från varandra. Därför måste handelshinder undanröjas och u-ländernas tillgång till kapitalmarknaden liksom konkurrensbetingelserna underlättas. Industriländernas egna utvecklingsmål måste anpassas härtill, och detta måste ske i universellt godtagna former med tanke på att dessa länder har egna svåra ekonomiska problem och i en del fall kronisk arbetslöshet. Stora insatser behöver göras för att övertyga den allmänna opinionen om en ny arbetsfördelning mellan rika och fattiga länder — liksom för att formulera och genomföra åtgärder som skyddar löntagarna i industriländerna mot konsekvenserna av en snabbt växande konkurrens.

7. Svenska organ för ett basbehovsorienterat bistånd.

Styrelsen vill här föregripa den fortsatta diskussionen genom att anföra några synpunkter på verksamhetens administrativa former. Snart nog får styrelsen anledning återkomma härtill då den skall yttra sig över nya förslag från biståndspolitiska utredningen och industribiståndsutredningen.

7.1. SIDA.

Vad SIDA beträffar bör dess roll prövas och definieras på nytt. Utgångspunkten bör vara att skapa organ som kan motsvara de krav, som programmet för utvecklingsarbetet ställer, inte att skapa ett program.

som kan genomföras av SIDA som verket ser ut idag. Styrelsen för internationell utveckling bör få möjlighet att leva upp till sitt namn som planerande och verkställande organ för Sveriges insats i det internationella utvecklingssamarbetet — eller ersättas av organ som kan fylla måttet.

I Sverige finns kvalificerad personal för internationellt samarbete och t.o.m. arbetslösa med yrkeskapacitet och förutsättningar för sådant arbete. Intresset för detta slag av arbete är stort. Samtidigt präglas SIDA av en kapacitetsbrist i förhållande till de penningsummor som står till förfogande för bistånd.

SIDA måste inte sällan avvisa önskemål från ett land om en insats för att bygga upp hälsovården eller utbildningen eller för att öka skogsbrukets produktivitet — därför att flera länder samtidigt ber om detta — och i stället föreslå att landet importerar bilar eller olja eller vete för biståndspengarna. När sådant händer måste det medges att biståndspengar använts dåligt i förhållande till vårt eget tänkande om landprogrammering och om biståndets inriktning på basbehov och självhjälp. Pengar står i viss utsträckning kvar på anslagen därför att SIDA inte hunnit utarbeta de närmare förslag om deras användning, som förutsatts då anslagen beviljats — och detta i en värld som svälter. U-länderna ber SIDA om hjälp med användningen av pengarna, då de själva inte har resurser att utnyttja dem enligt sina egna prioriteringar, och SIDA visar sig inte heller ha förmåga att anskaffa de av båda parter önskade resurserna trots att de finns. Man tvingas — eller förleds — att konstruera insatser som motsvarar personalresurserna, då man inte förmår göra insatser som u-länderna behöver och ber om. Detta är ett slöseri, som bör bringas att upphöra.

Biståndsanslagen beräknas totalt i relation till BNP. Det kostar inte ett öre mer än som redan anslås till bistånd att omfördela resurserna inom denna ram på sådant sätt, att pengarna blir använda enligt de syften som statsmakterna uppställt för biståndet. SIDAs kapacitetsproblem är ingalunda bara en fråga om antalet anställda hos myndigheten, men det må ändå sägas att det är ett svenskt intresse likaväl som ett u-landsintresse att fler svenskar lär sig arbeta med och i u-länder.

7.2. Icke-statliga organ.

Till organen för biståndet hör de enskilda organisationer — missionen, kooperationen, fackföreningsrörelsen och många andra — som deltar i utvecklingsarbete i u-länder

med statligt stöd genom SIDA. Som tidigare sagts kan sådana organisationer ha särskilda förutsättningar att verka för uppbyggnad av folkligt förankrade organisationer i u-länderna. Stödet till dem är ett led i strävan att medverka till en demokratisk samhällsstruktur. Organisationerna är inriktade inte minst på sociala uppgifter och på en verksamhet som inte sällan ligger utanför vad u-landets myndigheter är beredda att göra. De kan därmed ha möjligheter att nå ut till de fattiga och möta basbehov som inte står statliga organ till buds. Samtidigt är dessa organisationer viktiga organ för kulturutbyte.

Det sagda innebär att de enskilda organisationerna bör uppmuntras att förstärka sitt u-landsengagemang och att skaffa sig kapacitet för större insatser.

Liksom hittills bör bidrag till enskilda organisationer kunna lämnas för verksamhet såväl i programländerna som i länder utanför denna krets.

Kravet på att organisationerna gör en egeninsats bör bibehållas. Det är viktigt att organisationen totalt sett i väsentlig utsträckning bidrar till den biståndsverksamhet för vilken man får bidrag.

Den snabba ökningen av bidragen till de enskilda organisationernas biståndsverksamhet har medfört administrativa svårigheter för såväl SIDA som organisationerna. Styrelsen har i anslagsframställningen för 1978/79 pekat på detta problem och vilka möjligheter som nu prövas för att öka organisationernas kapacitet, bl.a. ett system med fleråriga ramavtal. Vinsterna av ett sådant system kommer att bli märkbara först om några år. SIDA:s möjligheter att vidga kretsen av bidragsmottagande organisationer begränsas därför tillsevidare av brist på administrativ kapacitet.

Vissa enskilda organisationer tjänstgör som uppdragstagare åt staten, t.ex. Röda Korset för humanitära insatser och Swedish Cooperative Centre SCC för av programländer begärda insatser på kooperationens område. I sådana fall ersätts de för sina tjänster åt det statliga utvecklingsarbetet på samma sätt som andra institutioner vilka utför dylika uppdrag.

Uppbyggnaden av sådan kapacitet utanför den offentliga förvaltningen bör uppmuntras.

7.3. Andra statliga biståndsorgan.

Vilka andra statliga organ, som kan behövas för biståndet och u-landssamarbetet i övrigt, får prövas i samband med att uppgifterna preciseras och SIDA:s roll bestäms. Om nya organ föreslås för viss verksamhet på industribiståndets område får sådana förslag ses i ljuset av det resonemang som här förts.

Behovet av den s.k. flyktingberedningen för stödet till befrielseörelser m.m. samt den särskilda informationsberedningen bör prövas i samband med biståndspolitiska utredningens genomgång av de administrativa formerna samt dess förslag om informationsverksamheten. Biståndsutbildningsnämndens uppgifter bör också omprövas.

Forskningens växande betydelse för att lösa problem är uppenbar. Forskning i dess vidaste bemärkelse har alltmer kommit att inlemmas i utvecklingsansträngningarna, nationellt och internationellt. Det visar sig svårt och tveksamt att skilja ut behovet av forskning och tillämpningen av forskningsresultat från utvecklingsarbetet inom de breda ämnessektorerna. Mot denna bakgrund bör nuvarande uppdelning mellan SIDA och SAREC som från varandra fristående organ prövas.

I samband med att u-landssamarbetet breddas kommer andra organ än de nu berörda att behöva byggas ut eller skapas. Dessa frågor bör prövas i ett sammanhang och inte lämnas till tillfälligheternas spel. F.n. är t.ex. vissa uppgifter överlämnade av SIDA eller regeringen till Svenska Institutet och den särskilda beredningen i utbildningsdepartementet; denna berednings fortsatta tillvaro är osäker.

7.4. Departement och verk.

Av stor vikt är att en omprövning kommer till stånd av den arbetsfördelning som utbildat sig mellan olika departement inbördes och mellan regeringens kansli, SIDA och andra organ.

För biståndet är nuvarande fördelning av arbetsuppgifter mellan SIDA och UD i behov av översyn. UD har påtagit sig omfattande verksfunktioner på biståndsområdet, och det föreligger oklarheter om var ansvaret ligger; detta är inte bra för verksamheten.

Ett påtagligt problem är, att SIDA, som måste så intimt samarbeta med FN-systemets organ, inte har ett därtill avpassat ansvar. SIDA rekryterar de allra flesta svenskar som tjänstgör i FN-systemet och har inom sin personal en större mängd personer med egen erfarenhet från FN-tjänst än någon annan svensk institution (och ojämförligt många fler sådana personer än UDs u-avdelning). SIDA är genom sina s.k. särskilda program och på andra sätt ansvarig för större bidrag till FN-systemets organ än de flesta myndigheter i världen, och större delen av dessa medel används till verksamhet av omedelbar betydelse för biståndet genom SIDA. Utnyttjandet av SIDAS erfarenheter i Sveriges officiella kontakter med FN-systemet är dock ringa, och detta innebär att utbytet av

erfarenheter, som skulle kunna berika i varje fall SIDA, är svagt. — Att utrikespolitiska ställningstaganden och frågor om Sveriges förhållande till FN ankommer på regeringen och utrikesdepartementet är självklart.

Ett minst lika allvarligt problem är att kontakten mellan FN-arbetet och den svenska allmänheten är och förblir svag så länge den viktigaste kanalen till information om detta arbete är eller går igenom UD. Enligt verkets informationsuppdrag strävar SIDA att informera allmänheten om FNs ekonomiska och sociala verksamhet, bl.a. genom att stimulera press, radio och TV att bevaka de större FN-konferenserna. Det löpande informationsmaterialet från FN når SIDA endast i begränsad utsträckning. UD arbetar sedan urminnes tider från utgångspunkten att dess handlingar inte är offentliga såvida de inte offentliggöres — medan SIDA arbetar med den motsatta förutsättningen: dess handlingar är offentliga såvida de inte hemligstämplas, vilket sker mycket sällan. UD offentliggör mycket, men den gällande utgångspunkten av icke-offentlighet är en viktig orsak till att den mer intima kunskapen om det internationella arbetet förbehålles UD:s tjänstemän och en mindre krets av närstående. Detta förhållande utnyttjas av FN-systemet, som lever i en "diplomatisk" atmosfär av oåtkomlighet — när det inte självt vill "ha FN". Över en miljard kronor om året av svenska biståndsmedel används av dessa organ, och den svenska allmänhetens tillgång till kunskap om användningen är otillfredsställande.

Viktiga organ för Sveriges förbindelser med FN-systemets fackorgan är de s.k. förbindelsekommittéerna — ILO-, WHO- och FAO-kommittéerna, UNESCO-rådet, UNICEF-kommittén osv, vilka i varierande grad har lekmannainslag. Dessa organs befattning med u-landsfrågorna har förvisso ökat på senare år, och därigenom har diskussionen i en del sådana frågor förts ut till vidare kretsar. Detta system av organ borde granskas från den nu berörda synpunkten. Att SIDA bör representeras i organen uttalades av regering och riksdag 1965 men har inte förverkligats i den utsträckning som behövs för syftet.

Särskilt bör prövas i vilken ordning frågor om FNs biståndsprogram UNDP, Världsbanken/IDA, de regionala utvecklingsbankerna och andra u-landsinriktade organ — samt FN-sekretariatets i New York verksamhet — bör få anknytning till intressenter utanför UD; motsvarande gäller om UNCTAD.

Ett starkt skäl till att SIDA finns som ett ämbetsverk utanför UD är, att biståndsarbetet — och biståndsanslagan — kräver insyn och öppenhet. Ett starkt skäl till att biståndet i Sverige har den ställning det har i allmänna opinionen är denna öppenhet och den direkta kontakten med folkrörelserna och pressen.

Då biståndet ytterligare växer och ingår i en samordnad u-landspolitik, som bl.a. kommer att ställa krav på anpassning av det svenska samhället till världen utanför och till en ny ekonomisk världsordning, är det nödvändigt att saken får diskuteras öppet mellan de berörda och verksamhetens administration.

SIDA har inte kapacitet för de uppgifter som nu berörts. Därför behöver hela organisationen och arbetsfördelningen ses över. En utgångspunkt är därvid, att det övergripande ansvaret för all SIDAS verksamhet ligger hos regeringen i utrikesdepartementet.

7.5. Samordningen av u-landspolitiken.

Biståndspolitiska utredningen har uttalat, att "ansvaret för att samordna Sveriges u-landspolitik bör naturligen falla på utrikesdepartementet"

Då 1962 års biståndsproposition framlades berördes flera departement av vad som då hänfördes till biståndet — och någon u-landspolitik vid sidan om biståndet talade man inte om. De allmänna principerna för utvecklingsbiståndet föredrogs då i regeringen av statsministern, som också var ordförande i en stor beredning med företrädare för flera departement och för folkrörelserna m.fl. Sedermera har flera då aktuella uppgifter överförts till UD — men inte alla. Under tiden har utvecklingssamarbetet utvecklats så att en rad departement och verk har kontakt därmed genom "sina" fackorgan inom FN-systemet — jordbruksdepartementet med FAO, arbetsmarknads- och socialdepartementen genom ILO, utbildningsdepartementet genom UNESCO, osv. UD har vissa samordningsuppgifter men ingalunda något överordnat ansvar för t.ex. Sveriges jordbrukspolitik eller industripolitik i förhållande till världen.

Den till mitten av 1960-talet existerande biståndsberedningen under statsministern ersattes av ett samordningsorgan mellan några berörda departement, statsministerns kansli och SIDA, medan kontakterna med folkrörelserna främst lades på SIDA. Det ifrågavarande samordningsorganet har upphört. Först inom UD, därefter inom SIDA och sedermera åter inom UD har funnits ett samordningsorgan på tjänstemannanivå för biståndet genom FN, vari FN-organens nyss nämnda s.k. förbindelseorgan i Sverige — FAO-kommittén etc. — ingick jämte SIDA. Detta samordningsorgan omnämnes av biståndspolitiska utredningen som om det existerade, men det gör det inte.

Det synes inte finnas något organ, som naturligen utgör svenskt samordningsorgan för Sveriges u-landspolitik. Men ett organ bör finnas, och styrelsen föreslår att saken utreds.

UDs uppgifter på utrikespolitikens område ifrågasättes inte genom detta yrkande. Men mycken utlandspolitik är inte utrikespolitik eller också har den så stark anknytning till andra delar av den svenska förvaltningen — och så stort behov av öppen kontakt med folkliga organisationer — att UD troligen inte är lämpligt att ensamt ha samordningsansvar härför. Då det gäller att "internationalisera" och "utlandsorientera" Sverige bör regeringen se det som en central fråga hur den inom sig skall fördela uppgifterna.

8. Sammanfattande riktlinjer för biståndsmedlens användning.

På grundvalen av resonemangen i det föregående finner styrelsen, att statsmakterna inom ramen för den fortsatta diskussionen om en svensk utlandspolitik bör pröva, att — med hjälp av organ lämpade för ändamålet — använda de svenska biståndsresurserna efter följande allmänna riktlinjer.

1. Svenska medel för utvecklingssamarbete genom FN-systemet sätts in i program och fonder som bedöms ha de bästa möjligheterna att medverka till att internationellt uppställda mål för fattigdomens avskaffande kan förverkligas. Internationella beslut inom ramen för "en ny ekonomisk världsordning" och basbehovens tillfredsställande är därvid vägledande. Ett svenskt organ måste finnas som kan utföra en självständig sådan bedömning och få till stånd en offentlig diskussion kring förslag som organet framlägger för regeringen rörande medelsfördelningen. Sådana förslag grundas på en kvalificerad värdering av de internationella respektive de svenska organens förmåga att motsvara de krav och förverkliga de mål som uppställts. Internationella organ inbjuds att under angivna förutsättningar söka svenska medel för program som de önskar genomföra.

2. Internationella, svenska och utländska organ stöds särskilt i arbetet på att utreda och utarbeta förslag om hur kriget mot fattigdomen bäst skall föras.

3. I Sveriges samarbete med enskilda länder ges SIDA möjligheter att i en dialog med dessa länder självständigt, långsiktigt och kvalificerat arbeta med frågan hur biståndsmedlen skall användas i varje land för att bäst bidra till att bekämpa fattigdomen med hänsyn till landets förutsättningar.

4. Avtal träffas med programländerna om formerna för gemensam planering av biståndsmedlens användning inom ramen för de gemensamt uppställda målen. Programlandets egna utredningsresurser utbyggs för ändamålet genom särskilda medel. Alla svenska be-

slutsunderlag delges landet, och underlag för avtal utarbetas gemensamt. Samarbetets resultat utvärderas fortlöpande genom planeringsorganets försorg.

5. Generella bidrag till programländernas budget ingår som ett normalt led i samarbetet och får i vissa länder utgöra huvuddelen av biståndet, nämligen då man är övertygad om att landets utvecklingsansträngning är klart inriktad på de internationellt uppställda målen för utvecklingsarbetet.

6. Programländerna får fritt använda biståndsmedel för upphandling av varor och tjänster på marknadsmässiga villkor — varvid det förutsättes att det svenska näringslivet alltid ges information om upphandlingar som kan vara av intresse — och länderna får särskild service för upphandling i Sverige.

7. För institutionsuppbyggnad och andra definierade utvecklingsprojekt, som programländerna önskar utländsk personell hjälp med, står SIDA till tjänst med anvisning på lämpliga institutioner i Sverige och utomlands och inom FN-systemet, och SIDA disponerar medel för att bygga upp sådana resurser i Sverige och i u-länder och för att utbilda och handleda svensk personal för uppgiften. Av stor vikt är de svenska ansträngningarna att stärka u-länders förhandlingsförmåga i förhållande till utlandet och till internationella företag.

8. Sverige gör särskilda ansträngningar att övertyga programländernas myndigheter om att man bör uppmuntra tillkomsten av folkliga organisationer, en fri press och ett offentligt utredningsväsende som kan medverka till mobiliseringen av folkets egna resurser och till kunskaper om utvecklingen.

9. Styrelsen bör 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.

10. Biståndsorganens roll och uppgifter prövas i syfte att åstadkomma en rationell arbetsfördelning och en kapacitet som motsvarar programmets mål och de totalt anslagna medlen. Därvid prövas särskilt hur utnyttjandet av forskning i utvecklingsarbetet skall ordnas rationellt och hur Sveriges samarbete med FN-organen skall samordnas med direkt samarbete med u-länder och bli en angelägenhet som engagerar allmänheten och folkrörelserna.

11. Biståndsorganens relation till andra organ som arbetar med u-länder prövas i samband med att biståndsmedlens användning i u-landspolitiken definieras. Regeringens samordningsansvar för u-landspolitiken förankras i departementsorganisationen på ett ändamålsenligt sätt.

