Sveriges samarbete med u-länderna

Bilagor

Betänkande av
biståndspolitiska utredningen

SOU 1977:14

Statens offentliga utredningar
1977:14
Utrikesdepartementet

Sveriges samarbete med u-länderna

Bilagor

Bilaga 5–11 till biståndspolitiska utredningen

Stockholm 1977

Omslag Håkan Lindström
ISBN 91-38-03383-6
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1977

Innehåll

Bilaga 5 *Resursfördelning och biståndsplanering* av Lars Anell . . 9
1 Inkomstfördelningen i u-länderna 9
2 Tillväxtprocessens effekter på inkomstfördelningen 12
3 Inkomstfördelning och utvecklingsstadier 14
4 Måste inkomstutjämning köpas till priset av lägre tillväxt . . 17
5 Fördelningspolitikens misslyckande 20
6 Fördelningspolitikens möjligheter 23
7 Bistånd för jämnare resursfördelning 24
8 Inblandning i mottagarlandets inre angelägenheter 29

Bilaga 6 *Resurs- och biståndsflöde till u-länderna* av Lars Anell . 31
1 Definitionsfrågor 31
2 Två alternativa metoder att mäta värdet av biståndet 33
3 Beräkning av gåvoelement 34
4 Beräkning av det finansiella nettoflödet 36

Bilaga 7 *U-ländernas skuldbörda* av Sten Ask 41
1 Total skuldsättning och skuldtjänst 41
2 Total skuldsättning och skuldsättning och skuldtjänst fördelade på olika typer av skulder 43
2.1 Total skuldsättning 43
2.2 Skuldtjänst 43
3 Utestående skuldsättning och skuldtjänst fördelade på olika långivare 44
4 Utestående skuldsättning och skuldtjänst fördelade på olika inkomstgrupper 45
5 Enskilda u-länders skuldsättning och skuldtjänst 46
6 U-ländernas kritiska skuldbörda – ett räkneexempel 48
7 Slutsatser 53

Bilaga 8 *Biståndets utformning – samhällsekonomiska verkningar i u-länderna* av Carl Hamilton 57
1 Sammanfattning 57
1.1 Syftet med studien 57
1.2 Biståndets administrations- och förhandlingskostnad . . . 58
1.3 Ursprungsbundet bistånd 59
1.4 Bistånd bundet till vissa varor och tjänster 61

1.5 Projektbundet bistånd 66
1.6 Kompletterande synpunkter 68
1.7 Empiriska uppskattningar av den effektiva bindningens merkostnad beräknat på specificerade anbud, varor och projekt 68
2 Inledning 69
2.1 Syftet med studien 69
2.2 Tre huvudtyper för bundet bistånd 70
3 Biståndets administrations- och förhandlingskostnad 71
4 Ursprungsbundet bistånd 74
4.1 Former och motiv för ursprungsbundet bistånd 74
4.2 Identifiering av merkostnader för ursprungsbindning . . . 75
4.3 Principer för en beräkning av den effektiva bindningens merkostnad 78
4.4 Det ursprungsbundna biståndets effekter på andra u-länder 81
5 Bistånd bundet till vissa varor och tjänster 81
5.1 Former och motiv för bistånd bundet till vissa varor och tjänster 81
5.2 Principer för värdering av skänkta varor 82
5.3 Identifiering av effekter 84
5.4 Empiriska undersökningar 90
5.5 Varubundet bistånd och utländskt beroende 92
5.6 Varubundet biståndsets effekter på andra u-länder 93
6 Projektbundet bistånd 93
6.1 Former och motiv för projektbundet bistånd 93
6.2 Anpassning och anpassningskostnad 93
6.3 Projektbindningens merkostnader 94
7 Kompletterande synpunkter 97
7.1 Missvisande officiella växelkurser i u-länder 97
7.2 Framtida merkostnader på grund av bindning 98
8 Empiriska uppskattningar av den effektiva bindningens merkostnad beräknade på specificerade anbud, varor och projekt 99

Bilaga 9 *Landprogrammering – biståndsteknik och biståndsfilosofi* av Bertil Odén 105
1 Inledning 105
2 Syfte 105
3 Bakomliggande värderingar 106
4 Landprogrammeringen växer fram 106
5 Landsprogrammeringens formella utformning 108
6 SIDA:s officiella syn på landsprogrammering 109
7 Anpassning till förhållandena i de enskilda mottagarländerna . 110

Bilaga 10 *UNDP–SIDA. En jämförelse av överföringskostnader för viss typ av bistånd* av Hans Ekbom 113
1 Några likheter och skillnader mellan UNDP och SIDA . . . 113
2 SIDA:s UNDP-liknande bistånd 114
2.1 UNDP:s och SIDA:s kombination av resurser 115
3 UNDP:s överföringskostnader 117
4 SIDA:s överföringskostnader 118
4.1 Fördelningsgrunder för SIDA:s överföringskostnader av det UNDP-liknande biståndet 118

4.2 Fördelning av överföringskostnaderna 119
5 Jämförelse av SIDA:s och UNDP:s överföringskostnader . . . 120
6 Sammanfattning 121
Appendix SIDA:s arbetsprogram 123

Bilaga 11 *Internationell handelsstatistik* 131
Tabell 1 Världshandelns utveckling 1948–1975 131
Tabell 2 Världshandeln 1953–75 fördelad på varugrupper och regioner 134

Tabeller

Bilaga 5

1 Beräkningar av inkomstfördelningen i 43 u-länder 11

Bilaga 6

1 Gåvoelement i olika typer av lån vid 10 % diskonteringsränta 33
2 Finansiellt nettoflöde från DAC-länder till u-länder under år 1972 37

Bilaga 7

1 Total utestående skuld och skuldtjänst för 86 u-länder 1965–1973 42
2 U-ländernas utestående skuld fördelad på olika typer av skulder vid slutet av åren 1967 och 1973 43
3 Skuldtjänsten fördelad på olika typer av skuld vid slutet av 1972 44
4 U-ländernas totala utestående skuld och skuldtjänst fördelad på olika långivare vid slutet av år 1974 45
5 Utestående skuldsättning och skuldtjänst vid slutet av år 1974 samt befolkning och bruttonationalprodukt år 1973 fördelat på olika inkomstgrupper 46
6 20 u-länders utestående skulder och dess sammansättning vid slutet av år 1973 47
7 Skuldsättning för 50 u-länder angivna i rangordning efter den utestående skuldens storlek. (Relativa och kumulativa andelar i förhållande till 86 u-länders totala utestående skuld.) 47
8 Vissa u-länders skuldtjänstkvot år 1973 och medeltal för åren 1971–73 48
9 Vissa u-länders skuldtjänstkvoter och bruttonationalprodukt per capita vid slutet av år 1972 49
10 Vissa u-länders utestående skulder i relation till exportintäkterna och valutareserven år 1972 52
11 U-länder med "kritisk" skuldbörda 53

Appendix

Vissa u-länders utestående skulder vid utgången av år 1973 (milj. dollar) 54

Bilaga 8

1 Sannolika effekter av olika typer av restriktioner på bistånd . 61
2 Valutakursens betydelse för u-landets exportkostnader – ett räkneexempel 97
3 Frekvensfördelning över potentiella merkostnader (mätt som skillnaden mellan "högt anbud" och "accepterat anbud" dividerad med "accepterat anbud") i konkurrens om anbud i samband med 20 Världsbanklån och tre IDA krediter, 1960–1966 101

Bilaga 10

Tablå 1 Storleken av projektstöd/sektorstöd 129
Tablå 2 Antal personmånader 129

Bilaga 11

1. Världshandelns utveckling 1948–1975 131
2. Världshandeln 1953–1975 fördelad på varugrupper och regioner 134

Bilaga 5 Resursfördelning och biståndsplanering

Av *Lars Anell*

Resursfördelningen i de fattiga länderna har under senare år kommit att inta en allt mer central plats i den internationella u-landsdebatten.

Det finns flera skäl till detta. Det första hänger samman med biståndets i elementär mening grundläggande syfte – att överföra resurser från rika till fattiga. För att nå detta syfte räcker det inte att överföringen sker från ett rikt till ett fattigt land. Biståndet måste nå ut till de fattiga folkgrupperna i u-länderna. Påståendet kan förefalla onödigt. Det finns emellertid så många exempel på att bistånd stannat hos en rik elit eller korrumperad byråkrati att det förtjänar att upprepas.

Ett annat skäl är den ökande insikten om att ekonomisk tillväxt inte automatiskt leder till en jämnare inkomstfördelning. Noggranna studier som företagits under senare år pekar inte bara på att de fattigaste folkgruppernas andel av totalinkomsterna minskar, även en absolut försämring har vissa forskare ansett sig kunna konstatera i flera länder.

Ett tredje skäl till det ökade intresset för u-ländernas interna resursfördelning gäller problemets svårighetsgrad. Det är inte bara så att tillväxt inte automatiskt ger jämnare inkomstfördelning. Även medvetna satsningar på "sociala" sektorer har misslyckats.

Ett fjärde skäl gäller sambandet mellan inkomstfördelning och tillväxt. I den "första generationen" tillväxtekonomer fanns en överväldigande majoritet som hävdade att det fanns en motsättning mellan tillväxt och fördelningspolitik. En jämnare resursfördelning måste köpas till priset av lägre tillväxttakt. Denna föreställning börjar nu, av skäl som behandlas nedan, att överges. I stället hävdar flera ekonomer att en jämnare fördelning av resurser och köpkraft ger underlag för en snabbare och framför allt stabilare tillväxt.

1 Inkomstfördelningen i u-länderna

I början på 1960-talet beräknades de fattigaste 10 procenten av världens befolkning stå för ungefär 2 % av den totala konsumtionen medan andelen för de rikaste 10 procenten var ca 30 %. Världens överklass konsumerade alltså 15 gånger mer än den fattigaste delen av befolkningen. Alla tecken tyder på att inkomstskillnaderna ytterligare vidgats sedan dessa beräkningar gjordes[1].

Beräkningarna är emellertid osäkra. De kan inte betraktas som annat än

[1] Hollis Chenery m. fl.: Redistribution with Growth. A Joint Study by the World Bank's Research Center and the Institute of Development Studies at the University of Sussex. Oxford University Press 1974. Sid. 158.

närmevärden för den globala resursfördelningen. I den mån beräkningarna är tendentiösa torde de snarast överskatta de fattigaste människornas andel av den totala konsumtionen.

Den globala inkomstfördelningen är i stort sett en spegelbild av u-ländernas interna resursfördelning, som är väsentligt mer orättfärdig än andra länders. Enligt beräkningar som gjorts i en studie av Världsbanken och Sussex-institutet erhåller de fattigaste 40 procenten av befolkningen i u-länderna i genomsnitt 12,5 % av inkomsterna mot ca 16 % i i-länderna och 25 % i socialistländerna[1]. Dessa siffror är beräknade på inkomsterna före skatt och utan hänsyn till budgettransfereringar. Härigenom underskattas skillnaderna, framför allt mellan u-länder och industriländer. I flertalet u-länder är skatteprogressiviteten obefintlig[2] – ofta har skattesystemen direkt regressiva effekter – transfereringarna verkar i bästa fall till medelklassens och inte bara överklassens förmån. I flertalet industriländer är skatteprogressivitetens effekter sannolikt utjämnande, även om effekterna ofta överskattas, och de samlade transfereringarna verkar i samma riktning.

Kommentarer till enskilda u-länders eller u-landsgruppers inkomstfördelning måste omges med vida osäkerhetsmarginaler. Metodik och dataunderlag för olika undersökningar är så skiljaktiga att resultaten endast med svårighet låter sig jämföras. Även studier för ett och samma land har ibland gett olika resultat. McClure har sålunda beräknat att de rikaste 5 procenten av befolkningen i Colombia tar 40 % av totalinkomsterna medan Taylor uppskattat andelen till 28,5 %[3]. De båda studierna avsåg samma tidsperiod och utnyttjade samma underlag så skillnaderna beror helt enkelt på författarnas skilda värderingar av materialet. Det förefaller vidare vara relativt vanligt att tillgänglig statistik för inkomster i u-länderna underskattar de rikaste gruppernas andel av de samlade resurserna[4]. Mot denna bakgrund är det uppenbart att siffrorna i tabell 1, som avser situationen i början på 1960-talet, får betraktas som närmevärden. Siffrorna kan heller inte anses återspegla resp. regeringars fördelningspolitiska ambitionsgrad eftersom de i många fall avser situationen omedelbart efter självständigheten.

Inkomststatistikens bild av resursfördelningen får emellertid stöd i flera studier som gjorts i fråga om olika gruppers konsumtionsstandard. Ser man till ett så centralt område som daglig kalori- och proteinkonsumtion kan man konstatera mycket stora skillnader mellan rika och fattiga i flertalet u-länder. I t. ex. Brasilien konsumerade familjer med en inkomst över 1 200 cruzeiros – ungefär 10 % av befolkningen – ca 3 600 kalorier per dag och person medan den femtedel av befolkningen som fanns i botten på inkomstskalan konsumerade mindre än 2 000 kalorier. Skillnaderna i fråga om konsumtion av animaliskt protein var än mer markerade. Den högsta inkomstgruppen konsumerade 4–7 gånger mer animaliskt protein än de lägsta inkomstgrupperna. Förhållandena i övriga latinamerikanska länder förefaller i detta avseende vara likartat. Endast Cuba och möjligen Mexico, där skillnaderna i fråga om kaloritillförsel och proteinkonsumtion förefaller vara väsentligt mindre än i Brasilien, utgör undantag.

Studier av kalorikonsumtionen i Sri Lanka, Iran och Indien tyder på att mönstret är detsamma som i Latinamerika. Särskilt i Indien förefaller skillnaderna vara mycket stora. Studier som gjorts i delstaten Maharashtra anger

[1] Ibid., sid. 7.

[2] William R. Cline: Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth. Latin American Cases (Praeger Publishers. New York 1974), sid. 95. Wendell C. Gordon: The Political Economy of Latin America, sid. 359–75.

[3] Cline, op.cit., sid. 93–102. En senare mer noggrann studie av Berry-Urrutia bekräftar i stort sett McClures beräkningar. Sid. 101.

[4] Cline, op.cit., anför flera exempel på vanliga beräkningsmetoder som leder till att inkomsterna för de mycket rika underskattas.

Tabell 1 Beräkningar av inkomstfördelningen i 43 u-länder
(Procentuell andel av inkomsten fördelad på befolkningsgrupper)

Land	Fattigaste 40 % av befolkningen	40–60 %	Fattigaste 60 % av befolkningen	60–80 %	Rikaste 20 % av befolkn.	Rikaste 5 % av befolkn.
Argentina	17,30	13,10	30,40	17,60	52,00	29,40
Bolivia	12,90	13,70	26,60	14,30	59,10	35,70
Brasilien	12,50	10,20	22,70	15,80	61,50	38,40
Burma	23,00	13,00	36,00	15,50	48,50	28,21
Ceylon	13,66	13,81	27,47	20,22	52,31	18,38
Chile	23,00	12,00	35,00	22,00	43,00	23,00
Colombia	15,00	12,00	27,00	20,70	52,30	22,60
Costa Rica	7,30	9,70	17,00	16,06	68,06	40,36
Dahomey	13,30	12,10	25,40	14,60	60,00	35,00
Ecuador	18,00	12,00	30,00	20,00	50,00	32,00
Elfenbenskusten	16,90	13,50	30,40	15,60	54,00	33,70
El Salvador	12,30	11,30	23,60	15,00	61,40	33,00
Filippinerna	8,00	7,00	15,00	14,00	71,00	47,00
Gabon	21,30	12,30	34,10	16,40	49,50	23,00
Grekland	20,00	16,00	36,00	22,00	42,00	20,00
Indien	8,00	8,00	16,00	16,00	68,00	34,00
Irak	16,00	17,00	33,00	23,90	43,10	16,80
Israel	18,00	12,00	30,00	15,00	55,00	29,00
Jamaica	8,20	10,80	19,00	19,50	61,50	31,20
Japan	15,30	15,80	31,10	22,90	46,00	14,80
Libanon	7,20	15,80	23,00	16,00	61,00	34,00
Libyen	,50	1,28	1,78	8,72	89,50	46,20
Madagaskar	14,00	9,00	23,00	18,00	59,00	37,00
Marocko	10,50	11,25	21,75	20,21	58,04	28,52
Mexico	14,50	7,70	22,20	12,40	65,40	20,60
Niger	23,00	12,00	35,00	23,00	42,00	23,00
Nigeria	14,00	9,00	23,00	16,10	60,90	38,38
Pakistan	17,50	15,50	33,00	22,00	45,00	20,00
Panama	14,30	13,80	28,10	15,20	56,70	34,50
Peru	8,80	8,30	17,10	15,30	67,60	48,30
Rhodesia	12,70	12,00	24,70	19,50	55,80	27,50
Senegal	12,00	8,00	20,00	15,00	65,00	40,00
Sierra Leone	10,00	10,00	20,00	16,00	64,00	36,00
Sudan	10,10	9,10	19,20	16,70	64,10	33,80
Surinam	6,11	10,16	16,27	26,37	57,36	39,38
Sydafrika	15,00	14,30	29,30	22,60	48,10	17,10
Taiwan	22,26	14,74	37,00	20,60	42,40	15,10
Tanzania	14,20	14,80	29,00	19,00	52,00	24,10
Tchad	19,50	9,75	29,25	9,75	61,00	42,90
Trinidad & Tobago	9,42	9,10	18,52	24,48	57,00	26,60
Tunisien	10,62	9,95	20,57	14,43	65,00	22,44
Venezuela	13,40	16,60	30,00	22,90	47,10	23,20
Zambia	15,85	11,10	26,95	15,95	57,10	37,50

Källa: Adelman & Morris: Economic Growth and Social Equity in Developing Countries. Stanford University Press. Stanford 1973, sid. 152

en konsumtion av animaliskt protein på endast 1,4 gram per dag och person i den lägsta inkomstklassen mot 11,9 gram i den högsta. Genomsnittet för hela befolkningen i Maharashtra ligger långt under den av FAO angivna minimistandarden för animaliskt proteintillförsel, 10 gram per person och dag.

Studier av Tunisien, Egypten och Madagaskar pekar på stora skillnader i fråga om kalorikonsumtion i det förstnämnda landet medan skillnaderna i Madagaskar är mycket små. Det sistnämnda gäller dock inte konsumtionen av animaliskt protein där den högsta inkomstgruppen konsumerade 4–5 gånger mer än familjer på den nedre halvan av inkomstskalan[1].

Även konsumtionsmönstret för andra varor och tjänster förefaller bekräfta inkomststatistikens bild av stora skillnader mellan rika och fattiga. Konsumtionen av lyx-, konsument- och kapitalvaror, liksom efterfrågan på hushållstjänster kan endast förklaras av att det i flertalet u-länder finns en mycket rik och rätt omfattande överklass. Däremot är medelklassen, som dominerar i-ländernas inkomststatistik, fortfarande relativt liten i de fattiga länderna. Detta har betydelse främst i så måtto att den rikaste delen av befolkningen disponerar en oproportionellt stor del av totalinkomsten jämfört med samma grupper i de rikare länderna.

Det går inte att få en exakt bild av vare sig inkomstfördelningen i u-länder eller i i-länder. Det torde emellertid vara klart att resurserna i de fattiga länderna normalt är väsentligt ojämnare fördelade än i industriländerna. Det förefaller också sannolikt att förmögenheterna, framför allt innehavet av jord, är ännu mer koncentrerade än inkomsterna[2].

2 Tillväxtprocessens effekter på inkomstfördelningen[3]

När det är så pass svårt att få en precis bild av det statistiska läget vid en viss tidpunkt borde det självfallet vara svårt att bedöma eventuella *förändringar* av inkomstfördelningen i u-länderna. Under senare år har emelertid en rad olika studier gjorts som mycket klart pekar på att den fattigaste delen av befolkningen i u-länderna inte bara sett sin relativa inkomstandel minska utan i vissa fall sannolikt drabbats av en absolut försämring. Adelman och Morris, som genomfört den hittills mest massiva sammanställningen av olika ekonomiska, sociala och politiska fakta för 74 u-länder, menar bestämt att "den absoluta standarden för de fattiga tenderar att försämras som en följd av ekonomisk tillväxt"[4]. De allra fattigaste har enligt dessa författare "snarare blivit drabbade än hjälpta av den ekonomiska utvecklingen[5]. I den tidigare nämnda studien av Världsbanken och Sussex-institutet understryks samma förhållande. "Det är nu klart att mer än ett årtionde av snabb tillväxt i de underutvecklade länderna har varit till ringa eller ingen nytta för kanske en tredjedel av dess befolkning"[6]. Flera u-

[1] David Turnham: The Employment Problem in Developing Countries (Develpment Center Studies, OECD Paris 1971) sid. 90–91.

[2] Chenery, op.cit., sid. 44.

[3] En översikt över litteraturen om inkomstutbildningsprocessen i u-länderna återfinns hos William R. Cline: Distribution and Development. A survey of literature (Journal of Development Economics. No 1. 1975, sid. 359–400.

[4] Irma Adelman & Cynthia Taft Morris: Economic Growth and Social Equity in Developing Countries. Stanford University Press. Stanford 1973. Sid. 189.

[5] Ibid., sid. 192.

[6] Chenery m.fl. op.cit. sid. xiii. Rapporter om ökade inkomstskillnader eller absoluta försämringar för de fattigaste i u-länderna har under senare år kommit från flera håll. Den mest detaljerade studien för Indien är "Poverty in India" som utarbetats av Indian School of Political Economy i Poona. Angus Maddison redovisar en försämrad situation för de fattigaste i Indien och Pakistan i sin bok "Class Structure

landsekonomer hävdar att denna snedfördelning av resurserna är ett naturligt eller t. o. m. nödvändigt inslag i utvecklingsprocessen. Lester G. Seligman menar t. ex. att utveckling definitionsmässigt "innebär en ojämn fördelning av dess vinster"[1]. Även Adelman och Morris har en benägenhet att se tillväxtprocessen som "en av de främsta orsakerna till inkomstojämlikhet"[2].

Detta är emellertid en tveksam slutsats. Något direkt orsakssamband mellan tillväxtprocessen i sig och en ojämnare inkomstfördelning kan knappast etableras, vilket f. ö. framgår av Adelman och Morris egen studie. För det första finns det länder där tillväxten varit förenad med en oförändrad eller jämnare resursfördelning liksom länder där inkomstskillnaderna ökat utan att produktionen expanderat. Vidare borde det vara så att tillväxtens takt hade betydelse för inkomsternas fördelning. Ett sådant samband kan emellertid enligt författarna till Världsbankens och Sussex-institutets studie om tillväxt och inkomstfördelning inte påvisas:

"Det finns inget klart mönster som förbinder ändringar i inkomstfördelningen med BNP:s tillväxttakt. Både i snabbt och långsamt tillväxande länder finns de som har upplevt förbättringar och andra som har upplevt försämringar av den relativa fördelningen . . . Detta antyder att det finns svagt empiriskt underlag för åsikten att högre tillväxttakt oundvikligen genererar större ojämlikhet"[3].

I övrigt synes emellertid denna studie som nämnts ansluta sig till uppfattningen att inkomstskillnaderna har ökat under tillväxtprocessens inledande skeden.

Därmed är man emellertid tillbaka till frågan om orsaker till att inkomstfördelningen förändras. Härvidlag ger Världsbankens och Sussex-institutets analys av enskilda länder viss vägledning. De länder som lyckats ge den fattigaste delen av befolkningen en proportionell eller större andel i tillväxten kan indelas i två huvudgrupper. I u-länder som startade tillväxtprocessen med en relativt jämn förmögenhetsfördelning, t. ex. till följd av en radikal jordreform, har utvecklingen automatiskt, utan åtgärder från regeringens sida, lett till en spridning av inkomstökningen. Denna typ av utveckling representeras främst av Syd-Korea och Taiwan[4]. I en annan grupp länder har regeringen genom aktiva åtgärder lyckats fördela resultatet av tillväxten på ett rättvist sätt. Författarna till den nämnda studien anger Sri Lanka och Tanzania som exempel på denna utveckling[5]. Ett annat av författarnas exempel, Cuba, kan närmast beskrivas som en kombination av de två huvudalternativen[6].

Det är framför allt två viktiga slutsatser man kan dra angående förändringar av inkomstfördelningen. Om förmögenhetsfördelningen är relativt jämn, framför allt i fråga om jordägande, bör en strävan att utjämna inkomstskillnaderna kunna underlättas av en viss automatik som verkar i samma riktning. Däremot förefaller det som Dudley Seers framhållit knappast möjligt "att minska klyftorna så länge egendomsinnehavet är starkt koncentrerat"[7]. I länder där dessa förhållanden råder torde en

& Economic Growth". India and Pakistan since the Moghuls (George Allen & Unwil, London 1971). Världsbanken har under 1960- och 70-talen pekat på ökande inkomstskillnader i en rad u-länder liksom Little, Scitovsky och Scott i OECD-studien "Trade and Industry in some Developing Countries" (Oxford University Press, London 1970).

[1] Lester G. Seligman: "Elite Recruitement and Political Development", återgiven i Finkle & Gable: Political Development and Social Change (John Wiley & Sons: New York 1971) sid. 241.

[2] Adelman & Morris, op.cit. sid. 2

[3] Chenery, op.cit., sid. 13.

[4] Utvecklingen i dessa två länder beskrivs i studien på sid. 280–290.

[5] Utvecklingen i dessa två länder beskrivs i studien på s. 268–279.

[6] Cuba beskrivs i studien på sid. 262–268.

[7] Dudley Seers: The Meaning of Development återgiven i Uphoff & Ilchman: The Political Economy of Development (University of California Press, Berkeley 1972) sid. 126.

jordreform vara en förutsättning för att fördelningen skall lyckas. Den andra slutsatsen är att en regering som aktivt försöker kan lyckas utjämna inkomstskillnaderna redan på en mycket låg utvecklingsnivå. Särskilt intressant i detta sammanhang förefaller Tanzanias erfarenheter vara. År 1967 lades politiken om med klar inriktning på inkomstutjämning sedan man under den föregående perioden "sett de första stegen i riktning mot framkomsten av eliter som sannolikt skulle 'nationalisera' den koloniala strukturen snarare än arbeta för en egalitär socialism"[1].

Dessa, med nödvändighet försiktiga slutsatser skulle sammanfalla med Adelman & Morris' huvudtes som innebär att det är "den ekonomiska strukturen, inte inkomstnivån eller tillväxttakten, som är den avgörande faktor som bestämmer inkomstfördelningen"[2].

En sned fördelning av inkomster är alltså inte ett nödvändigt eller automatiskt resultat av tillväxt- eller utvecklingsprocessen; det är en följd av att tillväxt äger rum i ett samhälle där den ekonomiska och sociala strukturen är orättfärdig där alla maktens mekanismer inriktats på att ge åt dem som redan har. Det är viktigt att klargöra att det inte bara rör sig om ett samspel mellan tillväxt och en i utgångsläget sned förmögenhetsfördelning. Ägarna av kapital och jord har i flera fall också både den faktiska och formella makten i samhället. Det är detta som förklarar varför regeringens aktiva åtgärder i så många u-länder stöder utvecklingen mot ökade inkomst- och förmögenhetsskillnader. Innan dessa frågor närmare behandlas återstår att i korthet beröra frågan om u-ländernas inkomstfördelning har ett fast samband med utvecklingsprocessens olika stadier, dvs. om utvecklingens egen dynamik förr eller senare kommer att verka till förmån för en jämnare resursfördelning.

3 Inkomstfördelning och utvecklingsstadier

Ökade investeringar leder till en relativt rikligare tillgång på kapital i förhållande till arbetskraft. Med rimliga antaganden om utbytbarheten mellan arbete och kapital ger denna ökade relativa knapphet på arbetskraft upphov till höjda reallöner. Detta kan sägas vara kärnan i den neo-klassiska nationalekonomins teori om att utvecklingsprocessen på sikt ger upphov till en jämnare fördelning av inkomsterna.

Utifrån dessa grundförutsättningar utvecklas den s. k. arbetsöverskottsteorin[3]. Enligt denna kommer inte inkomstfördelningen omedelbart att bli jämnare eftersom det finns ett överskott på arbetskraft i den "efterblivna" jordbrukssektorn. Först när den moderna, expansiva industrisektorn sugit upp arbetskraftsöverskottet kommer inkomsterna att fördelas jämnare dels genom höjda reallöner i industrin, dels genom att jordbruket tvingas till en modernisering p. g. a. bristen på arbetskraft[4].

Enligt en annan mer optimistisk, men samtidigt mer oprecis uppfattning kan man hoppas på en utjämning av inkomsternas fördelning redan i utvecklingsprocessens inledningsskede. Detta skulle helt enkelt ske genom att tillväxtens effekter "sipprade" ner genom hela ekonomin. Den moderna industrin skulle efterfråga produkter från hantverket, nya underleverantörer skulle etablera sig, städernas köpkraft skulle öka jordbrukets avsättnings-

[1] Chenery, op.cit. sid. 269. Tanzanias framgångar i fråga om fördelningspolitiken har utan tvivel underlättats av att landets regering vid självständigheten beslöt att jord inte kunde ägas av privatpersoner, endast innehas med lång brukningsrätt (Se Aaron Segal: The Politics of Land in East Africa återgiven i Uphoff & Ilchman, op.cit., sid. 247 ff).

[2] Adelman & Morris, op.cit., sid. 186. Ett mer fullständigt citat lyder: "I korthet, vår analys stöder den marxistiska uppfattningen att det är den ekonomiska strukturen, inte inkomstnivån eller tillväxttakten som bestämmer inkomstfördelningen". Man bör kanske förstå att de båda liberala, amerikanska professorerna fann anledning att i förordet anmäla att "resultatet av våra analyser blev en chock för oss".

[3] De mest kända företrädarna för denna teori är Arthur Lewis (Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, Manchester School, May 1954) och J.C.H. Fei och G. Ranis (Development of the Labour Surplus Economy: Theory and Policy. Yale University 1964).

[4] Keith Griffin har gett en förödande, empirisk kritik av denna teori om den dualistiska u-landsekonomin i Mats Lundahl och Bo Södersten: Utvecklingsekonomi. Adus/Bonniers, Malmö 1974.

möjligheter osv.

Den mer optimistiska förhoppningen om att inkomstfördelningen omedelbart och automatiskt kommer att bli jämnare har numera få förespråkare[1]. I huvudsak beror detta på att alla empiriska studier, som tidigare nämnts, pekar på att tillväxten i flertalet fattiga länder åtföljs av en utveckling mot ojämnare fördelning av resurserna[2]. Fortfarande är det emellertid en rätt allmän uppfattning bland ekonomer att denna automatik på en viss utvecklingsnivå börjar verka i motsatt riktning. U-länderna skulle enligt detta synsätt utvecklas analogt med industriländerna. I dessa var nämligen industrialiseringsprocessens inledningsfas förenad med ökande inkomstskillnader. Denna utveckling vändes emellertid automatiskt och under industrialiseringens senare skeden ökade lönernas andel av nationalinkomsten normalt från 55 % till 75 %.

Montek S. Ahluwalia, en av medförfattarna till Världsbankens och Sussexinstitutets tidigare nämnda studie, finner belägg både för att inkomstskillnaderna ökar i utvecklingsprocessens inledningsskede och för hypotesen om att fördelningen blir jämnare när ett visst utvecklingsstadium passerats. Enligt hans beräkningar minskar den andel av totalinkomsterna som tillfaller de fattigaste 40 procenten av befolkningen när BNP per capita ökar upp till en nivå omkring $ 400. Därefter förblir inkomstfördelningen i stort sett oförändrad innan den stadigt förbättras efter en BNP per capita-nivå på ca $ 1 200[3].

Denna hypotes vilar emellertid trots massivt statistiskt underlag på svag teoretisk grund. Den bygger för det första på den numera kontroversiella föreställningen att alla länder kommer att passera en serie likartade stadier. Även om detta accepteras kvarstår det faktum att enskilda länder skulle passera dessa stadier vid skilda tidpunkter då yttre förutsättningar i form av t. ex. teknologisk utveckling och internationella maktförhållanden ändrats. Vidare gäller att det statistiska underlaget bygger på en jämförelse mellan *olika* länder på skilda BNP-nivåer.

De viktigaste invändningarna ligger emellertid på det praktiska planet. Den automatiska inkomstspridning som inträffade i i-länderna fick de i stor utsträckning gratis. Industrialiseringsprocessen var arbetsintensiv och ledde nästan omedelbart till en ökad efterfrågan på arbetskraft. Tillsammans med en omfattande utvandring ledde detta automatiskt till ökade reallöner. Befolkningens hälsa och utbildning i dagens industriländer var vid industrialiseringsprocessens början sannolikt bättre än vad som nu är fallet i u-länderna. Vidare fanns i flertalet i-länder en fungerande statsapparat som arbetade inom ramen för en etablerad nationalstat. Ägandet av produktionsfaktorer, dvs. land och kapital, var redan från början någorlunda spritt. I t. ex. Sverige ledde efterfrågan på skogsråvaror till en relativt jämn spridning av inkomster till självägande bönder. Härigenom kom aldrig kapitalinkomsterna att koncentreras till ett överklasskikt som har skett i många u-länder. Även regionalt ledde industrialiseringsprocessen till en relativt jämn fördelning. Detta berodde bl. a. på industrins beroende av närhet till råvaror, arbetskraft, stationära energikällor och lokala yrkestraditioner. I nästan alla avseenden är betingelserna idag radikalt förändrade. Industrins lokalisering bestäms huvudsakligen av krav på närhet till avsättningsmarknader eller goda transportvägar och utskeppningshamnar.

[1] Adelman & Morris, op.cit., sid. 189 och Angus Maddison: op.cit., sid. 91.

[2] Adelman & Morris, op.cit., sid. 189 och 192, Maddison, op.cit. 89 och 136. Keith Griffin & Azizur Rahman Khan: Growth and Inequality in Pakistan. MacMillan 1972. Sid. 224–274. Chenery, op.cit., sid. 17.

[3] Chenery, op.cit., sid. 17.

Vi kan alltså konstatera att förutsättningarna för dagens u-länder är radikalt annorlunda än de var i Europa vid 1800-talets mitt. Förmögenhetskoncentrationen är större. Om jord- och kapitalägare investerar sitt överskott kan de bibehålla den orättfärdiga inkomstfördelningen eller, om investeringarna innebär kapitalintensifiering i industrin och mekanisering av jordbruket, förvärra den. Någon säkerhetsventil i form av möjlighet till massemigration finns inte – endast välutbildade tekniker och forskare tas emot i immigrationsländerna. Infrastrukturen är dåligt utbyggd utanför storstadsområdena. Köpkraft, transportmöjligheter, energiförsörjning, utbildningsanstalter, sjukvårdsservice, avsättningsmöjligheter och kreditinstitutioner är koncentrerade till några få platser. Allt detta gör att den strikt företagsekonomiska investeringskalkylen pekar i riktning mot ökad regional koncentration. U-länderna är vidare för den moderna industrin beroende av att importera teknik och utrustning från de rika länderna. Många u-länder är heller inte konsoliderade nationalstater där regeringars och myndigheters maktutövning uppfattas som självklart legitim.

Koncentrationsprocessen i u-länderna är emellertid bara delvis en automatisk följd av att tillväxtprocessen äger rum i ett samhälle där egendomsfördelningen är ojämn. Den jord- och kapitalägande överklassen har i många u-länder – ofta i allians med militära och byråkratiska eliter – full kontroll över statsapparaten och vet "hur de skall utnyttja politiska och ekonomiska institutioner för egna syften"[1]. Den "automatiska" utvecklingen mot ökande inkomstskillnader får då stöd av en politik som via kapitalsubventioner och offentlig service gynnar de rika och finansieras av ett skattesystem som drabbar de fattiga. Det förefaller numera råda en rätt bred enighet bland u-landsekonomer om att regeringens samlade inkomst- och utgiftspolitik i, sannolikt, flertalet u-länder ökar inkomstklyftorna.

Särskilt tydlig är denna politik i fråga om stödet till industrialisering. Subventioner av kapitalinvesteringar, både utländska och inhemska, är mycket vanliga i u-länderna. Ofta kombineras dessa med höga tullar och ett licenssystem som i praktiken förlänar en monopolställning till förmånstagaren. Angus Maddison redovisar följande former av subventioner för industrisektorn i Pakistan: Tullskydd och kvoteringar för att begränsa eller stoppa importen, åtgärder för att förbilliga importen av investeringsvaror, insatser för att förse industrin med råvaror, låga löner genom att fackföreningarna hålls tillbaka samt direkta lågräntekrediter, liberala avskrivningsregler och skattebefrielse[2]. Little, Scitovsky och Scott pekar i OECD-studien "Industry and Trade in Some Developing Countries" på flera exempel där det effektiva tullskyddet för enkla konsumtionsvaror är flera hundra eller t. o. m. tusentals procent. Brasilien hade exempelvis ett tullskydd på tvål på 8 480 %,[3] och Filippinerna en effektiv tullsats på 2 320 % för elektriska lampor. "I några fall är skyddet så högt att förädlingsvärdet vid världsmarknadspriser är negativt, med andra ord, värdet av industrins försörjning med råvaror och halvfabrikat till världsmarknadspriser är högre än värdet på slutprodukten"[4]. Enligt författarna till OECD-studien motsvarar effekterna av industrins tullskydd en beskattning av jordbrukarna på i Pakistan, 11–13 % och i Argentina 5–6 %.[5]

Denna typ av industrialiseringsstrategi innebär ett effektivt skydd för fö-

[1] Adelman & Morris, op.cit., sid. 201.

[2] Maddison, op.cit., sid. 155–57.

[3] Little, Scitovsky & Scott, op.cit., sid. 64.

[4] Ibid., sid. 4.

[5] Ibid., sid. 42–43.

retagsvinsterna även vid ineffektivt och bristande kapacitetsutnyttjande[1], höga priser för konsumenterna och en allmänt hög kostnadsnivå som försvårar exporten för de icke privilegierade företagen. Tillsammans bidrar dessa effekter, som författarna till OECD-studien påpekar, till att skärpa inkomstskillnaderna[2]. Det är också viktigt att klargöra att denna prioritering av den moderna sektorn leder till ökad kapitalknapphet och därmed högre räntor för övriga sektorer. "Diskriminering mot utnyttjande av arbetskraft uppstår inte bara därför att kapitalintensiva moderna sektorer får kapital på förmånliga villkor, men också därför att arbetsintensiva sektorer (jordbrukare och småföretagare i städerna) betalar höga räntor för upplånat kapital[3].

Efter denna utvikning är det dags att åter anknyta till diskussionen om huruvida u-länderna kan vänta sig att utvecklingen så småningom automatiskt kommer att leda till att inkomstskillnaderna minskar. För det första är att konstatera att u-länderna "startar" från en väsentligt lägre nivå än vad de europeiska länderna gjorde. Dessa torde redan innan industrialiseringen började ha befunnit sig i närheten av den nivå då skärpningen av inkomstsskillnaderna, enligt Ahluwalias tidigare redovisade scherna, avtar och långsamt övergår i en utveckling mot jämnare resursfördelning. Många u-länder skulle behöva tre- eller fyrdubbla sin BNP per capita innan de kunde börja hoppas på marknadskrafternas hjälpande hand. Under hela denna, kanske flera generationer långa, tidsperiod skulle inkomstklyftorna fortsätta att vidgas. I flera fall skulle detta innebära en absolut försämring från redan desperat låga levnadsnivåer med konsekvenser långt fram i tiden. För det andra är det idag omöjligt att säga vilka yttre omständigheter i fråga om teknologi, marknadsförutsättningar och global resurstillgång som gäller när ett u-land någon gång efter år 2000 när en BNP per capita på $ 400. Redan idag är betingelserna väsentligt annorlunda än de var i Europa under 1800-talets andra hälft. För det tredje förutsätter hypotesen om automatisk inkomstutjämning att utvecklingsprocessen inbegriper en omfördelning av förmögenheter och en ändrad politisk och ekonomisk maktstruktur. Denna förutsättning ter sig mycket tveksam med hänsyn till att både förmögenhetsfördelning och social samhällsstruktur i 1800-talets Europa sannolikt var mer egalitära än motsvarande förhållanden i dagens u-länder.

Vi kan alltså konstatera att teorin om en förr eller senare inträffande inkomstutjämning till följd av utvecklingsprocessens egen dynamik kan ifrågasättas från flera utgångspunkter. Detta har emellertid liten betydelse. Även om teorin vore riktig skulle den inte kunna motivera passivitet. U-länderna kan inte vänta med fördelningspolitiken tills BNP per capita tre- eller fyrdubblats; särskilt inte de människor som skulle drabbas av en absolut försämring[4].

4 Måste inkomstutjämning köpas till priset av lägre tillväxt

Under 1950- och 60-talen var det i det närmaste ett axiom bland västerländska utvecklingsekonomer att det fanns en motsättning mellan tillväxt och fördelningspolitiska mål. Resonemanget gick ungefär som följer. Snabb

[1] Ibid., sid. 9. Timothy och Leslie Nulty anger som exempel på de förmånsställningar enskilda företagare kan nå att Pakistans enda tändstiftsfabrik blir vinstgivande så snart mer än en niondel av produktionskapaciteten utnyttjas (Uphoff & Ilchman, op.cit. sid. 141). Allt tyder på att subventionssystemen främst gynnat företagsvinsterna och först i andra hand industriarbetarnas löner (Little, Scitovsky & Scott, op.cit., sid. 44–45).

[2] Little, Scitovsky & Scott, op.cit., sid. 6.

[3] Chenery, op.cit., sid. 77.

[4] W.R. Cline: Distribution and Development op.cit., sid. 359–360.

tillväxt kräver att en stor andel av nationalinkomsten sparas och investeras. Rika människor har en högre sparbenägenhet än fattiga som måste använda alla sina pengar för konsumtion. Särskilt viktigt ansågs det vara med höga företagsvinster eftersom dessa var en huvudkälla för investeringar[1]. I många u-länder upphöjdes dessa teorier till nationell utvecklingsdoktrin. Under inflytande av Harvard-professorer och inhemska ekonomer i planeringskommissionen lanserades denna teori t. ex. i Pakistan under beteckningen "funktionell ojämlikhet"[2]. Chefsekonomen i den pakistanska planeringskommission, Mahbub ul Haq, försvarade politiken bl. a. genom att citera Keynes berömda beskrivning av hur de västerländska kapitalisterna under 1800-talet "liksom bin . . . sparade och samlade . . . till hela samhällets gagn"[3]. I fråga om vem som kontrollerade sparandet hävdade ul Haq att "dagens u-länder inte kunde vara alltför petnoga med . . . vem som äger det finansiella överskottet"[3]. Den gästande Harvard-professorn Gustav Papanek försvarade politiken med hänvisning till att "inkomstklyftorna bidrar till ekonomins tillväxt vilket en real förbättring för de lägre inkomstgrupperna[4].

Ytligt sett låter detta resonemang plausibelt. Det är också teoretiskt oantastligt om, och endast om, sparbenägenheten för de högre inkomsttagarna är tillräckligt mycket högre än hos den övriga befolkningen. Detta är emellertid inte alls givet, kanske inte ens sannolikt, och måste i alla händelser bevisas innan argumenteringen kan tas till intäkt för att försvara rådande inkomstskillnader[5]. Med hänsyn till bristen på intresse för att undersöka teorins verklighetsunderlag har man anledning misstänka att den i långa stycken varit ett slentrianmässigt försvar för status quo.

Resonemanget måste alltså testas empiriskt – och det är från denna utgångspunkt det har angripits under senare år.

Mycket ojämlika länder borde exempelvis ha högre sparkvoter än andra länder. Detta har inte kunnat visats. Däremot förefaller det klart att de rika eliternas sparande överdrivits – åtminstone till den del det stannar i det egna landet. Lyxkonsumtion och kapitalflykt tar en stor del av det potentiella sparandet. Vidare har i några fall ett samband påvisats mellan bistånd eller regeringssubventioner å den ena sidan och sparande å den andra. Bistånd från den egna regeringen eller från utlandet har helt enkelt ersatt ett sparande som annars skulle kommit till stånd[6].

Flera studier har också visat ett förvånande stort sparande bland relativt fattiga grupper. Enligt en ILO-undersökning är exempelvis den marginella sparbenägenheten bland landsbygdens arbetare högre än för den genomsnittliga skattebetalaren i Thailand[7]. Enligt en studie av A. Bergan, som gjordes i mitten på 1960-talet, var förhållandena desamma i f. d. Öst- och

[1] Detta behov har särskilt starkt understrukits av W. Galenson och Harvey Leibenstein. Se exempelvis deras uppsats "Investment Criteria, Productivity and Economic Development (Quarterly Journal of Economics, August 1955).

[2] Uphoff & Ilchman, op.cit., sid. 138. Maddison, op.cit., sid. 136 ff. Maddison avslutar sitt avsnitt om Pakistan med följande kommentar: "På det hela taget måste vi därför dra slutsatsen att Pakistans politik att sätta tillväxten före den sociala rättvisan har visat sig katastrofal".

[3] Mabub ul Haq: Strategy of Economic Planning (Oxford University Press, London 1963) sid. 2.

[4] Gustav Papanek: Pakistan's Development: Social Goals and Private Incentives (Harvard University Press, Cambridge 1967). Sid. 242.

[5] Cline, op.cit., sid. 19–20.

[7] ILO: "Equipment versus employment: "a social cost-benefit analysis of alternative techniques of feeder road construction in Thailand" citerad i Industrial Development Survey (UNIDO 1975), sid. iii.

[6] World Economic Survey 1960, sid. 58. I Pakistan har bistånd och regeringssubventioner enligt Timothy och Leslie Nulty, gjort det möjligt "för den lilla klassen av dominerande kapitalister att finansiera investeringar från externa källor på mycket fina villkor utan att de behöver spara av egna inkomster". (Uphoff & Ilchman op.cit., sid. 38–39). Någon enighet om sambandet mellan bistånd och inhemskt sparande finns knappast bland utvecklingsekonomerna. (Thomas E. Weisskopf: The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries. Journal of International Economics, No 2/1972, sid. 25–37 och G.F. Papanek: The Effect of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries. Economic Journal No 82/1972, sid. 934–950.

Västpakistan. Det personliga sparandet i Pakistan befanns vara större på landsbygden än i städerna. Än mer anmärkningsvärt var att sparandet på den fattiga men relativt egalitära landsbygden i den östra riksdelen var större än på Västpakistans landsbygd – relativt rikare och med mer ojämn inkomstfördelning. I stort sett "tycks landsbygden . . . ha bidragit med minst tre fjärdedelar av det totala privata sparandet i landet"[1]. Flera författare har pekat på att den fasta familje- och stamsamhörigheten i u-länderna, vilka vanligen anges som hinder för utvecklingen, i stället ofta fungerar som effektiva enheter för gemensamt sparande[2]. Det är också viktigt att understryka, som bl. a. Gunnar Myrdal gjort, att sparande inte behöver vara finansiellt. Ägande av jord eller bättre rättsskydd för arrendatorer skulle ge landsbygdens människor möjlighet att investera sitt arbete i dränering, bevattningsanläggningar, vägbyggande och jordförbättring[3].

Från andra utgångspunkter har flera ekonomer, särskilt i Latinamerika, hävdat att en jämnare inkomstfördelning skulle ge möjligheter till en snabbare och mer varaktig tillväxt. Bland andra har Celso Furtado och Victor Urquidi hävdat att den breddning av den inhemska marknaden som skulle följa av en inkomstomfördelning borde medföra bättre kapacitetsutnyttjande och tillväxt i industrin[4]. Denna teori skulle kunna stödjas med tesen om att framgång på den egna hemmamarknaden är en viktig förövning för att senare lyckas utveckla exporten, som exempelvis Burenstam-Linder har visat[5].

William Cline har gjort försök att beräkna effekterna av en inkomstfördelning i några latinamerikanska länder. I fråga om effekterna på tillväxten hävdar Cline att det skulle kosta högst 1 procentenhet per år om Brasilien och Mexico omfördelade inkomsterna till Storbritanniens nivå. För dessa länder har beräkningen grundats på den mest "tillväxthämmande" av de olika konsumtionsfunktionerna. I Venezuela, där Cline anser att konsumtionsfunktionen är linjär, skulle tillväxttakten inte påverkas av att inkomsterna utjämnades[6].

En större och möjligen viktigare fråga är om kapitalbrist överhuvud är ett avgörande hinder för u-länderna. Detta har ifrågasatts av flera u-landsekonomer under senare år[7]. T. o. m. Walt W. Rostow, den s. k. take-off-teorins upphovsman, menar att möjligheten att hitta vettiga investeringsprojekt kan vara ett svårare problem än att få fram tillräckligt med kapital att låna ut[8].

Det är inte heller bara en fråga om att mobilisera ett tillräckligt stort sparande. Lika viktiga är frågorna om vem som sparar och för vilka investeringar. Ett omfattande företagssparande innebär inte nödvändigtvis att regeringen kan realisera utvecklingsplanens investeringsmål. En omfördelning av inkomster skulle kunna minska tillväxttakten och ändå ge mer av önskad tillväxt. I alla händelser är det uppenbart att en jämnare in-

[1] A. Bergan: Personal Income Distribution and Personal Savings in Pakistan 1963/64 (Pakistan Development Review, August 1967). Sid. 186 citerad i Lundahl & Södersten: Utvecklingsekonomi I (Aldus, Malmö 1974), sid. 47.

[2] Joseph W. Elder: Cultural and Social Factors in Agricultural Development och Albert O. Hirschman: Obstacles to Development: A Classification and a Quasi-Vanishing Act, båda återgivna i Uphoff & Ilchman, op.cit., sid. 46–61 Joseph R. Gusfield Tradition and Modernity: Misplaced Polarities in the Study of Social Change och Manning Nash: Some Social and Cultural Aspects of Economic Development, båda återgivna i Finkle & Gable, op.cit., sid. 20–21 och sid. 198 ff.

[3] Gunnar Myrdal. Politiskt manifest om Världsfattigdomen. Raben & Sjögren. Stockholm 1970, sid. 77–78. Shanti Tangri: Urbanization, Political Stability and Economic Growth återgiven i Finkle & Gable, op.cit., sid. 213 ff.

[4] Victor Urquidi: The Challenge of Development in America (Praeger Paperbacks. New York 1964). Sid. 14 Celso Furtados uppfattning både redovisas och kritiav Cline, op.cit., sid. 46 ff. ECLA konstaterar i sin rapport "Latin America and the International Development Strategy: first regional appraisal" (E/CN. 12/947/Rev. 1) att "utom i länder med den största befolkningen är de rikaste 20 procenten en alltför liten marknad för att bära upp en industriell tillväxt på en rimlig effektivitetsnivå" (sid. 41).

[5] Staffan Burenstam-Linder: An Essay on Trade and Transformation (Almqvist & Wiksell 1961).

[6] Cline, op.cit., 191–94.

[7] Schiavo-Campo, Salvatore & Singer, Hans: Perspectives of Economic Development (Houghton Mifflin Company New York 1969), sid. 65–66.

komstfördelning skulle ge tillväxten en annan form och inriktning. I första hand torde efterfrågan på livsmedel, lättare konsumtionsvaror och lågkostnadsbostäder öka. I den mån denna efterfrågan lättare kan tillgodoses med inhemsk produktion bör fördelningspolitiken också stärka den externa balansen.

Argumenten för en "sparvänlig", sned inkomststruktur måste alltså prövas på grundval av vilken typ av tillväxt man önskar. Även om den rika eliten investerar en stor del av företagsvinster och egna inkomster är det, som FN:s Commission for Social Planning framhållit, inte säkert att det blir en satsning på rätt form av tillväxt[1]. Detta är emellertid i stor utsträckning ett cirkelresonemang. När man accepterar en viss inkomstfördelning väljer man också typ av tillväxt och produktionsinriktning. Det finns ingen anledning att uppmuntra massproduktion av konsumtionsvaror om man inte samtidigt genom att vidta fördelningspolitiska åtgärder gör det möjligt för breda grupper att efterfråga dem.

Det torde inte vara möjligt att generellt besvara frågan om en jämnare inkomstfördelning måste köpas till priset av en lägre tillväxttakt. Redan osäkerheten på denna punkt är emellertid, som D. T. Healey formulerat det

"remarkabel när man betänker att det bara för några år sedan skulle ha betraktats som nära nog axiomatiskt att en ojämn inkomstfördelning i de tidigare utvecklingsstadierna inte bara var oundviklig, utan också väsentlig[2].

Det kan avslutningsvis vara värt att lyssna till vad den tidigare nämnde pakistanske ekonomen ul Haq i dag har att säga i ämnet inkomstfördelning och tillväxt:

"Vi har nu ett antal fall-studier som visar hur illusoriskt det var att hoppas att frukterna av tillväxten kunde fördelas rättvist utan att produktions- och investeringsmönstret ändrades först. Många snabbt växande länder i Latinamerika illustrerar detta. I mitt eget land, Pakistan, var det just de institutioner vi skapade för att befrämja snabbare tillväxt och kapitalackumulation som senare förhindrade alla våra försök till jämnare resursfördelning och social rättvisa. Jag är rädd att bevisen är överväldigande och konklusionen ofrånkomlig: skilsmässa mellan produktions- och fördelningspolitik är falsk och farlig. Fördelningspolitiska åtgärder måste in i systemet för produktionens planering och organisation"[3].

5 Fördelningspolitikens misslyckande

För att nå en jämnare fördelning av inkomster och förmögenheter måste u-ländernas regeringar vidta aktiva åtgärder. Detta har under senare år betonats i en lång rad enhälliga FN-beslut. Trots detta finns det flera u-länder som både i teori och praktik försvarar en sned inkomstfördelning som en nödvändig eftergift för att nå en högre tillväxttakt. Vanligare är emellertid en läpparnas bekännelse till inkomstfördelning och landreformer i utvecklingsplanen men få och halvhjärtade åtgärder i praktiken.

Det finns självfallet ingen anledning att fråga sig varför fördelningspolitiken misslyckats i dessa länder – de har inte på allvar försökt och alltså egentligen aldrig misslyckats. En allvarligare och intressantare fråga gäller avsaknaden

[1] W.W. Rostow: The Take-Off into Self-Sustained Growth återgiven i Finkle & Gable, op.cit. sid 154.

[2] Report on a Unified Approach to Development. Analysis and Planning (Commission for Social Development. E/CN.5/519).

[3] D.T. Healey: Development Policy: "new thinking about an interpretation" (Journal of Economic Literature Vol. X. No 3, September 1972), sid. 779.

[4] Mabub ul Haq: Employment in the 1970's: A New Perspective" (International Development Review, December 1971), sid. 12.

av resultat i länder som trots allt satsat betydande resurser på utbildning, hälsovård, lågkostnadsbostäder, vatten- och avloppsanläggningar och andra allmänna tjänster som ytligt sett borde gynna den fattigare delen av befolkningen.

Ett första uppenbart skäl till misslyckanden är att en satsning på t. ex. utbildning och sjukvård aldrig var avsedd för de fattiga folkgrupperna. Centralsjukhus i städerna och prioritering av högre utbildning och forskning är exempel på "sociala" insatser som lämnar de fattiga helt utanför. Detta är emellertid en mycket vanlig företeelse i u-länderna. "Ett slående drag i u-ländernas utbildningspolitik är den mycket starka tyngdpunkt som läggs vid gymnasie- och högskoleutbildning i jämförelse med utvecklade länder"[1]. Detta slag av fördelningspolitik, om den var avsedd att leda till jämnare resursfördelning, får naturligtvis motsatt effekt. Med hänsyn till att skattesystemen ofta är regressiva eller i bästa fall proportionella innebär denna typ av offentliga tjänster, som framhålls i Världsbankens och Sussex-institutens studie, en omfördelning från de fattiga till medelklassen och de rika.

"En inriktning av allmänna resurser till sjukhus som ger kvalificerad vård till relativt få människor snarare än till enkla sanitära åtgärder och massvaccineringar är ett kostsamt socialt slöseri på de fattigas bekostnad[2].

Utbyggnaden av den offentliga sektorn innebär vanligen att en rad nyttigheter kan erbjudas till lägre pris än tidigare. Om utbyggnaden inriktas på de köpstarka gruppernas efterfrågan, vilket en företagsekonomisk projektkalkyl pekat mot, blir resultatet att medelklassens konsumtion subventioneras till förfäng för de fattiga.

"Kostnaden för vatten är tjugo gånger högre för dem som bor i kåkstäder utanför Karachi än för dem som förses genom de kommunala vattenledningarna. Detta klara samband mellan låga inkomster och dålig service i samma områden, uppenbart även vid en flyktig betraktelse, har dokumenterats i nyligen företagna Världsbanksstudier av städer i Peru, Zaire och Mexico"[3].

Samma nedslående resultat har blivit följden av flera försök att bygga bostäder till låga kostnader för de fattiga.

Även försök till bredare satsningar inom de sektorer där de verkligt fattiga folkgrupperna finns har misslyckats. Förklaringen är att generella satsningar på ett visst område inte når ut till de fattiga och maktlösa på landsbygden. "Inkomstfördelningen i jordbrukssektorn bestäms till stor del av strukturella faktorer, såsom fördelningen av jorden, och det är rimligt att en inkomstökning fördelas på liknande sätt"[4], hävdar författarna till Världsbankens och Sussex-institutets studie. Samma slutsats redovisar FN:s Commission for Social Planning i en rapport om det s. k. enhetliga synsättet på utvecklingsplaneringen. Andra som studerat dessa förhållanden, t. ex. Angus Maddison, Celso Furtado, Irma Adelman och Cynthia Taft Morris når snarast fram till än mer pessimistiska slutsatser[5]. Maddison säger t. ex. om Indien och Pakistan att:

"Den sammantagna effekten av regeringsåtgärder har i båda länderna varit regressiv. Skattesystemet har inte haft någon nämnvärd effekt på inkomstfördelningen, regeringarnas utgiftsprogram har verkat i regressiv riktning, byråkratiska kontroller har

[1] Chenery, op.cit., sid. 153.

[2] Ibid., sid. 149.

[3] Ibid., sid. 148.

[4] Ibid. sid. 21.

[5] Adelman & Morris, op.cit., sid. 188–92.

gynnat de rika och landreformer och byutvecklingsprogram har inte inneburit några förbättringar för den fattigare halvan av landskapsbefolkningen"[1].

Celso Furtado redovisar samma slutsats beträffande regeringens åtgärder i en rad latinamerikanska länder[2].

En allvarlig strävan att nå ut till de fattiga måste enligt vissa bedömningar leda till att utvecklingsplaneringen decentraliseras. Ytligt sett förefaller detta påstående oantastligt. Ca tre fjärdedelar av de verkligt fattiga finns på landsbygden. Decentralisering är emellertid inget universalmedel. Skälen härtill är flera.

De traditionella eliterna på landsbygden är vanligen mer konservativa än de centrala planmyndigheterna. Även bland städernas industriägare och framväxande medelklass finns förespråkare för reformer som aktivt motarbetas av jordägarna. En decentraliseringspolitik är mycket personal- och resurskrävande. Dessutom uppfattar ofta tjänstemän en placering på landsbygden som en degradering eller förvisning, vilket det för övrigt ofta är. Det är också naturligt att en minister anser det svårt att avvara de dugligaste tjänstemännen. Resultatet blir att lokalt stationerade tjänstemän vanligen är mindre dugliga, oinspirerade och lätta att korrumpera för de traditionella eliterna. Härigenom kan de inte bara hindra önskvärda eller t. o. m. centralt beslutade reformer; de kan också dra nytta av dem. Indiens Community Development Programme och Small Farmers' Development Agency är illustrativa exempel på svårigheterna att decentralisera inom en stark hierarkisk struktur. Båda misslyckades därför att inga förberedelser gjordes för att ändra den existerande sociala strukturen på lokal nivå[3]. Även i Pakistan har insatser inom jordbrukssektorn gått till de rikare jordägarna[4]. Inte heller försöken att ge stöd till jordbrukssektorn via olika former av kooperativ har gett önskat resultat. Den omfattande studie som gjorts av FN:s institut för social utveckling (UNRISD) hävdade att kooperativ tenderade att bli ett nytt instrument i händerna på de traditionella eliterna[5]. I Indien har planeringskommissionen rapporterat att de krediter som distribuerats via kooperativerna huvudsakligen gått till de rika jordägarna "p. g. a. deras sociala och ekonomiska dominans på landsbygden och deras politiska och administrativa kontroll över dessa nya institutioner"[6]. En annan grupp som drog nytta av experimentet var penningutlånarna. FN:s Commission for Social Planning har nått samma dystra slutsats.

"Tendensen för redan existerande olikheter att öka som en följd av tekniska förändringar, genomförda i utvecklingens namn, kan gälla en lång rad innovationer, inklusive t. ex. introducerandet av institutionella förändringar i form av jordbrukskooperativ, kreditsystem, skördeförsäkringar, socialförsäkringar, egnahemsprogram och statsstöd till universitetsutbildning"[7].

Angus Maddison pekar på delvis andra svårigheter att genomföra reformer inom ramen för en traditionell struktur.

"Som ett resultat av att den lokala administrationen domineras av den gamla byråkratiska eliten, tenderar utgifterna för sociala ändamål att gynna de övre inkomstskikten. Varhelst det inte finns några klara politiska direktiv blir resursallokeringen alltid ojämlik och konservativ"[8].

Det är svårt att undgå den konklusion Adelman och Morris drar:

[1] Maddison, op.cit., sid. 11–12.

[2] Celso Furtado: Economic Development of Latin America (Cambridge University Press 1970) sid. 62–64. Se även de olika rapporter som redovisas i Uphoff & Ilchman, op.cit., sid. 117 ff.

[3] Chenery, op.cit., sid. 68.

[4] Maddison, op.cit., sid. 151.

[5] Rural cooperatives as agents of change: A research report and a debate. UNRISD. Report No. 74.3. Geneva 1975.

[6] Chenery, op.cit., sid. 257.

[7] Report on a Unified Approach . . ., op.cit., sid. 5.

[8] Maddison, op.cit., sid. 95

"Den fruktansvärda slutsats som föreliggande arbete pekar på är att hundratals miljoner desperat fattiga människor över hela världen har drabbats snarare än hjälpts av den ekonomiska utvecklingen"[1].

6 Fördelningspolitikens möjligheter

När man ser till fördelningspolitikens möjligheter är det framför allt ett förhållande som tydligt framträder. Inkomstfördelningen, dess förändring och möjligheterna att nå ut till de fattiga grupperna är avhängig den existerande sociala strukturen och förmögenhetskoncentrationen. Författarna till Världsbankens och Sussex-institutets studie beskriver mer detaljerat fem länder som anses ha lyckats med fördelningspolitiken. I fyra av dessa har radikala förändringar av förmögenhetsfördelningen och/eller den sociala strukturen vidtagits. Sydkorea och Taiwan ärvde en jämn jordfördelning av ockupationsmakterna. På Cuba genomfördes en radikal förmögenhetsomfördelning efter revolutionen. Tanzania införde tidigt en strikt jordlagstiftning och genomdrev omfattande nationaliseringar. I det femte landet, Sri Lanka, har förmögenhetsfördelningen alltid varit relativt jämn. I de förstnämnda två länderna har en snabb ekonomisk tillväxt lett till betydande förbättringar över hela inkomstskalan. I de andra tre länderna har den relativt jämna förmögenhetsfördelningen kompletterats med en rad sociala, budgetfinansierade insatser.

Man borde alltså kunna våga hypotesen att fördelningspolitiken möter utomordentliga svårigheter i länder med en stark förmögenhetskoncentration eller en stel, stratifierad social struktur, av typ stammotsättningar eller kastväsen. Även i länder där den regionala koncentrationsprocessen är stark torde fördelningspolitikens möjligheter vara beskurna.

Därmed är också en annan utgångspunkt given. Fördelningspolitiken måste bygga på en samverkan mellan centralt genomdrivna institutionella reformer och decentraliserade fältinsatser. Lokala insatser måste ofta genomföras under aktivt motstånd från traditionella eliter som både försöker stoppa reformerna och tillskansa sig deras resultat. Ett centralt stöd i form av lagstiftning, pris- och lagerpolitik, tullförändringar och förbättrade avsättningsmöjligheter är ett nödvändigt komplement till de decentraliserade insatserna.

Det är också viktigt att de fattiga grupper som skall dra nytta av reformerna är organiserade i förväg. "Även om det vanligen anses att kraftfulla åtgärder för att decentralisera beslutsfattande och politiskt makt är nödvändiga åtgärder för att reducera ojämlikheter, så är detta sant endast om de underprivilegierade redan är organiserade för att dra nytta av de möjligheter som erbjuds"[2].

En förutsättning för fördelningspolitiken som särskilt betonas av FN:s Commission for Social Planning är samspelet mellan olika sektorer och åtgärder:

"I en planering som utgår från det enhetliga synsättet (unified approach) blir planeringsmyndigheten ansvarig för att uppställa konsistenta mål och syften som tar hänsyn till olika sektorers inbördes beroende av varandra och behovet att inrikta den verksamhet som bedrivs inom olika sektorer i enlighet med målen för en sammanhållen utveckling. Eftersom samma faktorer kan vara både mål och medel är

[1] Adelman & Morris, op.cit., sid. 192.

[2] Chenery, op.cit., sid. 66.

det nödvändigt att planeringsbeslut inte relateras till ett enda mål utan till alternativa kombinationer av mål och medel"[1].

Det bör tillfogas, som kommissionen också gör, att förhållandet mellan olika mål kan vara av två slag. För det första kan två mål stå i konflikt med varandra, oftast helt enkelt därför att resurserna inte räcker. För det andra kan möjligheten att realisera ett visst mål vara beroende av att ett annat mål uppnås. Så kan t. ex. kravet på att stärka betalningsbalansen vara avhängigt en förbättring av produktiviteten i jordbruket eller en utbyggnad av transportsystemet.

Det är också viktigt att insatser för att höja produktiviteten i jordbruk och småindustri åtföljs av en inkomstfördelning annars blir resultatet lagerproduktion och outnyttjad kapacitet. Det måste alltså finnas en grundläggande samstämmighet mellan åtgärder som vidtas inom olika sektorer och geografiska områden liksom mellan lokala initiativ och centrala planer. I annat fall blir decentraliserade reformförsök isolerade i en framstegsfientlig miljö. Fördelningspolitiken måste således hela tiden ta hänsyn till "samspelet inom det ekonomiska systemet. Inkomstfördelningen bestäms av ett samspel mellan vad som produceras, hur det produceras och vad som konsumeras; allt påverkat av den sociala och institutionella strukturen i landet"[2].

I Världsbankens och Sussex-institutets studie betonas också att reformpolitiken är avhängig den nationella ekonomins beroendeförhållande till de rika länderna. I flera länder har man att räkna med att "de rika ländernas ekonomiska tillgångar, makt och intressen samverkar med nyckelgrupper och intressen i den tredje världen i försöken att hindra åtgärder för att omfördela inkomster och förmögenhet"[3]. Det kan för en svensk publik förefalla onödigt att hävda att u-ländernas fördelningspolitiska strävanden måste accepteras av biståndsgivare och internationella organisationer. Det är emellertid med säkerhet inte utan anledning som författarna till Världsbankens och Sussex-institutets studie understryker att "de villkor på vilka finansiellt bistånd söks och erhålls och föreställningen om att bidragsgivarna skall kontrollera hur det används av internationella organ måste förändras väsentligt om resurserna skall bli tillgängliga för en aktiv strävan att omfördela inkomster och förmögenhet i de fattiga ländema"[4]. Flera u-landsekonomer har pekat på att biståndet, dock i flera fall oavsiktligt, bidragit till att öka inkomstskillnaderna[5].

Även om hyggliga möjligheter finns, förtjänar det avslutningsvis att understrykas att en fördelningspolitik är svår och resurskrävande. Det är alltså uteslutet att politiken skall lyckas utan en mycket bestämd strävan både på central och lokal nivå.

[1] Report on a Unified Approach . . . op.cit., sid. 29.

[2] Adelman & Morris, op.cit., sid. 201.

[3] Chenery, op.cit., sid. 158.

[4] Ibid., sid. 175.

[5] John White: The Politics of Foreign Aid (Bodley Head, London 1974), sid. 74.

7 Bistånd för jämnare resursfördelning

Bistånd kan något förenklat uttryckt planeras och lämnas på tre olika nivåer – nationell nivå, sektornivå och projektnivå. I det första fallet, som i långa stycken är den biståndsform Sverige använt under de senaste åren anges en total finansiell ram för viss tidsperiod och mottagarlandet bestämmer för vilka ändamål resurserna skall användas. Givarlandet eller det mul-

tilaterala biståndsorganet fungerar i detta samarbete idealt sett som en slags konsult. Mottagaren behöver inte skilja på egna resurser och biståndsmedel. I praktiken kompletteras denna ideala bild av ett antal restriktioner. Givarlandet vill ofta inte stödja vissa typer av aktiviteter av opinionsskäl eller kräver att pengarna skall utnyttjas för upphandling i hemlandet. Vi skall i fortsättningen kalla denna biståndsform för landprogrammerat bistånd.

Sektorplanerat bistånd fungerar principiellt på samma sätt som landprogrammerat bistånd. Skillnaden är att givarlandet i förväg anger vilken eller vilka sektorer som kan komma i fråga. På det praktiska planet kan emellertid, som anges nedan, skillnaderna vara betydande. Projektbistånd lämnas helt enkelt för en i förväg överenskommen och definierad insats.

Även om gränserna mellan de olika biståndsformerna inte alltid är helt klara skall vi diskutera möjligheterna att nå ut till de fattiga folkgrupperna i ovannämnda tre kategorier. För att göra diskussionen meningsfull skall också vissa allmänna för- och nackdelar med de olika typerna av bistånd beröras. I nästa avsnitt diskuteras gränsen för vad som är acceptabel inblandning i mottagarlandets inre angelägenheter.

Först måste några självklara förutsättningar för diskussionen anges. Den avgörande insatsen görs och måste göras av mottagarlandet. Detta är en självklarhet av många skäl. Mottagarlandet satsar nästan alltid självt den alldeles övervägande delen av utvecklingsbudgetens finansiella resurser. Ännu klarare är detta när det gäller den personal som engageras i arbetet. Mottagarlandets regering måste inför befolkningen ta ansvaret för vad som görs och inte görs. Insatserna görs på mottagarlandets territorium, berör dess invånare och skall övertas av dess myndigheter. Bistånd som lämnas direkt av en regering förutsätter således av både formella och praktiska skäl en överenskommelse med mottagarlandets regering och myndigheter. Det skulle inte vara nödvändigt att ange dessa självklarheter om det inte vore så att de ännu inte vunnit självklar tillämpning i det internationella samarbetet. Betydelsen av dessa enkla regler inses emellertid lätt om "biståndsgivarna" tänker sig in i rollen att vara biståndsmottagare – kanske i desperat behov av ökat bistånd. Man kan slutligen – tyvärr utan ironi – peka på det enkla faktum att mottagarlandets myndigheter vet en hel del om sina egna problem.

I fråga om det landprogrammerade biståndet är det uppenbart att fördelningspolitiska mål nås endast om mottagarlandet aktivt strävar i denna riktning. Regeringen i mottagarlandet bestämmer i det tänkta fallet både sektorfördelning och lokalisering. Biståndsmedlen förlorar sin identitet bland övriga resurser och resultatets fördelning följer det tidigare etablerade mönstret. I länder där fördelningsmekanismerna inriktas på att gynna överklassen kommer biståndets resurstillskott enbart att befrämja denna utveckling.

I länder som aktivt strävar att befrämja social rättvisa är det emellertid uppenbart att landprogrammerat bistånd är en mycket effektiv samarbetsform. Samarbetet bör kunna bli friktionsfritt och harmoniskt, vilket på sikt befrämjar de allmänna relationerna mellan länderna. Detta förutsätter emellertid att givarlandet inte tar det landprogrammerade biståndet till intäkt för att försöka påverka inriktningen av *hela* utvecklingsplanen. En annan viktig fördel för mottagarlandet är, som Schiavo-Campo och Singer framhållit, att man inte behöver göra åtskillnad mellan egna resurser och bi-

ståndsmedel:

"Externa resurser kan utnyttjas effektivt endast inom ramen för ett lands samlade resurser, mål och prioriteringar. Det finns därför ett behov att under ett tak samordna utnyttjandet av de externa och interna resurser som är tillgängliga för ett land. Användandet av externa resurser i ett lands samlade utvecklingsplan kan inte bli effektivt om inte beslut rörande dessa resurser är intimt samordnade med beslut om utnyttjande av ett lands inhemska resurser[1].

Om biståndet är bundet är det uppenbart att den landprogrammerade formen medför mindre nackdelar än andra typer av bistånd. Mottagarlandet kan välja att köpa endast produkter som givarlandet billigt och effektivt kan producera. Detta är exempelvis inte möjligt om biståndet också "i andra änden" är bundet till visst projekt.

Ett sektorinriktat bistånd för jämnare resursfördelning förutsätts ge förtur åt sociala områden som landsbygdsutveckling, utbildning samt sjuk- och hälsovård. Möjligheterna till "givarstyrning" är formellt sett större än i fråga om landprogrammerat bistånd. Det är emellertid tveksamt vilken praktisk betydelse detta har. Givaren kan prioritera en viss sektor. För att nå ut till de fattiga krävs emellertid att åtgärderna specialdestineras till de fattiga och samordnas med insatser på lokal nivå, dvs. projektnivån. Därtill kommer att den prioriterade sektorn är beroende av utvecklingen inom andra sektorer. För att produktivitetsförbättringar i jordbrukssektorn skall generera en självbärande utveckling krävs kanske förbättringar av t. ex. vägsystemet, avsättningsmöjligheterna, utbyggnad av lagersystem, ökad forskning samt stöd via pris- och tullpolitik. Dessa åtgärder måste vidtas av mottagarlandet vilket alltså förutsätter en samstämmighet i fråga om målen mellan de samarbetande regeringarna.

Det är inte osannolikt att fördelningspolitiska mål och resultat kan vara mer markerade inom en viss sektor. Däremot är det inte troligt att dessa skillnader är så stora att de har praktisk betydelse för valet mellan sektor- och landprogrammerat bistånd. Om det alltså bedöms möjligt att nå ut till fattiga folkgrupper med sektorbistånd – biståndsgivaren förutsätts nöja sig med att enbart ange en viss sektor och i övrigt låta mottagaren besluta om hur resurserna disponeras – så torde man i stort sett kunna nå samma resultat genom landprogrammerat samarbete.

Det hävdas ofta att försök till sektorstyrning är meningslösa eftersom bistånd för visst ändamål frigör mottagarens resurser för användning inom en annan sektor. Biståndsmottagare skulle med andra ord anpassa sig så att sektorprioriteringen hela tiden blir den som från början avsetts. Detta är emellertid bara delvis sant. Samarbetet mellan två länder bygger vanligen på att båda deltar i finansieringen. Samarbetet är långsiktigt och binder en del av mottagarens resurser för flera år. Ofta har givarlandet maximerat sitt bidrag vilket innebär att mottagarlandet måste öka sina finansiella insatser när samarbetsprojekten blir dyrare är beräknat. Ett etablerat samarbete tenderar att skapa en intresseallians mellan sektorinriktade organ på både givar- och mottagarsidan. Allmän byråkratisk trögheit och intressekonflikter försvårar också möjligheterna att föra pengar mellan olika sektorer. Ett fackdepartement anser vanligen att inhemska budgetmedel anvisade för viss sektor är givna; ökat bistånd är ett välkommet tillskott som inte bör medföra

[1] Schiavo-Camp & Singer, op.cit., sid. 289.

prutningar i den ursprungliga budgeten. Enligt John White har Sussex-institutets seminarieserie visat att det bland u-landsadministratörer råder "nästan total enighet" om dessa praktiska svårigheter för u-landet att anpassa sig till givarländernas sektorprioriteringar[1].

Vi kan alltså konstatera att sektorbistånd har en tendens att åtminstone delvis påverka u-ländernas samlade planering. Detta kan självfallet vara avsikten. Det skapar emellertid en rad problem i mottagarlandet bl. a. i samarbetet mellan centrala planeringsmyndigheter och fackdepartementet[2]. Den administrativa belastningen ökar. Givarlandets sektorstyrning bäddar också för konflikter med samarbetslandet.

Projektbistånd kan teoretiskt sett inriktas på en klart definierad grupp människor. En rad krav måste emellertid uppfyllas för att projektet på sikt skall få varaktiga positiva effekter. Effekterna av undervisning förutsätter att eleverna har frihet att disponera sin arbetskraft och kan få sysselsättning. Fördelningseffekterna av stöd till jordbruket avgörs av om de fattiga kan disponera jorden själva. Insatser för de fattiga måste, som tidigare visats, vara både hårt destinerade och väl samordnade med olika kompletterande åtgärder – ofta både på lokal och regional nivå.

Det kan i detta sammanhang finnas skäl att peka på hur mycket mottagarlandets regering kan åstadkomma med små medel och hur litet givarlandet kan åstadkomma utan aktivt stöd av lokala myndigheter. Keith Griffin anför ett illustrativt exempel på detta i en redogörelse för landsbygdsproletariatets situation i Ecuador i mitten på 1960-talet. Lantarbetarfamiljerna äger eller arrenderar vanligen en liten bit jord men all omgivande mark, inkl. vägar och skogsområden, tillhör storgodsen. Detta innebär att de fattiga inte har fri tillgång till betesmark och vägar eller ens rätt att samla brännved i skogarna. Den genomsnittliga årsinkomsten var när studien gjordes ca $ 150. Härav härrörde ungefär en tredjedel från eget jordbruk, mer än hälften från boskapsskötsel medan endast 16 % var lön från godsägaren. Av den disponibla arbetstiden användes emellertid mer än 40 % för att jobba på godset. Griffin pekar på att så enkla saker som att öppna alla vägar för allmänheten, ge rätt att samla brännved och låta boskapen beta i de höglänta skogsområdena radikalt skulle förändra landsbygdsproletariatets ekonomiska situation. Bl. a. skulle lantarbetarna kunna tvinga fram högre löner genom att de alternativt kunde satsa mer på egen boskapsskötsel[3].

Detta exempel är inte typiskt för alla u-länder. Slutsatsen är emellertid klar. En regering med stark folklig förankring och vilja att minska inkomstklyftorna kan med begränsade insatser åstadkomma väsentliga förändringar. I avsaknad av dessa insatser kan å andra sidan mycket litet åstadkommas genom bistånd. Exemplet belyser också vikten av att de fattiga har rätt att förfoga över och faktisk tillgång till produktiva resurser. Återigen insatser som fordrar aktiva åtgärder från mottagarlandet – utan vilka biståndet riskerar att bli en evig nödhjälp[4].

Ett hårt styrt projektbistånd blir med nödvändighet mycket personalkrävande. Det är uteslutet att en biståndsgivare kan klara dessa uppgifter med egen personal. Den praktiska hanteringen av projekten kommer således i stor utsträckning att åvila mottagaren.

Det är alltså uppenbart att ett projektbistånd förutsätter ett ganska de-

[1] John White, op.cit., sid. 93.

[2] Ibid., sid. 84–85.

[3] Keith Griffin: "Reflections on Latin American Development" återgiven i Uphoff & Ichman, op.cit. sid. 203.

[4] Chenery, op.cit. I den nu studie framhålls att "behovet att destinera allmänna investeringar för att öka de fattiga gruppernas inkomster genom att ge dem äganderätt och tillgång till fysiska och mänskliga resurser är det allmänna temat som genomsyrar denna bok". (Sid. 47).

taljerat samarbete med mottagarlandet. Teoretiskt är det naturligtvis möjligt att komma överens med mottagarlandets regering om alla de stödåtgärder som behövs för att ett visst givarfinansierat projekt eller program skall lyckas. Risken är emellertid uppenbar att denna överenskommelse stannar på papperet om inte mottagarlandets myndigheter är genuint intresserade av insatsen. Genom påtryckningar kan de avtalade åtgärderna möjligen framtvingas. Sannolikheten talar emellertid för att det då sker på ett oinspirerat och ineffektivt sätt. Det är vidare tveksamt om det är rimligt av rena effektivitetsskäl, alldeles bortsett från att det är inblandning i inre angelägenheter, att försöka tvinga mottagaren att satsa resurser på projekt och program som han inte själv tror på och följaktligen inte har intresse att så småningom ta över. Sveriges erfarenheter av att försöka tvinga ett mottagarland att vidta sociala reformer för att garantera ett visst programs framgång är inte uppmuntrande.

I vissa fall föreligger en väsentlig skillnad mellan givarlandets mål och mottagarlandets genuina utvecklingssträvanden. Det är i dessa fall osannolikt att ett samarbete kan etableras som möjliggör effektivt bistånd på sektor- och projektnivå.

Det är emellertid inte ovanligt att utvecklingsmålen inte är klart preciserade vare sig i princip eller – och framför allt – i praktiken. Olika grupper inom den centrala administrationen kan exempelvis företräda delvis skilda mål och ambitionsgrader. I dessa fall kan givarlandets krav på mottagarlandet med diplomatisk finess drivas rätt långt. Bristen på klara riktlinjer och samordning bådar emellertid inte gott för effektiviteten. Vidare kan man ju med John White fråga sig varför ett visst land vill ha bistånd om de inte vet för vilket ändamål det skall användas[1]. Svaret är emellertid att vissa u-länder anpassat sig till livets realiteter. De tar det bistånd som bjuds och försöker använda det för aktiviteter som givarlandet gillar. I vissa fall är anpassningen skenbar, ofta inramad av välformade mål och underbyggd med avancerade utvecklingsplaner, i andra fall innebär givarländernas prioriteringar en partiell styrning av mottagarlandets utveckling. Det är emellertid osannolikt att denna typ av "samarbete" kommer att överleva 1970-talet.

Man kan urskilja två extremer. I samarbetet med länder som aktivt strävar mot fördelningspolitiska mål förefaller det lätt att effektivt nå ut med biståndsinsatserna till de fattiga. Biståndet kan utan större problem lämnas på nationell nivå och utgå i form av de insatser mottagarlandet begär. I den andra änden av skalan finns länder som i mycket begränsad utsträckning strävar mot en jämnare resursfördelning eller där den sociala strukturen är mycket hierarkisk. I dessa senare länder finns små möjligheter för ett givarland att lämna effektivt bistånd till de fattiga vare sig på sektor- eller projektnivå. Mellan dessa inte alltför ovanliga ytterligheter finns en lång rad länder i vilka de fördelningspolitiska ambitionerna varierar mellan olika områden eller där utvecklingsmålen är oklara i den praktiska tillämpningen. I dessa länder kan ett givarland möjligen med olika former av överenskommelser, påverkan eller påtryckningar nå fram till ett fördelningsinriktat bistånd. Det är emellertid tveksamt både om detta samarbete kan bli effektivt och om det kan hållas inom gränsen för vad som är acceptabel inblandning i mottagarlandets inre angelägenheter. Det finns anledning att fråga sig

[1] John White, op.cit., sid. 94–95. Frågan om varför u-länder accepterar bistånd på villkor som de ogillar skulle i sig förtjäna en utförlig behandling som emellertid faller utanför denna bilagas syfte.

om inte landprogrammerat bistånd är att föredra även i fråga om länder som ännu inte alldeles klart lyckats omsätta sina fördelningspolitiska ambitioner i konkret handling.

I alla händelser förefaller det uppenbart och självklart att den effektivaste formen av bistånd för jämnare resursfördelning är landprogrammerat bistånd till länder som själva aktivt strävar att befrämja social rättvisa för de fattigaste. Denna slutsats överensstämmer i stort med Världsbankens och Sussex-institutets studie där författarna betonar vikten av att snabbt

"ändra u-hjälpens inriktning klarare mot åtgärder för att eliminera fattigdom och ge bistånd till länder och program som strävar efter att förena omfördelning av resurser och tillväxt. Som topprioritering skulle detta innebära att mycket klarare förtur skulle ges till länder vars utvecklingspolitiska strävanden visar en klar och effektiv inriktning på att hjälpa de fattiga"[1].

8 Inblandning i mottagarlandets inre angelägenheter

Få biståndsformer går helt fria från anklagelsen att de innebär en inblandning i ett annat lands inre angelägenheter. Man behöver bara vända på bilden och föreställa sig Sverige som biståndsmottagare, kanske i desperat behov av bistånd, för att inse detta. Ett biståndssamarbete kan normalt avbrytas genom ett ensidigt beslut av biståndsgivaren. Detta ger en potentiell makt till biståndsgivaren som det t. o. m. kan vara svårt att inte utnyttja.

Det närmaste man kan komma ett icke-interventionistiskt samarbete torde vara ett strikt landprogrammerat bistånd som avtalas för en lång tidsperiod. Vissa av de svenska landprogrammen kommer rätt nära detta bistånd även om tidsperioden är väl kort. Villkoret att den avtalade resursöverföringen fortsätter så länge de grundläggande förutsättningarna för samarbetet inte ändras bör vara en acceptabel "inblandning".

Sektorbiståndet innebär inblandning i den meningen att givaren avsiktligt försöker eller oavsiktligt kommer att ge förtur åt ett visst område. Som tidigare visats är det sannolikt att biståndsgivarens sektorinriktning faktiskt ändrar mottagarens planerade resursallokering. Ställs dessutom krav på att mottagarlandet skjuter till resurser, ställer personal till förfogande eller genomför kompletterande insatser, t. ex. institutionella reformer eller olika slag av lagstiftning, framträder inblandningen alldeles tydligt. Det är naturligtvis tänkbart att utvecklingsambitionerna inom en sektor i stort överensstämmer med givarlandets önskemål. Härigenom skulle inblandningen kunna reduceras till acceptabel nivå. Det är emellertid mindre sannolikt att de fördelningspolitiska strävandena skulle skilja sig så markant mellan olika sektorer att inte bistånd i så fall kunde landprogrammeras. Det bör slutligen tillfogas att ett sektorbistånd knappast kan tänkas annat än i samarbete med mottagarlandets centrala och lokala myndigheter. Att helt överta ansvaret för en sektor förefaller vara en orealistisk biståndspolitik.

Det är däremot tänkbart och har förekommit att ett givarland mer eller mindre på egen hand genomfört ett visst projekt. Numera är dock denna biståndsform mer sällsynt. Det är svårt att föreställa sig rent projektbistånd, såvida det inte rör sig om stöd till en av mottagarlandet klart definierad del av utvecklingsplan, som inte innebär inblandning i mottagarlandets inre

[1] Chenery, op.cit., sid. 77.

angelägenheter[1]. För det första genomförs insatsen på ett annat lands territorium och berör dess invånare. För det andra måste man tänka sig vissa slag av kompletterande åtgärder av mottagarlandets myndigheter. I ett land med koncentrerat jordägande och en stel social struktur blir dessa krav på motprestationer omfattande.

Biståndet kan naturligtvis göras avhängigt att mottagarlandet går med på alla de villkor som behövs för att garantera framgång för ett visst projekt. Bortsett från att metodens effektivitet är tveksam, så kan denna formella legitimation knappast frita en biståndsgivare från anklagelsen att blanda sig i ett annat lands angelägenheter. I just detta fall är spegelbilden av Sverige som biståndsmottagare särskilt illustrativ. Antag att livsmedelssituationen i Sverige är kritisk och betalningsbalansen mycket svag. Ett givarland erbjuder sig att genomföra ett integrerat landsbygdsprojekt i Östergötland, (vars yta motsvarar CADU-området i Etiopien). Villkoren är att Sverige går med på att koncentrera jorden i stora, kollektivt ägda enheter som medger en effektiv mekanisering. Även om Sveriges regering såg sig nödsakad att acceptera villkoren är det uppenbart att man skulle anse detta vara inblandning i landets inre angelägenheter[2].

Det bör slutligen tilläggas att detta inte enbart, eller ens främst är en biståndsfråga. Gränsen för Sveriges inblandning i andra länders inre angelägenheter måste sättas från utrikespolitiska utgångspunkter. Dessutom rimmar ett villkorsanknutet bistånd av denna typ inte särskilt väl med Sveriges strävanden att stödja u-ländernas utveckling mot ökat politiskt och ekonomiskt oberoende.

[1] Jfr bilaga 8. Carl Hamilton: Biståndets utformning – samhällsekonomiska verkningar i u-länderna.

[2] En belysande och roande fiktiv landrapport om Sverige som tänkbart mottagarland presenterades av Hans Björkman, Bertil Odén och Johan Sanne i SIDA:s tidskrift Rapport nr 11–12, 1970, sid. 39–40.

Bilaga 6 Resurs- och biståndsflöde till u-länderna

Av *Lars Anell*[1]

I denna bilaga skall belysas några problem i samband med redovisningen av resurs- och biståndsöverföringar till u-länderna. De frågor som tas upp berör i första hand beräkningen av den nettoöverföring av resurser som sker.

1 Definitionsfrågor

År 1972 beslutade OECD:s utvecklingskommittè (Development Assistance Committee, DAC) att anta en ny definition av begreppet offentligt utvecklingsbistånd (Official Development Assistance, ODA). Härigenom gjordes en klar markering av skillnaden mellan bistånd och övriga transaktioner i DAC:s redovisning av det samlade resursflödet till u-länderna.

DAC definierar nu ODA som de resursöverföringar till u-länder som görs av offentliga myndigheter, inkl. regionala och lokala sådana, i de rika länderna och uppfyller följande två villkor:

a) Varje transferering skall "huvudsakligen syfta till" att befrämja utvecklingsländernas ekonomiska utveckling och välfärd.
b) Varje transaktion skall ske på koncessionella villkor och ha ett gåvoelement[2] på minst 25 %.

I DAC:s redovisning av det samlade resursflödet ingår också övriga offentliga resursflöden (Other Official Flows, OOF) privata transaktioner (private flows) samt gåvor från frivilliga organisationer (grants by voluntary agencies).

Under rubriken *övriga offentliga resurser* (OOF) redovisas främst offentliga exportkrediter, övriga offentliga lån på kommersiella villkor samt statliga myndigheters och bankers köp av obligationer från u-länder eller multilaterala organisationer. De *privata transaktionerna* domineras av privata investeringar och portföljinvesteringar i u-länderna samt privata exportkrediter. *Gåvor från frivilliga organisationer* avser främst den hjälp som lämnas av t. ex. Röda Korset, Lutherhjälpen, Jewish Agency och Kyrkornas världsråd. Det är först under senare år som dessa poster inkluderats i DAC:s statistik.

1. En transaktion redovisas i statistiken när den faktiska utbetalningen från "givarlandet" sker. Detta sker inte alltid samtidigt som resurserna når

[1] Denna bilaga bygger på en mer omfattande studie, som författats av Peter Svedberg.

[2] Begreppet gåvoelement definieras på sid. 33.

mottagarlandet. En del bistånd går t. ex. till multilaterala organ och därifrån – ofta med flera års eftersläpning – till u-länderna[1].

2. Alla transaktioner redovisas enligt DAC:s uppfattning netto. Detta innebär emellertid bara att avdrag görs för u-ländernas amorteringar på tidigare lån samt i-ländernas hemtagningar av ursprungliga investeringar; s. k. disinvestering. Däremot dras inte utflödet från u-länderna av räntor och investeringsinkomster av.
3. Alla resursflöden uttrycks i USA-dollar. Detta innebär att de olika ländernas nationella valutor "översätts" enligt gällande växelkurs. Kronans ökade värde i förhållande till dollarn under 1970-talet har därför inneburit en extra ökning av det svenska biståndet sådant det redovisas i DAC-statistiken.
4. I den samlade statistiken adderas gåvor och lån på varierande villkor utan någon hänsyn till värdet för mottagarlandet av skilda slag av bistånd. En gåva får i statistiken – och för uppnåendet av 0,7 ‰-målet – exakt samma värde som varje biståndskredit så snart dess gåvoelement är större än 25 %.
5. Värderingen av bistånd i form av varor eller personal är varierande. I huvudsak gäller att standardvaror, t. ex. veteleveranser, värderas till världsmarknadspriser. Personalbistånd redovisas i statistiken till givarlandets kostnad. Detsamma gäller för varor för vilka något känt världsmarknadspris existerar. Bundet bistånd, vare sig det är kredit eller gåva, baseras på det pris mottagarlandet tvingas betala.
6. Förutom de länder FN definierar som u-länder ingår i DAC:s bistånds- och resursflödesstatistik överföringar till Grekland, Jugoslavien, Malta, Spanien, Turkiet och sedan 1975 Portugal. Dessutom – och detta gäller också för FN – inkluderas i mottagarlandsgruppen alla icke självstyrande kolonier och områden, t. ex. Gibraltar, Hongkong, Surinam, Holländska Antillerna, Timor och Guam.
7. Alla lån och krediter som har en löptid överstigande ett år ingår i bistånds- och resursflödet. Detta kallar DAC långfristigt kapital. I FN:s statistik är kraven i detta avseende något striktare.

OECD:s utvecklingskommitté är den enda internationella organisation som gör en samlad redovisning av resursflödet till u-länderna på grundval av detaljerad information från de biståndsgivande länderna. FN:s statistik, som i några avseenden bygger på andra definitioner och avgränsningar, sammanställs på basis av information som DAC lämnar till FN-sekretariatet. Det är alltså egentligen bara DAC-sekretariatet som har möjlighet att kritiskt granska givarländernas egna uppgifter om biståndsinsatserna. Härigenom har DAC:s biståndsbegrepp fått en auktoritativ och normgivande ställning. Bistånd är helt enkelt vad DAC väljer att kalla bistånd – och detta beslutas av de rika länderna. Trots att DAC:s statistik är mycket dubiös – många vill säga förfalskad – har organisationens uppgifter om det s. k. "totala nettoresursflödet" okritiskt accepterats av den västerländska pressen.

Det finns således goda skäl att granska DAC:s redovisning av bistånds- och resursflödet till u-länderna. I denna bilaga diskuteras några frågor som berör DAC:s sätt att redovisa olika transaktioner. Därefter görs ett försök att göra en mer korrekt värdering av nettoresursflödet till u-länderna.

[1] En viktig skillnad mellan FN:s biståndsmål på 0,7 ‰ och Sveriges 1 ‰-mål är att det förstnämnda gäller *utbetalningar* medan det svenska avser *anslag* i förhållande till BNP.

2 Två alternativa metoder att mäta värdet av biståndet

Det första kriteriet i DAC:s biståndsdefinition säger att en transferering av resurser till ett u-land skall ha som *huvudsakligt* syfte att befrämja ekonomisk utveckling och välfärd i mottagarlandet. Det är alltså tillåtet för ett givarland att ha kommersiella och säkerhetspolitiska biavsikter; däremot borde en transaktion där t. ex. säkerhetspolitiska intressen står i förgrunden inte komma med i statistiken. På denna punkt kan man konstatera att DAC-sekretariatet är mycket liberalt. I praktiken godtas alla transaktioner som givarlandet påstår stämma med kriteriet trots att flera i-länders officiella motiv för bistånd borde ge DAC-sekretariatet anledning att ifrågasätta en lång rad transaktioner.

Det är emellertid omöjligt att ens gissa sig till vilken minskning av biståndets volym som skulle följa av att *syfteskriteriet* tillämpades mer kritiskt.

Eftersom syfteskriteriet har en ytterst begränsad funktion blir kravet på 25 % *gåvoelement* (GE) den centrala delen av biståndsdefinitionen. GE utgör ett mått på skillnaden mellan vad mottagaren får betala för kommersiell upplåning och värdet av ett biståndslån. För enkelhetens skull antar DAC att alla u-länder kan låna pengar till 10 % ränta. Med utgångspunkt i denna räntesats beräknas GE genom att nuvärdet (det diskonterade värdet) dras från kreditens nominella värde. En gåva har naturligtvis ett GE på 100 % medan en kredit med 10 % inte alls innebär någon överföring av reala resurser. I tabell 1 ges flera exempel på GE i olika typer av lån.

De lån som ligger alldeles på DAC:s GE-tröskel är t. ex. följande: 10-årigt lån utan amorteringsfri period med 3 % ränta (GE = 25,8 %), 10-årigt lån med 5 års amorteringsfrihet och 5 % ränta, (GE = 26,1 %), 30-årigt lån med

Tabell 1. Gåvoelement i olika typer av lån vid 10 % diskonteringsränta

Löptid	Amorteringsfri period	Ränta %	Gåvoelement i % av nominella värdet
10	0	2	29,5
10	5	2	41,8
30	0	2	54,7
30	10	2	67,3
10	0	4	22,1
10	5	4	31,4
30	0	4	41,0
30	10	4	50,5
10	0	6	14,7
10	5	6	20,9
30	0	6	27,4
30	10	6	33,6
10	0	7	11,1
10	5	7	15,7
30	0	7	20,5
30	10	7	25,2

Källa: Göran Ohlin: Foreign Aid Policies Reconsidered. Paris OECD 1965.

10 års amorteringsfrihet och 7 % ränta (GE = 25,2 %) samt 40-årigt lån med 5 års amorteringsfrihet och 7 % ränta (GE = 25 %).

DAC:s gåvoelementsdefinition av bistånd är godtycklig i flera avseenden. Den har också i flera sammanhang kritiserats av u-länderna och av vissa i-länder, framförallt Sverige och Nederländerna. Det finns i huvudsak två sätt att nå fram till en bättre definition och en rättvisare redovisning av den reala resursöverföringen till u-länderna. Ett alternativ är att helt enkelt summera alla transaktioners gåvoelement och redovisa detta. Vi skall kalla detta för *gåvoelementsmetoden*. Det andra alternativet går ut på att skärpa biståndsdefinitionen, både syftes- och gåvoelementskriteriet, samt dra av både räntor och amorteringar från bruttoresursflödet. Vad som redovisas i detta fall blir nettoöverföringen av finansiella resurser under en viss tidsperiod. Valet mellan dessa två alternativ, som självfallet kan användas parallellt beror helt på vad man vill mäta.

3 Beräkning av gåvoelement

En sammanräkning av gåvoelementet i alla biståndstransfereringar är det korrekta sättet att beräkna det *reala nettovärdet av det bistånd som lämnas under en viss tidsperiod*. Ingen hänsyn tas härvid till u-ländernas återbetalningar av räntor och amorteringar på lån som erhållits tidigare.

Om denna metod används behöver man inte ställa upp några krav på hur stort GE skall vara för att en kredit skall räknas som bistånd. Korta lån med höga räntor får ett mycket lågt GE och läggs på ett helt rättvisande sätt tillsammans med gåvobiståndets 100 % GE.

Den enda fråga som behöver diskuteras gäller den räntesats enligt vilken en kredits nuvärde räknas fram. Alla DAC:s beräkningar baseras på en diskonteringsränta på 10 %. Denna siffra kan ifrågasättas från två utgångspunkter. Det är för det första inte givet att den speglar den "rätta" genomsnittliga räntenivån. För det andra är det inte självklart att allt bistånd skall diskonteras till samma ränta eller att den skall vara densamma år från år.

Den första fråga man kan ställa sig är om bistånd till alla u-länder skall diskonteras till samma ränta. Med tanke på att låntagares olika kreditvärdighet gör att de får betala olika riskpremier på kommersiella lån kan det förefalla rimligt att ta hänsyn till detta i gåvoelements-beräkningarna. För beräkningar av den totala biståndsvolymen spelar detta ingen roll eftersom vi då bara har att ta hänsyn till den genomsnittliga riskpremien. Men när "gåvo-elementet" beräknas i bistånd på regional- eller länderbasis borde man i princip ta hänsyn till varierande riskpremier. Rent praktiskt är det dock svårt att fastställa varje enskilt lands riskpremie, vilket talar för att betrakta DAC:s förfarande som en rimlig kompromiss i en legitim strävan efter enkla beräkningsprocedurer. Samma sak gäller DAC:s praxis att diskontera biståndet till en fix procentsats varje år trots att marknadsräntorna fluktuerat kraftigt, speciellt under de senaste åren.

När lånen är långa, minst 5–10 år som det här är frågan om, och den ränta låntagaren får betala på kommersiella lån anpassas efter marknadsläget, förefaller det riktigare att använda en räntesats som speglar genomsnittet för hela låneperioden än att använda den ränta som gäller då lånet tas.

Det mest rättvisande vore naturligtvis att i efterhand diskontera olika års amorteringar och räntebetalningar till den just då aktuella räntan, men ett sådant förfaringssätt skulle bli minst sagt krångligt.

Vidare är det fråga huruvida 10 % är den "rätta" nivån. Här gäller det först vems "kommersiella" låneränta det är som skall användas som diskonteringssats: u-ländernas eller långivarens. U-länderna får normalt i jämförelse med i-länderna betala en risk-premie som varierar mellan 0,5 och 1,5 procentenheter.

Enligt en del författare är det den lägre ränta till vilken de biståndsgivande länderna kan låna långsiktigt kapital, antingen på den egna eller på den internationella kapitalmarknaden, som utgör den relevanta diskonteringssatsen. DAC tycks å andra sidan betrakta 10 procent som den ränta u-länderna skulle få betala för samma lån. Av flera anledningar förefaller DAC:s ansats vara den rätta. För det första är det lånealternativet för u-länderna, inte för i-länderna, som är jämförelsenormen till biståndet. För det andra och viktigaste, är det den biståndsgivande regeringen som står för risken att amorteringarna och räntorna inte betalas tillbaka av u-länderna på utsatt tid. Det gör det rimligt att "belasta" biståndsanslagen med kostnaden för denna risktagning, dvs. risk-premien.

Men bara för att det är u-ländernas "alternativ-ränta" som är den mest relevanta jämförelsenormen är det inte säkert att 10 procent är den rätta "nivån". Med tanke på att bl. a. IBRD förmedlat rent kommersiella lån till räntor kring 8–9 %, vilket u-länderna också kunnat låna till både på europeiska och andra internationella kapitalmarknader under perioden 1971–74, förefaller kanske 10 % vara en alltför hög siffra. Men då är det två saker man bör komma ihåg. För det första är 8–9 % den genomsnittliga räntan; inte den marginella räntan för ytterligare lån av storleksordningen 6–8 miljarder dollar. För det andra är det de stora och relativt kreditvärdiga u-länderna som stått för merparten av dessa lån; de mindre u-länderna skulle förmodligen få betala mer.

Det tycks således inte finnas någon tungt vägande invändning mot DAC:s praxis att genomgående använda en diskonteringssats på 10 %. Förutom att 10 % verkar vara en rättvisande uppskattning av den marginella "alternativ-räntan" för u-länderna, är det också en siffra som är lätt att handskas med i beräkningar av gåvo-elementet i olika biståndslån. Därmed är det inte sagt att det inte finns anledning att välja en annan siffra under andra omständigheter. DAC har t. ex. varit inne på tanken att höja diskonteringssatsen till följd av den stegrade internationella inflationstakten. Huruvida detta är berättigat kan ifrågasättas av två anledningar. För det första skall inflationstakten påverka valet av diskonteringsränta först när den slagit igenom på de kapitalmarknader det gäller, dvs. om den effektiva räntan sjunkit. Det förefaller inte så. Trots en internationell inflation på ungefär 15 procent 1974 har u-länderna uppenbarligen kunnat låna kommersiellt till räntor som är lägre. Kapitalkostnaden för lånen har alltså i praktiken varit negativ. För det andra är det osäkert om den höga inflationstakten och de eventuellt högre marknadsräntorna kommer att bestå. I och med att räntan på långsiktiga kommersiella lån anpassas efter marknadsläget, kommer en eventuellt högre ränta under ett par tre år inte att inverka särskilt mycket på genomsnittsräntan för de 10–25 år flertalet lån löper på. Om

däremot den högre inflationstakten består och tenderar att slå igenom på räntan på de internationella kommersiella kapitalmarknaderna, kan det bli motiverat att höja den diskontosats DAC nu använder. Men några större effekter på "biståndsvolymen" (uttryckt i GE) skulle det dock inte bli. Även om diskonteringssatsen höjdes från 10 till 15 procent skulle GE i 1973 års gåvor och offentliga lån bara öka med ca 10 procent. Detta kan vara värt att hålla i minnet vid diskussioner av smärre förändringar av diskonteringssatsen.

År 1973 beräknar DAC att bruttoflödet av ODA uppgick till 10 905 milj. kr. och det genomsnittliga GE till 87 %. Det reala nettovärdet av ODA var alltså 9 487 milj. kr. Det bör emellertid påpekas att GE-metoden enbart tar hänsyn till de finansiella villkoren – ränta, löptid och amorteringar. Tveksamma värderingar av varubistånd och effekterna av bindning lämnas utanför analysen.

4 Beräkning av det finansiella nettoflödet

I viss mening är beräkningen av det finansiella nettoflödet av bistånd samma sak som GE-beräkningen, men mätt från ett annat håll. Båda mätmetoderna innebär att både räntor och amorteringar räknas av från biståndslånen. Skillnaden ligger i *när* avräkningen görs. När det finansiella nettoflödet beräknas görs avräkningen när utbetalningarna av lån, amorteringar och räntor faktiskt sker. Vid beräkningen av GE sker hela beräkningen vid det tillfälle då det ursprungliga lånet upptas. Över en oändlig tidshorisont är således ODA korrigerat för återbetalningar och räntor i princip detsamma som GE i de transaktioner som ingår i ODA. Eller annorlunda uttryckt: summan av alla finansiella nettoflöden över ett oändligt antal perioder ger samma resultat som en addering av alla GE i ODA för samma antal perioder. Däremot är, och det är viktigt, det finansiella nettoflödet inte detsamma som ett GE-korrigerat ODA *för ett givet år*. Anledningen härtill är självfallet att nettoflödet inte bestäms bara av hur mycket bistånd som utgår ett visst år utan också av hur mycket som återbetalas i form av räntor och amorteringar på tidigare givna lån.

U-länderna har i flera sammanhang krävt att DAC och FN skall redovisa nettoflödet av finansiella resurser inte bara för ODA utan också för andra offentliga och privata transfereringar. Flertalet i-länder har vänt sig mot u-ländernas förslag.

DAC-ordföranden, som därvid sannolikt talade för en majoritet av medlemmarna, hävdade år 1972 att det nettobegrepp som organisationen tillämpade "var försvarligt på grundval av IMF:s och FN:s accepterade regler för redovisning av betalningsbalansen. Det mäter kapitaltillskott (capital receipts) för u-länderna medan ränteutgifter och utdelningar behandlas som löpande betalningar (current account items)".[1] Ett annat argument som framförts är att ett ränte- och amorteringskorrigerat ODA skulle "resultera i att nya långivare, vilkas biståndsprogram ännu inte genererat stora återflöden av räntor, blir oproportionellt förmånligt jämförda med de traditionella stora långivarna"[2]. Ett tredje argument pekar på att nettoflödet av finansiella ODA-resurser så småningom blir negativt. Detta är naturligtvis en ound-

[1] DAC-ordförandens årsrapport år 1972, sid. 13–14.

[2] UNCTAD Financing related to Trade. 1974. TD/B 493. Paragraf 44.

viklig utveckling på sikt. En gång i framtiden kommer återbetalningar av räntor och amorteringar från en stor offentlig biståndsskuld att överstiga nya utbetalningar av bistånd. Ett härmed besläktat argument går ut på att man inte bör skärpa definitionen av bistånd när skillnaden mellan mål och insatser redan är stor och tenderar att bli större.

Det är inte lätt att ta något av dessa argument på allvar. Om man vill mäta skillnaden mellan vad u-länderna under ett visst år får i nytt bistånd och vad de betalar i räntor och amorteringar – och i alla händelser u-länderna själva har ett intresse av detta – så bör en sådan beräkning inte hindras av att olika transaktioner redovisas på olika ställen i betalningsbalansstatistiken. Farhågorna för att de "traditionella stora biståndsgivarna" skall presenteras negativt i statistiken är ett stormaktsargument. Mot detta kan invändas att återflödet av räntor och amorteringar kan användas för nytt bistånd så att det finansiella nettoflödet bibehålls. Att ett ränte- och amorteringskorrigerat ODA i framtiden blir negativt är oundvikligt om inte skulderna avskrivs. Det är svårt att se varför man skall fiffla med statistiken för att dölja detta för u-länderna mycket relevanta faktum. De länder som

Tabell 2. Finansiellt nettoflöde från DAC-länder till u-länder under år 1972

	Brutto-flöde	Amorte-ringar	DAC:s nettoflöde	Räntebetal-ningar o. inv. in-komster	Netto-flöde
Offentligt utvecklings-bistånd	9 875[a]	– 1 203[a]	8 671[a]	– 584[a]	8 087
Andra offentliga flöden	3 344[a]	– 1 762	1 582[a]	– 794	788
Privata investeringar	. .	. .	8 619[b]	– 11 743	– 3 125
Direkta investeringar	. .	. .	4 443[b]	– 10 500[c]	– 6 057
Portföljinvesteringar och andra lån	. .	. .	2 746[b]	– 1 243[d]	2 932[d]
Privata garanterade exportkrediter	6 043[a]	– 4 614	1 429		
Gåvor från enskilda organisationer	1 036[a]	– –	1 036	–	1 036
Flöden från u-länder till DAC-länder	. .	. .	(– 3 000)[e]	–	– 3 000
Kapitalflykt	. .	. .	(– 1 500)[f]	–[g]	– 1 500
OPEC-ländernas investeringar			(–. 1. 500)[f]	–[g]	– 1 500
Summa	–	–	19 908		3 786

[a] DAC-ordförandens årsrapport 1974, tab. 14 i bilaga.

[b] DAC-ordförandens årsrapport 1974, tabell ix–1.

[c] Uppskattning, se texten.

[d] Uppskattning på grundval av internationell statistik.

[e] Inräknas ej i DAC:s "nettoflöde".

[f] Uppskattning. OPEC-investeringarna uppskattade på grundval av data i dokument som anges i fotnot d).

[g] Inga uppgifter finns men dessa flöden kan inte ha varit av betydande omfattning.

inte vill skärpa biståndsdefinitionen därför att avståndet till nuvarande 0,7 %-mål skulle öka skulle onekligen stå på en fastare grund om de kunde visa på några allvarligare försök att nå detta mer modesta mål.

Stormakternas problem med en redovisning av det finansiella nettoflödet gäller emellertid inte främst ODA utan exportkrediter och privata investeringar. Nu redovisar DAC ett s. k. nettoflöde av investeringar och exportkrediter på 8–10 miljarder dollar. Det korrigerade nettoflödet är emellertid för dessa transaktioner redan idag negativt. Det är detta faktum som utgör den centrala orsaken till motståndet mot u-ländernas förslag om en vettig redovisning av det samlade finansiella nettoflödet.

Svårigheten att ge en korrekt bild av det finansiella nettoflödet beror på brister i statistiken över privata transaktioner. Mot denna bakgrund måste redovisningen i tab. 2 ses som en approximation.

Det finns flera påtagliga brister i fråga om statistiken över privata investeringar. När det gäller direkta investeringar är det i första hand Förenta Staterna, Västtyskland, Italien, Sverige och Danmark som överhuvud taget redovisar några mer eller mindre tillförlitliga uppgifter om bruttoflöden. Eftersom relationerna mellan direkta brutto- och nettoinvesteringar beror på ett flertal faktorer som varierar från land till land är det svårt att använda uppgifter för dessa länder för att beräkna det totala bruttoflödet från DAC-länderna. Vidare är inte kapital som de utlandsägda företagen lånar upp i tredje land med i statistiken. Skall man döma av uppgifter avseende USA-ägda företag spelar emellertid denna finansieringskälla liten roll. Den allvarligaste bristen i statistiken gäller dock de vinster som företagen för ut ur u-länderna. I detta avseende är det bara Förenta Staterna som tillhandahåller en tillfredsställande statistik. Uppskattningen på 10 500 milj. dollar i tabell 2 har gjorts på så sätt att USA-företagens vinster i u-länderna år 1972 – 5 100 milj. dollar[1] – räknas upp på grundval av de amerikanska företagens andel av det samlade bokförda värdet av alla privata investeringar som ägs av företag i DAC-länder. USA-företagens andel var ungefär 50 % – 25 186 milj. dollar av det totala värdet 51 600 milj. dollar.[2] Uppskattningen av det totala vinstutflödet stämmer rätt väl med den siffra på 10 miljarder dollar som IMF redovisar.[3] DAC-sekretariatet har kommit till en betydligt lägre siffra, 5 200 milj. dollar. Detta har man gjort genom att *anta* att avkastningen på direkta investeringar i genomsnitt motsvarar 10 % av det bokförda investeringskapitalet. Eftersom enbart USA-företagen redovisar en vinst som är lika stor som DAC:s uppskattning av den totala vinsthemtagningen torde det inte råda något tvivel om att DAC-siffran är en grov underskattning.

Det måste här omedelbart tillfogas att det i tabellen angivna beloppet, 10 500 milj. dollar, är ett försök att uppskatta företagens redovisade vinst. Till detta kommer i-landsägda företags ersättningar för tekniskt kunnande. Öppet redovisade betalningar för detta uppgick 1972 till 900 milj. kr. Det kan i och för sig diskuteras om detta skall räknas som en del av vinsten men numera klassas dessa betalningar så åtminstone i den amerikanska statistiken. Vidare är det känt att företagen tar ut betydande belopp genom prissättningen på moderbolagets tjänster och varuleveranser till dotterföretagen. Stickprovsundersökningar tyder på att åtminstone ett belopp motsvarande 25 % av redovisad vinst i genomsnitt tas hem genom internpris-

[1] Survey of Current Business. US Department of Commerce.

[2] DAC-ordförandens årsrapport 1974, tab. IX–3.

[3] Handbook of International Trade and Development Statistics UN 1974. Supplement 3.

sättning. Undersökningar som gjorts av Constantine Vaitsos för några latinamerikanska länder indikerar att "internprisvinsterna" är av långt större omfattning.[1] Det förefaller sannolikt att minst 3 000 milj. dollar, möjligen ett långt större belopp, borde läggas till den i tabell 2 angivna vinsthemtagningen på direkta investeringar.

Å andra sidan innebär sannolikt DAC:s redovisning av "portföljinvesteringar och andra lån" en klar underskattning av flödet till u-länderna. Statistiken på denna punkt är överhuvud taget mycket dålig. DAC:s siffra täcker bara en mindre del av det privata kapital u-länderna lånar upp; bl. a. saknas ett stort antal långsiktiga Euro-bond och Euro-valuta lån i statistiken. Under senare år har just dessa lån varit mycket betydande. År 1972 uppgick de *registrerade* bruttolånen på Euro-bond och Euro-valutamarknaden till 3 888 respektive 3 178 miljoner dollar. Inklusive icke-registrerade transaktioner torde enbart Euro-valutalånen 1972 överstigit 6 000 miljoner dollar. Det skulle betyda en sammanlagd bruttoupplåning enbart på Euro-marknaderna på drygt 9 miljarder dollar detta år. Eftersom Euro-lånen är en relativt sentida företeelse är amorteringarna på sådana lån ännu så länge små vilket skulle innebära att nettosiffrorna inte ligger långt ifrån 9-miljardernivån. En mindre del av denna summa finns förmodligen med i den nettosiffra på 2 746 milj. dollar som redovisas i tabell 2, men i huvudsak speglar denna siffra lån som tagits upp på de enskilda i-ländernas nationella privata kapitalmarknader och av de internationella biståndsorganisationerna. Det är således betydande belopp i privata lån till u-länderna som inte finns med i DAC:s redovisning av "resursflöden" och i tabell 2 ovan. En försiktig gissning är att nettoflödet av "portföljinvesteringar" till u-länderna var åtminstone 5 miljarder större 1972 än vad som framgår av tabellen.

När det gäller privata garanterade exportkrediter torde de i tabell 2 redovisade beloppen inte vara behäftade med några större fel. De privata icke-garanterade krediterna finns i princip med under rubriken "portföljinvesteringar och andra lån" och enligt de uppgifter som står till buds är det en relativt liten post.

Siffran för gåvor från enskilda organisationer är sannolikt ganska exakt. Den bygger på uppgifter från organisationerna själva. Merparten av beloppet kommer från organisationer i Förenta Staterna; över hälften består av gåvor från Jewish Agency till Israel.

Att uppskattningen av kapitalflykten från u-länderna är osäker behöver inte påpekas. De informerade gissningar som förekommer ligger vanligen i intervallet 1–2 miljarder dollar, vanligen med tillägget att det är fråga om konservativa uppskattningar. Även beräkningar av OPEC-ländernas investeringar i DAC-länderna är osäkra. På denna punkt bör emellertid tilläggas att utflödet av resurser ökat drastiskt efter oljeprishöjningarna. För år 1974 kan denna siffra ha varit så hög som 30–40 miljarder dollar.

Det bör slutligen sägas att de flöden som redovisas i tabell 2 endast speglar en del av verkligheten. Bortsett från att statistiken är osäker på flera punkter finns det andra finansiella flöden som kunde inräknas, t. ex. ränteinkomster på valutatillgodohavanden eller betalningar för försäkringstjänster. Vidare borde värdet av de bilaterala lån som är bundna reduceras med åtminstone 20 % i genomsnitt. Detta skulle reducera den i tabell 2 angivna biståndssiffran med inemot 1 miljard dollar. Även en mer kritisk värdering av varu-

[1] Constantine Vaitsos: Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises. Clarendon Press. Oxford 1974.

och expertbistånd skulle sannolikt leda till att det redovisade nettoflödet av ODA naggades i kanten. Vid sidan av de finansiella flödena förlorar u-länderna årligen stora värden p. g. a. "brain drain", välutbildade forskare, tekniker och läkare flyttar till bättre betalda jobb och större forskningsmöjligheter i de rika länderna.

Syftet med denna bilaga är emellertid inte att ge en detaljerad och fullständig bild av alla resursflöden mellan rika och fattiga länder. Avsikten har i stället varit att peka på den överdrivna bild av "nettoresursflödet" till u-länderna som DAC-statistiken ger – och därvid presentera underlag för en mer realistisk beräkning av nettoflödet av finansiella resurser.

Bilaga 7 U-ländernas skuldbörda

Av *Sten Ask*

1 Total skuldsättning och skuldtjänst

Vid slutet av år 1974 uppgick u-ländernas totala skuldsättning till ca 150 miljarder dollar; en ökning med drygt 25 % i förhållande till 1973 års nivå. Denna siffra beräknas år 1976 ha stigit till över 200 miljarder dollar vilket är ungefär tre gånger mer än Sveriges samlade bruttonationalprodukt till marknadspris.

Under 1960-talet och början på 70-talet har u-ländernas totala skuldsättning i genomsnitt stigit i snabbare takt än deras totala produktion och exportintäkter exkl. oljan. De årliga betalningarna av räntor och amorteringar – den s. k. skuldtjänsten – har därtill kommit att överstiga det offentliga biståndsflödet. Detta har bidragit till att u-ländernas skuldproblem successivt har förvärrats. För flertalet u-länder har denna utveckling också inneburit att problemen har nått kritiska dimensioner.

Försämringen av u-ländernas skuldsituationen har varit markant under de senaste åren. Denna utveckling beror på flera faktorer. Den hänger till stor del samman med u-ländernas stagnerande export till industriländerna, som har orsakats av den internationella lågkonjunkturen. Den hänger också samman med att u-länderna fått uppleva ett försämrat bytesförhållande till följd av hög inflation i industriländerna och oljeprisökningarna.

Det är emellertid inte den totala skuldsättningens storlek som "till syvende och sist" avgör om ett lands skuldsituation är akut eller inte. Viktigare är att se till den faktiska skuldtjänstens storlek, dvs återbetalningsförpliktelserna i form av räntor och amorteringar samt de resurser dessa förpliktelser tar i anspråk av ett lands samlade ekonomiska resurser. Vid slutet av år 1974 beräknas u-ländernas samlade skuldtjänst ha uppgått till drygt 15 miljarder dollar; en ökning med över 40 % i förhållande till 1973 års nivå. Denna siffra har även stigit betydligt under åren 1975 och 1976.

Av u-ländernas vid slutet av år 1973 totala utestående skulder på ca 120 miljarder dollar var ungefär hälften avtalade att återbetalas under perioden 1974–78. Återbetalningarna motsvarar i genomsnitt ca 12 miljarder dollar per år.

I tabell 1 redovisas hur 86 u-länders samlade utestående skulder och skuldtjänster utvecklats under perioden 1965–1973. Inom parentes har den pro-

Tabell 1. Total utestående skuld och skuldtjänst för 86 u-länder 1965–1973 (miljarder dollar)

År	Total utestående skuld (vid slutet av året)		Skuldtjänstbetalningar (räntor och amorteringar)
	Totala utfästelser	Utbetalningar	
1965	37,5 (+ 13,3 %)	28,0 (+ 14,3 %)	3,3 (+ 15,2 %)
1966	42,5 (+ 19,3 %)	32,0 (+ 12,5 %)	3,8 (+ 5,3 %)
1967	50,7 (+ 12,8 %)	36,0 (+ 11,1 %)	4,0 (+ 17,5 %)
1968	57,2 (+ 12,1 %)	40,0 (+ 14,3 %)	4,7 (+ 12,8 %)
1969	64,1 (+ 15,0 %)	45,7 (+ 13,8 %)	5,3 (+ 17,0 %)
1970	73,7 (+ 16,8 %)	52,0 (+ 12,1 %)	6,2 (+ 11,3 %)
1971	86,1 (+ 16,1 %)	58,3 (+ 11,5 %)	6,9 (+ 21,7 %)
1972	100,0 (+ 18,9 %)	65,0 (+ 33,1 %)	8,4 (+ 30,9 %)
1973	118,9 (+ 26,2 %)	86,5 (+ 37,6 %)	11,0 (+ 40,9 %)
1974	150,0[a]	119,0	15,5

[a] Preliminär beräkning.

Källa: World Bank. Annual Report 1975.

centuella förändringen från föregående år angetts.[1]

Siffrorna har angivits i löpande växelkurser. Av Tabell 1 framgår att både den utestående skulden och skuldtjänsten har ökat i betydligt snabbare takt under 1970-talet än i slutet av 60-talet. Ökningstakten har varit särskilt hög under perioden 1972–74. Mellan åren 1972 och 1974 har sålunda den totala utestående skulden ökat med 50 % och skuldtjänsten med 85 %.

Den växande inflationen i kombination med åtföljande valutakursförändringar gör det dock i hög grad svårt att värdera den ekonomiska betydelsen av skuldens utveckling. Siffrorna i Tabell 1 är uttryckta i US dollar, medan u-ländernas skulder i själva verket är angivna i ca 40 olika valutor – i runt tal 50 % i US dollar, något mindre än 10 % i tyska mark

[1] De två huvudkällorna till information om u-ländernas externa skuldsättning är:

IBRD:s Debtor Reporting System (DRS), som redovisar data om offentliga skulder samt världsbanksskulder som har erhållit offentliga garantier.

OECD/IBRD:s Expanded Reporting System (ERS), som redovisar offentliga och offentligt garanterade skulder i DAC-länder.

De två systemen torde i kombination ge en någorlunda riktig bild av utvecklingen av u-ländernas totala skuldsättning. Vissa skulder som t.ex. rent privata icke-garanterade skulder ovh vissa krediter för militära ändamål är dock inte medtagna i den statistiska redovisningen. Därtill kommer att DRS- och ERS-systemen inte omfattar samtliga u-länder.

och ca 4 % i japanska yen. Valutakursförändringar har därför komplexa återverkningar på den utestående skulden, kostnaden för skuldtjänsten, olika länders valutareserver liksom på handelsmönstret i allmänhet.

2 Total skuldsättning och skuldtjänst fördelade på olika typer av skulder

2.1 *Total skuldsättning*

U-ländernas skulder består, som framgår av tabell 2, till nästan hälften av offentliga bilaterala lån och till en femtedel av multilaterala lån. De privata banklånen, som ökade kraftigt under år 1973, uppgick till 15 % av u-ländernas totala skulder jämfört med 11,5 % år 1972.

Mellan åren 1967 och 1973 har vissa förändringar skett ifråga om den utestående skuldens sammansättning på olika skuldtyper. Posterna privata banklån och multilaterala lån har ökat sina andelar medan posterna offentliga bilaterala lån och leverantörskrediter har fått en minskad andel. Posten multilaterala lån har dock under hela 1970-talet i stort sett legat på en andel på ca 20 %. Detta har medfört att de andelsmässiga förskjutningar som ägt rum under 1970-talet har skett mellan posten privata banklån, som ökat, och posterna offentliga bilaterala lån och leverantörskrediter, som minskat. Denna förskjutning hänger nära samman med att flertalet u-länder har utnyttjat den privata kapitalmarknaden för att finansiera sina växande bytesbalansunderskott. Detta har skett i än högre grad under åren 1974 och 1975.

2.2 *Skuldtjänst*

Siffror över u-ländernas totala utestående skulder torde, som tidigare har nämnts, vara av begränsat värde för en analys av u-ländernas skuldbörda. Enskilda u-länders skuldsammansättning kan variera stort, och medför att

Tabell 2. U-ländernas utestående skuld fördelad på olika typer av skulder vid slutet av åren 1967 och 1973 (miljarder dollar)

Skuld	1967		1973	
	Miljarder dollar	Procentuell andel	Miljarder dollar	Procentuell andel
Offentliga bilaterala lån	27,4	54,0	56,3	47,3
Multilaterala lån	8,6	17,0	24,1	20,3
Leverantörskrediter	7,2	14,2	12,8	10,8
Privata banklån	2,8	5,5	17,8	15,0
Övrigt	4,7	9,3	7,9	6,6
Totalt	50,7	100,0	118,9	100,0

Källa: World Bank. Annual Report 1975.

Tabell 3. Skuldtjänsten fördelad på olika typer av skulder vid slutet av 1972 (miljarder dollar)

Skuldkällor	Total skuldtjänst	
	Miljarder dollar	%
Statliga lån	2,8	31
Leverantörskrediter	2,5	28
Privata banklån	1,6	18
Obligationer	0,5	5
Övrigt (inkl. multilateralt)	1,6	18
Totalt	9,0	100

Källa: Dokument DAC/FA (74)4.

skuldtjänstens storlek påverkas härav. Det kan därför vara av värde att ägna särskilt intresse åt u-ländernas skuldtjänst, som består av räntor och amorteringar.

Ett u-lands skuld kan t. ex. vara sammansatt av skulder som utgår från IDA-lån, ODA-lån, exportkrediter eller privata banklån. Nuvärdesmetoden gör det möjligt att addera och jämföra dessa olika typer av skulder.

Som exempel kan nämnas att om en diskonteringsränta – på säg 10 % – tillämpas innebär detta att nuvärdet av en skuld på IDA-villkor är 14 % av det nominella beloppet. Motsvarande siffror är för ODA-lån 43 %, för exportkrediter ca 90 % och för banklån ca 100 %.

En bild av u-ländernas totala skuldtjänst och räntor fördelade på olika typer av skulder vid slutet av år 1972 ges i tabell 3.

En jämförelse mellan den totala skuldens sammansättning och skuldtjänsten visar att de offentliga bilaterala lånen svarar för inemot hälften av den totala skulden men endast för knappt en tredjedel av skuldtjänsten. Leverantörskrediter och privata banklån svarar däremot för totalt 25 % av u-ländernas skuldsättning medan deras samlade andel av skuldtjänsten utgör ca 45 %. Detta beror självfallet på att hårdare lånevillkor gäller för leverantörskrediter och privata bankkrediter än för offentliga bilaterala krediter.

Amorteringarnas andel av skuldtjänsten beräknas år 1973 till två tredjedelar och räntedelen till en tredjedel.

3 Utestående skuldsättning och skuldtjänst fördelade på olika långivare

Mer än två tredjedelar av både u-ländernas totala utestående skuld och skuldtjänst innehas, som framgår av tabell 4, av DAC-länder. Motsvarande siffror för de multilaterala organisationerna är 13 % resp. 9 % medan de centralplanerade ländernas andelar uppgår till 6 % resp. 5 %. De oljeproducerande u-länderna svarade vid slutet av år 1974 endast för en andel på 1 % av såväl den totala utestående skulden som skuldtjänsten. Värt att notera är också att det offentliga utvecklingsbiståndet svarar för 27 % av

Tabell 4. U-ländernas totsla utestående skuld och skuldtjänst fördelad på olika långivare vid slutet av år 1974 (utbetalningar).

Långivare	Utestående skuld		Skuldtjänst	
	Miljarder dollar	Procentuell andel	Miljarder dollar	Procentuell andel
DAC-länder	82,1	69	10,7	68
– offentligt utvecklingsbistånd	32,1	27	1,6	10
– övrigt offentligt flöde	8,0	7	1,2	8
– privata exportkrediter	34,3	29	6,0	38
– övrigt[a]	7,6	6	1,8	12
Multilaterala organisationer	15,1	13	1,3	9
– varav IDA	4,5	4	0,1	–
Centralplanerade länder	7,3	6	0,7	5
Oljeproducerande u-länder	1,5	1	0,1	1
Övriga u-länder	2,6	2	0,6	4
Övrigt	9,7	8	2,2	13
Totalt	118,3	100	15,6	100

[a] Främst garanterade bankkrediter och obligationer.

[b] Främst garanterade skulder på eurovalutamarknaden.

Källa: Development Co-operation, OECD 1976 (s. 254)

den totala utestående skulden men endast för 10 % av skuldtjänsten. Det hänger självfallet samman med de relativt gynnsammare villkoren för offentliga utvecklingskrediter.

4 Utestående skuldsättning och skuldtjänst fördelade på u-länder med olika BNP/inv

En redovisning av u-ländernas skulder fördelade på olika inkomstgrupper torde vara av ett visst värde för att generellt kunna studera u-ländernas skuldproblem. Den s. k. skuldtjänsten, som utgör den främsta orsaken till de flesta akuta skuldproblemen, förtjänar därvid att särskilt studeras. Tabell 5 redovisar de samlade skulderna, skuldtjänsten, folkmängd och bruttonationalprodukt fördelade på u-länder i olika inkomstklasser.

Som framgår av tabell 5 tenderar den totala skulden att koncentreras till de relativt rika u-länderna. U-länder med per capita-inkomster under 200 dollar, som svarar för 65 % av den totala u-landsbefolkningen, innehar endast 24 % av den totala skulden. Därtill kommer att deras samlade skuldtjänst endast uppgår till 12 %. De fattigaste u-ländernas skuldbörda är i huvudsak offentlig och löper därmed på mjukare lånevillkor. På grund av

Tabell 5. Utestående skuldsättning och skuldtjänst vid slutet av år 1974 samt befolkning och bruttonationalprodukt år 1973 fördelat på u-länder med olika BNP/inv

Grupp av u-länder	Utestående skuld		Skuldtjänst		Befolkning 1973		BNP 1973	
	Miljarder dollar	Procent	Miljarder dollar	Procent	Miljarder inv.	Procent	Miljarder dollar	Procent
Minst utvecklade u-länder (MUL)	5,0	4	0,339	2	0,270	13	26	3
< $200 per capita	23,7	20	1,604	10	1,030	52	133	16
$200–$374 per cap.	8,1	7	1,012	7	0,170	8	52	6
$375–$699 per cap.	17,3	15	2,049	13	0,206	10	110	13
$700–$999 per cap.	17,6	15	2,379	16	0,149	7	126	15
$1000 och mer	30,1	26	4,709	30	0,182	9	274	32
Totalt icke-oljeexporterande u-länder	96,8	82	11,752	76	1,737	86	695	82
Oljeproducerande u-länder	20,5	18	3,733	24	0,279	14	151	18
Samtliga u-länder	117,4	100	15,485	100	2,016	100	846	100

Källa: Development Co-operation, OECD 1976.

begränsad kreditvärdighet har dessa u-länder saknat möjligheter att låna i stor skala på den privata kapitalmarknaden. Den totala skuldtjänsten för denna ländergrupp beräknas av Världsbanken förbli relativt liten fram till år 1980. Bankens beräkningar visar också att skuldtjänstkvoten[1] inte kommer att försämras utan förutser t. o. m. en liten förbättring från 12,7 % år 1973 till 12,2 % år 1980.

Det kan också konstateras att de skulder som är bundna till hårdare, kommersiella villkor i högre grad återfinns hos de rikare u-länderna. Oljeländerna och u-länder med per capitainkomster på 1000 dollar och mer svarar sålunda för 54 % av skuldtjänsten men endast för 44 % av den totala skuldsättningen samt 23 % av den totala u-landsbefolkningen.

5 Enskilda u-länders skuldsättning och skuldtjänst

Huvuddelen av u-ländernas totala skuldsättning är koncentrerad till ett litet antal länder. Endast 10 u-länder svarade sålunda för något mer än hälften av u-ländernas totala skuldsättning år 1973 medan 20 u-länder svarade för tre fjärdedelar (se tabell 7). En summarisk bild över storleken och sammansättningen av 20 u-länders skulder, angivna i rangordning, ges i tabell 6.

Av tabellen framgår att särskilt höga andelar för *bilaterala offentliga lån* uppvisas av Egypten (82 %), Indonesien (76 %), Pakistan (60 %), Indien (69 %) och Turkiet (69 %). Låga andelar uppvisas för Mexico (13 %), Argentina (15 %) och Venezuela (15 %).

Ifråga om *multilaterala lån* uppvisas särskilt höga tal för Colombia (41 %), Jugoslavien (28 %), Indien (27 %) och Mexico (27 %). Låga tal uppvisas

[1] Skuldtjänsten i förhållande till värdet av exporten av varor och tjänster.

Tabell 6. 20 u-länders utestående skulder och dess sammansättning vid slutet av år 1973

Land	Totala skulder (milj. dollar)	Bilaterala offentliga lån %	Multilaterala lån %	Leverantörskrediter %	Banklån %	Övrigt %	Andel bilaterala och multilaterala lån %
1. Indien	12 266	69	27	3	1	0	96
2. Brasilien	9 297	27	23	17	27	6	50
3. Iran	7 047	60	10	12	16	2	70
4. Mexico	7 031	13	27	5	37	18	40
5. Indonesien	6 616	76	9	6	5	4	85
6. Pakistan	5 151	70	18	5	1	6	88
7. Algeriet	4 789	30	1	28	37	4	31
8. Israel	4 766	46	3	4	9	38	49
9. Republiken Korea	4 413	45	17	28	8	2	62
10. Turkiet	3 788	69	35	5	1	0	94
11. Argentina	3 599	15	23	25	22	15	38
12. Chile	3 327	50	6	12	17	15	56
13. Colombia	2 722	36	41	7	12	4	77
14. Jugoslavien	2 443	49	28	7	15	1	77
15. Egypten	2 325	82	6	3	2	7	88
16. Grekland	2 250	17	10	11	54	8	27
17. Peru	2 151	29	11	18	32	10	40
18. Spanien	1 980	41	22	6	18	13	63
19. Venezuela	1 901	15	23	22	34	6	38
20. Taiwan	1 813	57	21	16	4	2	78

för Algeriet (1 %), Israel (3 %) och Chile (6 %).

För posten *leverantörskrediter* uppvisas höga andelar för Algeriet (28 %), Republiken Korea (28 %) och Argentina (25 %). Låga andelar uppvisas däremot för Indien (3 %), Egypten (3 %) och Israel (4 %).

Ifråga om posten *banklån* uppvisas höga andelar för Grekland (54 %), Mexico (37 %) och Algeriet (37 %). Låga andelar uppvisas däremot för In-

Tabell 7. Skuldsättning för 50 u-länder angivna i rangordning efter den utestående skuldens storlek. (Relativa och kumulativa andelar i förhållande till 86 u-länders totala utestående skuld.)

Länder	Andel av den totala utestående skulden	
	Relativt	Kumulativt
1– 5	35,6	35,6
6–10	19,3	54,9
11–15	12,1	67,0
16–20	8,5	75,5
21–25	5,5	81,0
26–30	4,0	85,0
31–35	3,1	88,1
36–40	2,0	90,7
41–45	2,1	92,8
46–50	1,8	94,0

Tabell 8. Vissa u-länders skuldtjänstkvot år 1973 och medeltal för åren 1971–73.

Land	Medeltal för åren 1971–73	År 1973
Uruguay	28,7	30,1
Egypten	28,5	34,6
Mexico	24,3	25,2
Peru	23,9	32,5
Indien	23,5	20,1
Afghanistan	21,7	19,9
Pakistan	19,6	16,1
Argentina	19,4	18,3
Republiken Korea	18,1	13,9
Israel	17,3	20,8
Burma	16,8	18,6
Zambia	16,2	28,0
Turkiet	16,1	10,4
Tunisien	15,7	13,8
Bolivia	14,9	14,8
Brasilien	14,7	13,9
Chile	14,5	11,0

dien, Pakistan och Turkiet med vardera 1 %.

I tabell 7 redovisas relativa och kumulativa andelar för 50 olika u-länder, som har rangordnats efter sina skulders storlek, i förhållande till den vid slutet av år 1973 totala skuldsättningen på 118,9 miljarder dollar för 86 u-länder. Storleken och sammansättningen av de 50 u-ländernas skulder framgår i detalj av annex 1.

I tabell 8 presenteras vissa u-länder med särskilt höga skuldtjänstkvoter dvs. skuldtjänsten i förhållande till värdet av exporten av varor och tjänster för år 1973 samt ett medeltal för åren 1971–1973.

6 U-ländernas kritiska skuldbörda – ett räkneexempel

Stora ansträngningar har på senare tid gjorts för att härleda indikatorer som skulle kunna medge en realistisk bedömning av ett lands kreditvärdighet och sårbarhet inför möjliga eller hotande skuldproblem. Betydelsen av en sådan indikator torde främst vara att dra uppmärksamheten till extrema fall. Några omedelbara och definitiva slutsatser kan det emellertid inte bli fråga om utan i så fall krävs en bredare analys av det enskilda landets ekonomiska situation – i första hand betalningsbalansens sammansättning och utveckling.

Den mest använda – och förmodligen den mest ändamålsenliga – indikatorn är förhållandet mellan ett lands skuldtjänst och dess exportintäkter av varor och tjänster för ett givet år. Fördelen med denna indikator är att den är enkel och lätt att tillämpa. Den visar också den påfrestning på betalningsbalansen som mottagarlandet utsätts för om exportintäkterna sjunker.

Indikatorn har dock vissa begränsningar. Den erbjuder ingen kritisk nivå över vilken man kan säga att allvarliga skuldproblem föreligger. Under t. ex. 1930-talet hade Argentina, Brasilien, Chile, Colombia, Peru och Uruguay med skuldtjänstkvoter på mellan 20 och 30 % betydande problem medan under samma period länder som Australien och Canada med kvoter på 44 och 37 % klarade sig hyggligt. Även under de senaste åren har vissa u-länder mött svårigheter med kvoter under 20 %, medan andra lyckats undgå dem med skuldtjänstkvoter på över 20 %.

Skuldtjänstkvotbegreppet kan vara särskilt vilseledande för fattiga länder med en stor exportsektor. I sådana länder kan skulderna framstå som små i relation till exportintäkterna, men deras negativa effekter kan då istället drabba den inhemska efterfrågan. En annan begränsning är att den endast relaterar till ett enda år. Den tar därmed inte hänsyn till framtida skuldtjänstbetalningar och exportintäkter. Inte heller tar den hänsyn till kostnader för icke-kontraktsbundna skulder som t. ex. vinsthemtagningar.

I tabell 9 redovisas siffror över skuldtjänstkvoten och bruttonationalprodukten per capita för de 20 u-länder som vid slutet av år 1972 innehade de största skulderna.

Det gäller att söka ta reda på vilka av de 20 u-länderna i tabell 9 som är utsatta för eller som kan komma att utsättas för allvarliga skuldproblem. För att göra en sådan bedömning är det lämpligt att studera ett antal kriterier

Tabell 9. Vissa u-länders skuldtjänstkvoter och bruttonationalprodukt per capita vid slutet av år 1972

Land	Skuldtjänstkvot (%)	BNP per capita (dollar)
1. Indien	27	110
2. Brasilien	13	420
3. Iran	18	380
4. Indonesien	10	80
5. Mexico	22	670
6. Pakistan	23	100
7. Israel	16	1 960
8. Republiken Korea	14	150
9. Argentina	22	1 160
10. Chile	11	720
11. Turkiet	11	310
12. Jugoslavien	8	650
13. Algeriet	15	300
14. Colombia	13	340
15. Spanien	3	1 020
16. Egypten	29	210
17. Grekland	9	1 090
18. Peru	19	450
19. Venezuela	4	980
20. Taiwan	4	*a*

a Uppgift saknas.

Källa: Dokument DAC/FA (74)4, (Skuldtjänstkvoterna) och IBRD-statistik (BNP per capita).

med avseende på de olika länderna. De fyra kriterier som studeras här är skuldtjänstkvoten, bruttonationalprodukten per invånare, exportintäkternas tillväxttakt och den totala skuldsättningen i relation till valutareserven. Det torde därvid vara mest praktiskt att börja med att identifiera de u-länder som inte kan bedömas ha akuta skuldproblem.

Låg skuldtjänstkvot (mindre än 10 %)

Följande fem länder har en skuldtjänstkvot som understiger 10 %: Jugoslavien (8 %), Spanien (3 %), Venezuela (4 %) och Taiwan (4 %). Dessa länder kan utan vidare anses ha god förmåga att själva klara av sina skuldproblem.

Hög BNP per capita (överstigande 400 dollar)

Följande fem länder har en BNP per capita som överstiger 400 dollar: Argentina (1 160 dollar), Brasilien (420 dollar), Chile (720 dollar), Mexico (670 dollar) och Israel (1 960 dollar).

Argentina och Chile uppvisar statistiskt sett höga tal för BNP per capita men kan på grund av de betydande ekonomiska svårigheter som dessa länder f. n. brottas med ändå anses ha allvarliga skuldproblem. Övriga länder får dock anses ha god kapacitet att betala sina skulder.

Snabb tillväxt av exportinkomsterna

De tre s. k. oljeländerna Algeriet, Indonesien och Iran kan som en följd av betydande inkomster av sin export av olja väntas klara av sina utestående skulder utan några större svårigheter. Även Republiken Korea väntas genom en snabb exporttillväxt kunna möta sin skuldsituation på ett tillfredsställande sätt.

En skuldkvotsmatris: skuldtjänstkvoten och den totala utestående skulden i relation till valutareserven

I tabell 10 redovisas för 36 u-länder skuldtjänstkvoten och den utestående skuldens andel av valutareserven. Dessa två variabler har sedan ställts samman i en skuldkvotsmatris i figur 1. Tanken med matrisen är att skuldproblemen antas bli av svårare natur ju längre man förflyttar sig från punkten D längs den diagonala linjen DD. Vidare har ett kritiskt område avgränsats med de fyra hörnen F III, F IX, M III och M IX. Som kritiska gränser har därvid valts en skuldtjänstkvot som överstiger 10 % och en kvot "total utestående skuld/valutareserv" som överstiger 250 %. Inom det kritiska området faller 13 u-länder. Av dessa har Indien det sämsta läget följt av Pakistan och Egypten. Av matrisen framgår vidare att Turkiet i rutan C III inte bör hänföras till u-länder med en "kritisk" skuldbörda.

Skuld/ valuta-reserv %		Skuldtjänst/ Exp.int. % 0–5	6–10	11–15	16–20	21–25	26–30	31–35	36–40	41–45
0–50	A	Irak Saudi-arabien Singapore Spanien Thailand								
51–100	B	Malaysia Nigeria Venezuela	Filip-pinerna							
101–150	C			Brasilien Turkiet						
151–200	D	Jamaica	Etiopien Grekland	Algeriet						Uru-guay
201–250	E		Jugo-slavien		Israel					
251–300	F				Iran	Argentina				
301–350	G	Ghana		Tunisien Zambia	Burma Peru					
351–400	H		Indonesien Zaire	Korea Colombia		Mexico				
401–500	I		Marocko							
501–750	K						Egypten			
751–1000	L									
1000	M			Sudan		Pakistan	Indien			
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX

D

Kritisk gräns

D

Kritisk gräns

Figur 1. Skuldkvotsmatris för 35 u-länder med höga skuldtjänstkvoter.

Källor: DAC- och IMF-statistik.

Tabell 10. Vissa u-länders utestående skulder i relation till exportintäkterna och valutareserven år 1972 (procent)

	Skuldbetalningar/ Exportintäkterna	Utestående skuld/ Valutareserven
Europa		
Grekland	9	177
Jugoslavien	8	231
Spanien	3	30
Turkiet	11	150
Latinamerika		
Argentina	22	272
Brasilien	13	127
Chile	11	–
Colombia	13	389
Jamaica	5	189
Mexico	22	375
Peru	19	324
Uruguay	42	196
Venezuela	4	60
Mellanöstern		
Egypten	29	513
Iran	18	279
Irak	2	620
Israel	16	237
Saudiarabien	2	5
Asien		
Burma	18	306
Indien	27	1 020
Indonesien	10	400
Korea	14	352
Malaysia	3	70
Pakistan	23	1 081
Filippinerna	8	100
Singapore	1	37
Thailand	2	38
Afrika		
Algeriet	15	175
Etiopien	7	165
Ghana	3	326
Marocko	8	456
Nigeria	2	66
Sudan	12	1 124
Tunisien	15	317
Zaire	8	362
Zambia	11	348

Sammanfattning

Vi har i det föregående kommit fram till att av de 20 angivna u-länderna endast 6 u-länder bör ha allvarliga skuldproblem. Dessa länder är, som framgår av tabell 11, Indien, Pakistan, Argentina, Chile, Colombia, Egypten och Peru.

Tabell 11. U-länder med "kritisk" skuldbörda

Land	Total utestående skuld (milj. dollar)	Relativ andel
Indien	11 653	40
Pakistan	4 647	16
Argentina	3 576	12
Chile	3 365	11
Colombia	2 293	8
Egypten	2 041	7
Peru	1 667	6
Summa	29 242	100

Totalt uppgår de 20 u-ländernas utestående skuld till 76 637 milj. dollar. U-länder, som bedöms ha allvarliga skuldprobelm, svarar således för drygt en tredjedel av den sammanlagda skulden. Den "kritiska skuldbördan" torde därför approximativt kunna skattas till något mer än en tredjedel av samtliga u-länders totala skuldbörda på ca 100 miljarder dollar.

7 Slutsatser

Vi kan nu med ledning av det föregående göra följande fyra mera generella slutsatser

- Huvuddelen av u-ländernas år 1973 totala utestående skulder på ca 120 miljarder är koncentrerade till ett begränsat antal u-länder. Indien är därvid det land som innehar den största skulden med drygt 12 miljarder dollar och svarar därmed för drygt 10 % av u-ländernas totala skuldsättning.

Vidare kan noteras att 10 u-länder svarar för ca hälften av u-ländernas skuldsättning medan 20 u-länder svarar för två tredjedelar.

- Sammansättningen av u-ländernas totala skuldsättning har förändrats markant under senare år. Sålunda har de privata bunklånens andel ökat kraftigt medan de offentliga bilaterala lånens andel minskat i nästan samma omfattning. Detta har, generellt sett, medfört betydligt hårdare återbetalningsvillkor för u-länderna. Denna tendens har sedermera förstärkts genom ett ökat behov att via den privata kapitalmarknaden finansiera växande bytesbalansunderskott i samband med den internationella ekonomiska krisen. Detta problem har främst gällt de relativt rika u-länderna som bedömts vara kreditvärdiga på den privata kapitalmarknaden. Många av dessa länders kreditvärdighet är i dag dock föremål för en snabb urholkning.

- U-ländernas totala skuldsättning koncentreras främst till de relativt rika u-länderna – u-länder med en per capitainkomst på 1000 $ och mer samt de oljeproducerande u-länderna. Dessa länder svarade vid slutet av år 1974 för 44 % av u-ländernas totala skuldsättning, 54 % av u-ländernas samlade skuldtjänst, 50 % av u-ländernas samlade bruttonationalprodukt men endast för 23 % av u-ländernas totala befolkning.

De allra fattigaste u-länderna – u-länder med en per capitainkomst under

200 dollar per år – svarade däremot för en relativt liten del av u-ländernas skuldsättning, vilket naturligtvis hänger samman med att dessa länder ofta inte bedöms vara kreditvärdiga på den privata kapitalmarknaden. Dessa länder svarar för 24 % av skuldsättningen, 12 % av skuldtjänsten, 19 % av den samlade bruttonationalprodukten och 65 % av den totala u-landsbefolkningen.

• Det i det föregående genomförda räkneexemplet bör kvantitativt sett, självfallet tolkas med stor försiktighet. Däremot är bedömningen att endast ett begränsat antal u-länder står inför akuta skuldproblem säkert helt riktig. Den kraftiga ökningen av u-ländernas skulder under senare år har främst föranletts av rikare u-länders upplåning hos kommersiella banker och på den internationella kapitalmarknaden. Det finns därför anledning att tro att de verkliga skuldkriserna i framtiden kommer att drabba just u-länder med stora privata och kommersiella skulder, något som dock inte gäller för de fattigaste u-länderna.

F. n. finns det inte heller något som tyder på att de fattigaste u-länderna som grupp har några skuldproblem i egentlig mening. Den totala skuldsättningen är relativt låg och skuldtjänsten är som regel hanterbar. Ingen negativ förändring förutses heller under de närmaste åren när det gäller skuldtjänstkvoten. De fattigaste u-ländernas svårigheter torde istället kunna hänföras till den låga nivån på kapitalinflödet – inkl. offentligt utvecklingsbistånd – som allvarligt hämmar den ekonomiska utvecklingen. Endast ett fåtal länder bland de fattigaste u-länderna kan sägas ha haft verkliga skuldproblem i den meningen att de under senare år har haft svårigheter att fullgöra sina skuldbetalningar. Det gäller främst länder som Indien, Pakistan, Egypten, Sri Lanka och Afghanistan.

Appendix. Vissa u-länders utestående skulder vid utgången av 1973 (milj. dollar)

Land	Totala utestående skulder (1)=(2)+(3)+(4)+(5)+(6)	Bilaterala offentliga lån (2)	Multilaterala lån (3)	Leverantörskrediter (4)	Banklån (5)	Övrigt (6)
1. Indien	12 366	8 535	3 387	398	43	2
2. Brasilien	9 297	2 495	2 132	1 601	2 532	537
3. Iran	7 047	4 263	688	871	1 122	103
4. Mexico	7 031	912	1 867	347	2 636	1 269
5. Indonesien	6 616	5 008	627	406	310	265
6. Pakistan	5 151	3 595	948	251	55	303
7. Algeriet	4 789	1 441	39	1 347	1 789	174
8. Israel	4 766	2 181	161	185	429	1 811
9. Republiken Korea	4 413	1 974	737	1 214	360	128
10. Turkiet	3 778	2 594	944	182	40	19
11. Argentina	3 599	528	821	892	785	573
12. Chile	3 327	1 677	216	391	563	480
13. Colombia	2 722	993	1 113	196	324	97
14. Jugoslavien	2 443	1 204	676	175	365	23
15. Egypten	2 325	1 910	137	80	45	155
16. Grekland	2 250	381	221	252	1 221	176
17. Peru	2 151	616	241	396	678	220

Land	Totala utestående skulder (1)=(2)+(3)+(4)+(5)+(6)	Bilaterala offentliga lån (2)	Multilaterala lån (3)	Leverantörskrediter (4)	Banklån (5)	Övrigt (6)
18. Spanien	1 980	819	428	114	357	262
19. Venezuela	1 901	288	442	420	653	98
20. Taiwan	1 813	1 042	382	292	80	17
21. Zaire	1 519	382	104	303	725	5
22. Filippinerna	1 376	616	479	20	244	17
23. Tunisien	1 266	794	232	87	139	13
24. Marocko	1 245	741	323	90	57	34
25. Malaysia	1 120	301	499	30	203	87
26. Nigeria	1 101	483	568	28	19	4
27. Afghanistan	974	903	61	9	–	–
28. Zambia	967	408	314	15	212	19
29. Ghana	883	254	174	182	205	68
30. Bangladesh	836	348	259	207	221	–
31. Tanzania	794	589	161	0	19	25
32. Bolivia	771	383	100	69	41	178
33. Thailand	750	227	438	61	24	–
34. Irak	737	574	137	26	–	–
35. Panama	669	131	181	49	253	57
36. Ghana	667	345	107	215	–	–
37. Sri Lanka	636	444	119	69	0	4
38. Portugal	621	168	45	275	82	51
39. Kenya	596	300	227	14	21	35
40. Sudan	550	275	178	12	85	–
41. Ecuador	549	148	178	109	83	32
42. Singapore	527	168	224	33	34	68
43. Nicaragua	487	121	189	5	105	68
44. Jamaica	459	127	73	27	174	59
45. Uruguay	453	128	128	90	92	15
46. Etiopien	438	175	224	1	37	–
47. Syrien	436	266	39	131	–	–
49. Dominikanska Republiken	430	272	49	45	60	5
49. Kamerun	418	206	184	12	15	0
50. Burma	417	312	42	62	2	–
1–50 *Summa*	112 457	53 045	22 243	12 286	17 340	7 556
51–86 Övriga länder	6 436	3 295	1 842	483	483	320
Totalt	118 893	56 340	24 085	12 769	17 823	7 876

Bilaga 8 Biståndets utformning – samhällsekonomiska verkningar i u-länderna

Av *Carl Hamilton*

1 Sammanfattning

1.1 *Syftet med studien*

Syften med studien är att analysera några av de problem som uppstår när ett u-land finansierar sina utvecklingsansträngningar med utländskt bistånd.

Ett vanligt argument för restriktioner på bistånd är att valet står mellan alternativen *mer* bistånd omgärdat med restriktioner eller *mindre* bistånd utan restriktioner. Det ligger hos givaren att visa (i) att han korrekt har analyserat den politiska och ekonomiska situationen i givarlandet och att valet verkligen står mellan dessa två alternativ. Det skall vara t. ex. "politiskt omöjligt" för givaren att öka mängden obundet bistånd. Givaren skall även redovisa (ii) att han analyserat och i sitt beslutsunderlag vägt in sannolika merkostnader som restriktionerna medför för mottagarlandet.

Undersökningen sker under antagandet att en förutbestämd summa utländsk valuta, t. ex. svenska kronor, skall överföras från givarlandet till mottagarlandet. Några viktiga frågor är då: Vilka samhällsekonomiska aspekter bör man lägga på själva förhandlingsarbetet som är förenat med en biståndsinsats? Hur påverkas den samhällsekonomiska kostnaden för förhandlingsarbetet av biståndets utformning? Jämfört med den obundna biståndsformen, vilka eventuella merkostnader medför olika typer av bindningar av biståndet för mottagaren? Kan man säga något om storleken av dessa merkostnader? Observera att sådana merkostnader kan medföra att u-landet *förlorar* på att mottaga "bistånd", dvs. man kan *inte* alltid utgå från att något bistånd är bättre än inget bistånd.

Svaret på ovanstående frågor har en viktig konsekvens. Om givaren väljer en för mottagaren, u-landet, mer kostnadskärvande utformning av sitt bistånd måste han klart kunna motivera sitt beslut. Om givaren t. ex. ställer bundet bistånd till förfogande och bindningen åsamkar mottagaren en merkostnad om t. ex. 20 %, åligger det givaren att visa varför den bundna formen skall väljas (i) trots merkostnaden om 20 % och (ii) trots att denna merkostnad drabbar den fattigaste av de två parterna. Eventuella fördelar som den bundna formen medför för givaren (eller för vissa företag/grupper inom givarlandet) skall sålunda vägas mot mottagarens merkostnader under hänsynstagande till att inkomstnivån i mottagarlandet är avsevärt mycket lägre än i givarlandet. (En given kostnad innebär en större välfärdsförlust för ett fattigt än för ett rikt land.)

När givaren binder sitt bistånd innebär detta i allmänhet en *restriktion på mottagarens handlingsfrihet* jämfört med obundet bistånd. Denna restriktion innebär en välfärdsförlust för honom. För att minimera sin välfärdsförlust kommer mottagaren att söka efter metoder att kringgå och minska effekterna av restriktionen, dvs. en anpassningsprocess sätter igång.

När mottagaren har gjort alla de anpassningar han anser sig kunna göra kan *antingen* anpassningsåtgärderna ha helt eliminerat restriktionen på och t. ex. en bindning av biståndet blivit illusorisk *eller* restriktionen ligger helt eller delvis kvar och är *effektiv*.

Det är lämpligt att göra en uppdelning på tre typer av bundet bistånd. Den första är bindning till visst *ursprungsland* och eventuellt även till viss leverantör i ursprungslanget. Den andra typen än bindning till vissa *varor och/eller tjänster*. Slutligen kan biståndet bindas till visst projekt, *projektbindning*, särskilt ofta – och allvarligt – till importandelen i projektet. När biståndet är bundet finns ofta flera av dessa typer av bindningar samtidigt.

1.2 *Biståndets administrations- och förhandlingskostnad*

I den internationella diskussionen om bistånd har man i stort bortsett från kostnader hos mottagaren för att förhandla fram och administrera bistånd i allmänhet och olika typer av bistånd i synnerhet. Därför insamlades ett begränsat empiriskt material från åtta svenska biståndskontor. Detta har skett genom att man genom intervjuer sökt utröna hur mottagaren ser på de administrativa krav på mottagarlandet som följer med utländskt bistånd.

1.2.1 Snedvridning i användningen av administrativa resurser

Det framstår som helt klart att olika givares *olika* krav på beredningsrutiner, information, rapportskrivande etc. medför en stor arbetsbelastning för mottagaren. Om givarna hade haft enklare rutiner i sitt samarbete med sina mottagarländer skulle stora samhällsekonomiska vinster kunnat göras i mottagarländerna. T. ex. hade administratörer i olika departement kunnat frigöras för andra (produktiva) insatser i stället för att som nu sådana insatser tidsmässigt konkurreras ut av kontakter m. m. med biståndsgivare. Som speciellt resurskrävande upplevs besök av stora delegationer t. ex. av den typ som sänds ut av Världsbanken. Sådana delegationer kräver en mängd lokal service av mottagarlandet. Även på givarsidan finns en merkostnad i form av ökad administration när biståndet omgärdas av restriktioner och bindningar.

1.2.2 Fördröjt planeringsarbete

En andra konsekvens av olika givares *olika* krav på mottagarlandets administration är att planeringsarbetet ofta fördröjs. En fördröjning innebär i allmänhet en samhällsekonomisk kostnad för mottagaren. Det är inte ovanligt att mottagaren tvingas utarbeta flera olika presentationer av samma projekt för att tillfredsställa speciella krav på projektrapportens utformning som olika finansiärer har.

1.2.3 Internationell upphandling

Utländskt bistånd ger mottagarlandet bl. a. möjlighet att öka sin import av varor och tjänster. Det är ett intresse hos framför allt mottagaren men även hos givaren att ökade importmöjligheter utnyttjas på effektivast möjliga sätt. Internationell upphandling kräver visserligen tid, pengar och erfaren och kunnig personal men kan i gengäld effektivt genomförd medföra stora besparingar i form av lägre inköpspriser och lägre framtida driftskostnader. Erfarenheterna från de s. k. UNITAR-seminarierna om internationell upphandling och en del av det empiriska materialet från biståndskontoren ger vid handen att det finns brister hos u-länderna ifråga om rutiner och kunskap om internationell upphandling. Detta gäller framför allt de fattigaste u-länderna.

Konkret skulle följande rekommendationer om de följdes minska mottagarens administrations- och förhandlingskostnader:

- *Mottagarlandet* bör komma överens med givarländerna om förenklade krav och former för hur mottagarlandets rutiner visavi biståndsgivarna skall utformas. Dessa former kommer då att vara anpassade till förhållandena i mottagarlandet.
- Biståndsgivarna bör göra utfästelser om biståndets volym och utformning för flera år framåt. Detta underlättar mottagarens planering och minskar hans kostnader på grund av improvisationer, korta utlandslån etc. Sverige anger för närvarande i princip hur stort biståndet väntas bli under den närmaste treårsperioden. Det är viktigt att dessa treårsplaner inte endast existerar i princip utan även fungerar praktiskt!
- Beslutsfattare i de biståndsgivande länderna bör vara återhållsamma i sina krav på information från mottagarländerna med tanke på åtgången av knappa resurser som krävs för informationsinsamling i dessa länder. Utsändande av delegationer bestående av t. ex. politiker och tjänstemän för att allmänt lära känna ett mottagarland bör göras ytterst sparsamt och planeras med tanke på landets begränsade resurser för att ta emot denna typ av utländska gäster.
- I mottagarlandet bör biståndsgivaren hålla en kompetent och tillräcklig representation med låg omsättning på personalen.
- Mottagarens ramanslag bör förvaltas på ett räntebärande sätt från den dag anslaget i princip är tillgängligt för bistånd till mottagaren (dvs. från budgetårets första dag). Förvaltningen av det räntebärande kapitalet kan ske antingen i Sverige eller mottagarlandet. Ett sådant arrangemang skulle kunna reducera fördröjningskostnaden avsevärt. (För närvarande betalar Sverige i bästa fall ut kvartalsvis till mottagarländer; dock ej till alla.)
- Biståndsgivaren kan initiera utbildning av internationella inköpare och fungera som internationell upphandlare när mottagarlandet så önskar. Självklart får inte detta leda till någon informell bindning av biståndet.

1.3 *Ursprungsbundet bistånd*

1.3.1 Former för ursprungsbundet bistånd

När givaren binder mottagarens upphandling till visst ursprungsland är det vanligtvis till givarlandet självt. Det har också förekommit att man bundit

upphandlingen till en bestämd grupp av länder ("den fria världen", givarlandet plus dess övriga mottagarländer, etc.). I vissa fall specificerar givaren även vilken leverantör som skall anlitas.

Ursprungsbindning kan ta sig olika former. Bindningen kan ske i form av *skriva avtal* mellan givare och mottagare. Bindningen kan också vara *informell* och åstadkommas genom påtryckningar, uppmaningar, "gentlemen's agreement" etc. Att det inte finns några skriftliga avtal om bindning utgör sålunda i och för sig inget bevis för att uteslutande obundet bistånd ges. Två ytterligare slag av ursprungsbundet bistånd är offentliga kreditgarantier och personal från givarlandet.

1.3.2 Identifiering av merkostnader för ursprungsbindning

I en diskussion av de samhällsekonomiska merkostnaderna för mottagaren av bundet bistånd måste man undersöka mottagarens *teoretiska* möjligheter att lösgöra sig ur givarens bindningar. Man måste också undersöka mottagarens *praktiska* möjligheter därtill.

Ett fall när ursprungsbundet bistånd förefaller vara lika värdefullt som obundet bistånd är när mottagaren utan leverantörsbindningar skulle importerat från ursprungslandet för minst samma belopp som ramen för det ursprungsbundna biståndet (förutsatt att priset blir detsamma i båda fallen). I det fall mottagaren i frånvaro av ursprungsbindningen hade importerat mindre än det belopp som utgör ramen för biståndet kommer bindningen att vara delvis illusorisk, delvis effektiv.

Observera att sannolikheten för direkta merkostnader är större ju mindre givarlandet är. Ursprungsbundet bistånd från ett givarland med ett mindre urval exportvaror och experter gör detta lands bistånd svårare för mottagaren att utnyttja än om samma summa ursprungsbunda bistånd hade kommit från ett stort givarland.

Även en illusorisk bindning är emellertid inte utan kostnader för mottagaren. Om man tar hänsyn bl. a. till mottagarens administrationskostnader – vilket man skall göra! – finner man att en rent illusorisk bindning ändå är ett sämre arrangemang än helt obundet bistånd. Mottagaren måste även vid en illusorisk bindning t. ex. registrera handeln mellan givare och mottagare för att kontrollera att en ingången överenskommelse om länder- och leverantörsursprung uppfylls. En lika omfattande kontroll av handeln krävs rimligen inte vid obundet bistånd.

I de fall ursprungsbindningen är effektiv, vari ligger merkostnaden för mottagaren? I princip skall man jämföra kostnaden för varor inköpta med hjälp av ursprungsbundet bistånd med kostnaden för varor inköpta med hjälp av obundet bistånd på världsmarknaden, alternativt efter en fri internationell anbudsgivning.

Endast i det fall de önskade varorna finns *till världsmarknadspris* i givarlandet kommer en effektiv bindning inte att åsamka mottagaren någon merkostnad (anpassningskostnaden kan naturligtvis ändå finnas).

Beträffande ursprungsbundet personalbistånd bör man undersöka om alternativet till den ursprungsbundne experten är (i) en annan utländsk expert, (ii) en inhemsk expert eller (iii) ingen expert alls.

I det fall alternativet är *en annan utländsk expert* är merkostnaden för

en ursprungsbunden expert skillnaden mellan hans lön och den andre utländske expertens lön, som alternativt hade betalats om biståndet hade givits i form av en summa reda pengar. Dessutom får man ta hänsyn till om skatt betalas i mottagarlandet, i vilken valuta lönen betalas ut, hur stor del av lönen som förs in i landet och spenderas där samt skillnader i andra förmåner (s. k. "fringe benefits").

I det fall alternativet är en *inhemsk expert* måste genomgående en korrigerad växelkurs användas vid jämförelser med kostnaden för den utländske experten.

Kostnaden som den ursprungsbundne utländske expertens lön skall jämföras med är det belopp som u-landsregeringen hade måst betala för att lokalt rekrytera en expert som kan lösa samma uppgifter som den utländske experten. Det är värt att observera att det i många u-länder, framför allt i Asien och Latinamerika, finns arbetslös utbildad ungdom. Kostnaden för en lokal expert kan då vara kostnaden för den extra utbildning och/eller träning som några av dessa ungdomar behöver för att kunna klara av expertarbetet plus den lön de sedan kan acceptera. Det är möjligt att *en* utländsk expert kan motsvaras av *två eller flera* lokala personer som *tillsammans* har alla den utländske expertens kvalifikationer. Man får då jämföra med deras sammanlagda utbildnings- och lönekostnad.

Lokalt rekryterad arbetskraft måste i allmänhet betala skatt på sina inkomster. Eftersom detta inte gäller utländska experter kan här ofta ligga en betydelsefull merkostnad för en ursprungsbunden expert. Värdet av övriga förmåner uppgår i allmänhet inte heller till lika mycket för lokalt rekryterade experter.

Om en expert *påtvingas* mottagaren av biståndsgivaren är mottagarens alternativ att inte skaffa någon expert alls. Merkostnaden blir då lika med samtliga mottagarens (eventuella) kostnader för experten.

1.3.3 Det ursprungsbundna biståndets effekt på andra u-länder

Om ett land ger ursprungsbundet bistånd innebär detta att ursprungslandets företag ges en starkare konkurrenskraft än företag i andra länder som inte ger ursprungsbundet bistånd till mottagarlandet. Det är då viktigt att komma ihåg att sådan favorisering av det egna näringslivet verkar diskriminerande gentemot bl. a. mottagarlandets potentiella producenter såväl som andra u-länder, som hade kunnat sälja och exportera till mottagarlandets regering.

Eftersom det framförallt är i-länder som ger ursprungsbundet bistånd kan man förvänta sig att ett för i-länderna som grupp fördelaktigt handelsmönster förstärks, genom att gruppen drar till sig handel som alternativt kunde ha ägt rum mellan u-länder, dvs. u-ländernas handel sinsemellan hämmas av ursprungsbundet bistånd från i-länderna.

1.4 *Bistånd bundet till vissa varor och tjänster*

1.4.1 Former och motiv för bistånd bundet till vissa varor och tjänster

Med bistånd bundet till vissa varor och tjänster menas att givaren kräver att mottagaren endast använder biståndet till inköp av vissa varor, ofta

livsmedel, och/eller vissa tjänster. Anledningen kan vara att givaren misstror mottagarens förmåga att själv välja rätt medel för att uppnå parternas överensstämmande utvecklingsmål (i detta fall är ett medel att använda vissa varor och tjänster).

Ett annat skäl kan vara att givaren misstror mottagarens övergripande utvecklingsmål och vill söka uppfylla sina egna mål i mottagarlandet genom att inte överlåta valet av medel till mottagagen.

I praktiken är det svårt att i något av fallen ovan i längden förverkliga egna mål genom biståndspolitik när de inte ligger i linje med mottagarlandets praktiserade politik, t. ex. i fråga om ekonomisk och social utjämning.

Varubundet bistånd är ofta också ursprungsbundet. Till de merkostnader som diskuteras nedan skall således i allmänhet läggas merkostnader för utsprungsbundet bistånd. Man får då merkostnaden för s. k. dubbel bindning.

1.4.2 Principer för värdering av skänkta varor

I princip är värdet för *mottagaren* av en gåva den summa pengar som *mottagaren* (eller mera exakt: konsumenterna i mottagarlandet) vore beredd att betala för gåvan. Om mottagaren av någon anledning inte alls är intresserad av att ta emot gåvan är sålunda värdet av gåvan noll oberoende av priser i givarlandet eller på världsmarknaden.

I allmänhet är emellertid mottagaren villig att betala en summa pengar för gåvan. Ett sätt att uppskatta denna summa är att undersöka om mottagaren kan sälja gåvan vidare på världsmarknaden och använda intäkten från försäljningen enligt eget gottfinnande. Intäkten från en sådan tänkt försäljning är i allmänhet en någorlunda korrekt mätare på gåvans värde ur mottagarens synpunkt. Metoden ger dock en viss systematisk överskattning. Skillnaden mellan givarens och mottagarens värdering av gåvan illustreras i huvudtexten med diskussionen kring värdet av USAs spannmålssändningar till u-länder under 50- och 60-talet. Eftersom USA hade föga alternativ användning för spannmålen var dess värde för givaren väsentligt lägre än en värdering till dåvarande världsmarknadspris ger vid handen.

1.4.3 Varubundet biståndsfekter i mottagarlandet

I det följande sammanfattas varubundet biståndsfekter under tre rubriker: anpassningskostnad, effekter på resursallokering och effekter på inkomstfördelningen i mottagarlandet.

Antag att mottagaren får en viss vara, t. ex. vete. Varan kunde också ha varit något annat livsmedel, en verkstadsprodukt, konstgödsel etc.

Anpassningskostnaden

Antag att vetegåvan helt och hållet ersätter en planerad kommersiell import så att totala utbudet av vete i mottagarlandet är oförändrat. Det kan tyckas att varubundet bistånd i sådana situationer inte medför någon extra kostnad för mottagaren, eftersom han genom att minska sin kommersiella import

av varan tjänar in utländsk valuta som han sedan kan använda för annan import. Ett vetebistånd skulle på så sätt av mottagaren kunna omvandlas till en summa fritt disponibel utländsk valuta. Detta resonemang är i allmänhet helt riktigt på längre sikt. Några praktiska svårigheter måste dock framhållas.

Givarens motiv för att binda biståndet till viss vara t. ex. vete är ofta att man inför hemmaopinionen vill kunna peka på att biståndet gått till t. ex. behövande människor eller flyktingar men inte hamnat i korrupta politikers eller svartabörshajars fickor. Ett sätt att destinera biståndet till utvalda folkgrupper kan då tyckas vara att ge det i form av livsmedel, filtar, tält, etc. Om mottagaren är skicklig i sin anpassning och drar ned sin kommersiella import av varan i fråga (livsmedel, filtar, tält, etc.) i motsvarande mån kommer dock givarens strävan att binda biståndet till viss(a) vara(or) att ha varit förgäves. Emellertid, om mottagaren på ett påfallande sätt omvandlar bundet bistånd till obunden utländsk valuta, kan detta äventyra hans utsikter till något framtida bistånd.

En andra invändning är att en omvandling av varubundet bistånd från varor till obunden utländsk valuta kräver dels viss förberedelsetid, dels en förvaltning som har god överblick över den aktuella utrikeshandelssituationen. Även om förvaltningen har förberedelsetid, kan man inte utgå ifrån att den i allmänhet är effektiv nog att på ett perfekt sätt administrera den behövliga omplaneringen av landets kommersiella import.

En högst sannolik konsekvens av mottagarländers strävan att vilja omdisponera handeln på grund av bundet bistånd är en ansvällning av deras administration av utrikeshandeln. Som tidigare påpekats kan en sådan tillväxt av byråkratin innebära betydande samhällsekonomiska kostnader.

I de fall mottagaren normalt importerar varan ifråga på kommersiell basis kan man förmoda att han inskränker sådan import om det varubundna biståndet antar *permanent* karaktär. En förutsättning är naturligtvis att den normala kommersiella importen av biståndsvaran är större än den kvantitet mottagaren får i bistånd. Slutsats: normalt ingen effektiv bindning när det varubundna biståndet antar permanent karaktär ty då har mottagaren haft tid på sig att göra omdisponeringar etc., *dock till en samhällsekonomisk merkostnad.*

När leder varubundet bistånd till en nettoökning i införseln (kommersiell import plus varubundet bistånd) av biståndsvaran – t. ex. vete – till mottagarlandet? För det första: varubundet bistånd som ges med kort varsel och mottagaren saknar administrativa möjligheter att göra omdisponeringar tillräckligt snabbt. Det typiska fallet är *katastrofbistånd.*

Vid varubundet bistånd av permanent karaktär anpassar sig mottagaren och hans allmänna importkapacitet förbättras (genom den intjänade utländska valutan som annars hade spenderats på kommersiell import av biståndsvaran). Den ökade importkapaciteten kommer att användas för import av allehanda varor och tjänster och sannolikt även för en ökad kommersiell import av biståndsvaran, t. ex. vete. På detta sätt – och detta är det andra fallet – leder varubundet bistånd, genom att det ökar landets totala importkapacitet, till en ökad införsel av flera varor – t. ex. vete, krigsmateriel – precis på samma sätt som obundet bistånd, dock med den ovan omtalade anpassningskostnaden som alltid finns vid varubundet bistånd. Om man

ger livsmedelsbistånd – eller andra slag av varubundet bistånd – finns det sålunda i allmänhet goda skäl att lägga om biståndet till obunden form. I det följande analyseras effekterna i mottagarlandet av en nettoökning av införseln av biståndsvaran.

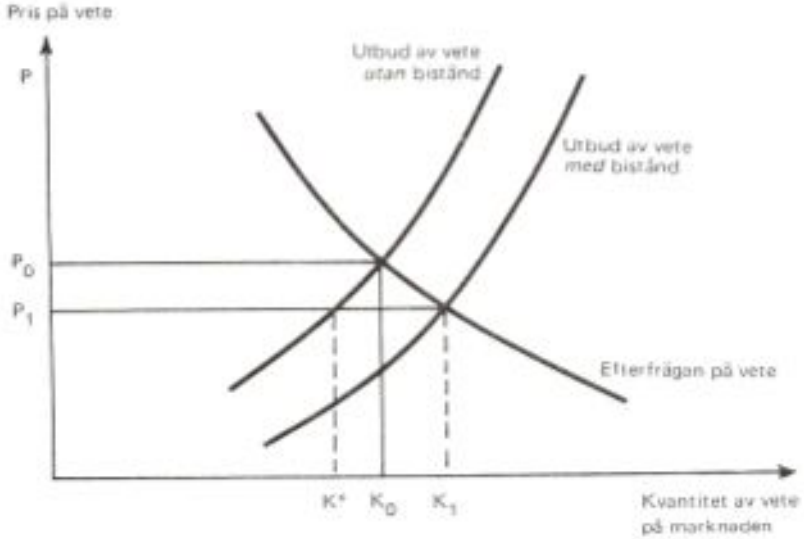
Effekter på resursallokeringen av ökad införsel i mottagarlandet av biståndsvaran

Det första steget i analysen är att undersöka om gåvan inte bara medför en nettoökning i införseln av varan (se föregående avsnitt) utan om gåvan dessutom medför en ökning i totala utbudet av varan i mottagarlandet och om gåvan medför att produktionsfaktorer friställs som tidigare varit engagerade i produktionen av biståndsvaran, t. ex. vete.

I det fall *det totala utbudet av vete i mottagarlandet ökar med hela gåvokvantiteten* är värdet av vetegåvan den summa konsumenterna är villiga att betala för det *ökade* utbudet, i detta fall hela gåvokvantiteten.

Det andra fallet är när *mottagarlandets totala utbud av vete ökar mindre än införseln, dvs. inhemska produktionen minskar och produktionsfaktorer, t. ex. arbetskraft, friställs i produktionen av inhemskt vete.* Tag ytterlighetsfallet och antag att totala utbudet av vete är oförändrat med den ökade införseln på marknaden. Hur skall effekterna av gåvan värderas? I princip skall en samhällsekonomisk värdering göras av de resurser som sparas in genom att gåvan ersätter inhemsk veteproduktion. Värderingen görs genom att man undersöker hur mycket alternativa producenter är villiga att betala för att utnyttja de i produktionen av vete friställda produktionsfaktorerna. T. ex. hur många arbetstimmar frigörs genom gåvan i den inhemska produktionen av vete och hur mycket är de nya arbetsgivarna – om de existerar! – villiga att betala i lön? Inhemska producenter av vete kommer att påverkas negativt av en vetegåva. Detta påstående gäller utom i tre fall.

Fri-konkurrens-fallet illustreras i figur 1 nedan där producenter och kon-



Figur 1. Effekter av vetebistånd i ekonomi med fri konkurrens.

sumenter antas reagera på en förändring i priset på vete (kurvorna är så ritade). Utbudskurvorna visar utbjuden vetekvantitet på marknaden vid olika priser på vete med och utan den ökade införseln på marknaden. Den tredje kurvan visar konsumenternas efterfrågan.

Med den ökade införseln på marknaden ökar utbudet från K_0 till K_1. Som en följd sjunker priset från P_0 till P_1. Inhemska producenter är emellertid endast villiga att producera K^* vid det lägre priset P_1. Gåvan orsakar med andra ord ett prisfall som leder till en lägre inhemsk produktion av vete.[1] Hur stor produktionsminskningen blir beror på utbudets och efterfrågans priskänslighet i varje enskilt fall.

I det fall man ger t. ex. temporär livsmedelshjälp till centralplanerade ekonomier kommer den negativa effekten på inhemsk produktion alltjämt att finnas, men den kommer inte att kanaliseras genom prismekanismen utan genom planer och offentliga direktiv.

Livsmedelsbistånd av *långvarig* karaktär – icke katastrofbistånd – kan leda till en långsiktig ökning av den inhemska jordbruksproduktionen om det används t. ex. för att underlätta jordreformer och investeringar.

Slutsatsen är att varubundet bistånd framför allt på kort sikt kan få en hämmande effekt på den inhemska produktionen. I fråga om livsmedelshjälp kan man gå så långt som att påstå att livsmedelshjälp aldrig får bli ett attraktivt alternativ för mottagaren *om* man har anledning tro att mottagaren kommer att använda livsmedelsbiståndet på ett sätt som minskar den inhemska livsmedelsproduktionen. Några författare menar att mottagaren alltid måste hållas medveten om livsmedelsbiståndets temporära och osäkra natur på grund av biståndets effekt på priser och incitament att producera.

En ytterligare fråga i sammanhanget är huruvida den totala volymen av *marknadsförd* spannmål ökar eller minskar på grund av ökad införsel givet att totala spannmålsproduktionen är oförändrad. Eftersom den enskilde bonden både är producent och konsument av spannmål kan han reagera på en (eventuell) prissänkning på två sätt. Givet att hans totala produktion är oförändrad kan han välja att behålla mer än förut för sin egen och familjens konsumtion. Om alla bönder ökar den egna familjens konsumtion minskar böndernas sammanlagda marknadsförda överskott. Man kan emellertid även argumentera för att minskad egen konsumtion är mest trolig. För att bonden skall kunna hålla den nödvändiga kontantinkomsten oförändrad måste han vid ett prisfall öka den marknadsförda delen av sin totala produktion och minska egna konsumtionen. Båda dessa ståndpunkter har sina förespråkare.

Effekter på inkomstfördelningen av ökad införsel i mottagarlandet av biståndsvaran

Av ovanstående resonemang framgick att man måste vara mycket uppmärksam på att (potentiella) producenter kan drabbas av prisfall på sina produkter till följd av varubundet bistånd och eventuellt kommer produktionsfaktorer att friställas i de delar av ekonomin som producerar biståndsgåvan, t. ex. vete. Indirekt kan emellertid viss ökad sysselsättning uppstå på annat håll i ekonomin.

I en i-landsekonomi skulle ett prisfall inom en sektor leda till anpassningsproblem, men efter kortare eller längre tid har man anledning tro att

[1] Den ökade införseln är kvantiteten K_1-K^*. Denna utbudsökning motverkas av de inhemska producenternas utbudsminskning K_0-K^*. Nettoeffekten blir att totala utbudet ökar med K_1-K_0.

arbetskraft och andra produktionsfaktorer finner sysselsättning i andra sektorer bl. a. med hjälp av en aktiv arbetsmarknadspolitik. I alla händelser kan man i i-länder genom finans- och socialpolitik helt eller delvis kompensera grupper som är utsatta för strukturomvandling.

I ett typiskt u-land däremot finns ytterst sällan fungerande ekonomisk-politiska instrument som kan göra en strukturomvandling smidig och/eller kompensera människor för inkomstbortfall. Detta medför att människor som är sysselsatta i en sektor med försämrad lönsamhet, t. ex. på grund av sjunkande priser, får bära anpassningsproblemen helt själva. Eftersom människorna i u-länder ofta redan i utgångsläget lever på en låg levnadsstandard är anpassningsproblem i form av t. ex. en oförutserber arbetslöshet och/eller lägre inkomster självklart särskilt allvarliga.

1.4.4 Empiriska undersökningar

Empiriska undersökningar av effekterna av varubundet bistånd har framför allt gjorts i Indien i samband med spannmålssändningarna från USA. Observera att dessa spannmålssändningar blev alltmer permanenta till sin natur och att spannmålsbiståndet kan antas ha medfört en allmänt ökad importkapacitet med effekt bl. a. på det indiska jordbruket. I allt empiriskt samhällsvetenskapligt arbete är det svårt att exakt fastställa orsakssamband och i detta fall påverkade en mängd faktorer förutom de amerikanska sändningarna Indiens totala produktion av spannmål.

Även om den indiska regeringen genom olika åtgärder verkligen hindrade den inhemska jordbruksproduktionen från att minska så bör man vara medveten om att detta skedde till en kostnad för det indiska samhället i form av subventioner. En fråga man bör ställa är följande: Hade man i Indien till en lägre samhällsekonomisk kostnad kunnat nå samma tillgång på jordbruksprodukter genom att använda sig av andra ekonomisk-politiska medel?

En ofta framförd synpunkt i samband med vetesändningarna är att de ledde till att de indiska myndigheterna försummade åtgärder för ökad inhemsk jordbruksproduktion. I och med det amerikanska vetet kände indiska regeringen inte samma tryck att genomföra t. ex. institutionella reformer på landsbygden.

Mot denna synpunkt kan man hävda att det i allmänhet vore att överskatta värdet av just livsmedelsbistånd om man tror att det kan vara avgörande för ett lands bristande produktionsökning i jordbruket. Permanent livsmedelsbistånd har – se avsnitt 4.3 – ungefär samma effekt som obundet bistånd. Det avgörande för den långsiktiga effekten av livsmedelshjälp på den inhemska produktionen är dels u-landsregeringens viljeinriktning beträffande jordbruksproduktion etc., dels dess möjligheter att förverkliga sina intentioner.

1.5 *Projektbundet bistånd*

1.5.1 Former och motiv för projektbundet bistånd

Projektbundet bistånd innebär att biståndet knyts till ett konkret projekt i mottagarlandet. Två motiv för projektbindning är vanliga. För det första

vill givaren kunna identifiera sin insats i mottagarlandet och kunna peka på en fabrik, skola, bevattningsanläggning eller dylikt, som inte skulle ha kommit till stånd utan givaren. För det andra kan givaren anse att mottagarens kapacitet och/eller vilja att ta hand om mottaget bistånd på ett "rimligt" sätt är undermålig. Projektbundet bistånd är ofta kombinerat med såväl ursprungsbundet som varubundet bistånd; en tredubbel bindning (gäller dock ej Sverige).

1.5.2 Anpassning och anpassningskostnad

När man diskuterar mottagarens merkostnader p. g. a. projektbundet bistånd jämfört med obundet bistånd måste man återigen söka analysera mottagarens praktiska möjligheter att eliminera för honom negativa effekter av bindningen.

Man bör lägga märke till att det faktum att bistånd på ett iögonenfallande sätt är knutet till ett visst projekt inte nödvändigtvis innebär att det är detta projekt som givaren till syvende og sidst finansierar. Vid en utvärdering av givarens biståndsinsats skall det marginella projektet i mottagarens utvecklingsplan analyseras, vilket ofta – oftast? – inte är det projekt som biståndsgivaren betraktar som "sitt" projekt. Däremot kan givaren ofta influera utformningen och genomförandet av vissa projekt. Eftersom dessa projekt normalt prioriteras högt av mottagaren kommer en utformning av projekten som *inte* är bästa möjliga att vara särskilt olycklig.

1.5.3 Projektbindningens merkostnader

Om mottagaren hade fått obundet bistånd och då utformat sitt projekt annorlunda än vid projektbundet bistånd kan man vara tämligen övertygad om att den bundna formen medfört merkostnader för mottagaren. I det följande sammanfattas kortfattat några ofta framförda kritiska synpunkter givares inflytande på projektval och projektutformning.

Projektbundet bistånd medför ofta att man väljer *alltför kapitalintensiv teknik*. Detta beror dels på att givaren är beredd att finansiera endast importerade varor och tjänster som skall användas i projektet, dels på att i-landsutbildad personal används.

Bistånd har företrädesvis givits till projekt i den *moderna urbana sektorn*. Minst två merkostnader finns hos ett urbant projekt jämfört med ett projekt i jordbrukssektorn; dels samhällsekonomiska kostnaden för migration från land till stad, dels nackdelar med eventuellt mer ojämn inkomstfördelning *inom* den urbana sektorn.

Bistånd ges oftare till *stora projekt* än till små. Ur givarens synpunkt är det enklare och billigare att administrera några få stora projekt än många små, eftersom varje projekt har en hög fast kostnad för givaren.

Bistånd ges hellre till *nya projekt* än till utvidgning och underhåll av redan existerande projekt.

Givarnas favorisering av vissa typer av projekt leder sålunda till att projekt ofta fått en utformning, lokalisering etc., som avviker från den ur mottagarens synpunkt bästa och som han hade kunnat välja vid obundet bistånd.

1.6 *Kompletterande synpunkter*

1.6.1 Missvisande officiella växelkurser i u-länder

När inköp i hemlandet eller andra u-länder är ett alternativ måste en samhällsekonomiskt korrekt växelkurs användas.

De flesta u-länder har betalningsbalansproblem. Man söker behärska dessa genom att ransonera tillgänglig utländsk valuta och fördela den genom ansökningar från importörer. Det officiella priset på utländsk valuta i ett system med valutaransonering underskattar den utländska valutans samhällsekonomiska värde. Som en följd härav skall man i en samhällsekonomisk kalkyl inte använda sig av den officiella valutakursen utan i stället ett högre pris som speglar betalningsviljan för utländsk valuta hos importörer och exportörer. I annat fall kommer en jämförelse av inköp från utlandet med alternativet att köpa från inhemska leverantörer att bli helt missvisande och leda till en systematisk favorisering av inköp från utlandet.

1.6.2 Framtida merkostnader på grund av bindning

Hittills har diskuterats som om merkostnaden för bundet bistånd endast inträffar en gång, nämligen vid importtillfället. Eftersom framför allt industrivaror även efter importtillfället normalt medför kostnader i form av underhåll, reparationer och utbyte av reservdelar, är det synnerligen viktigt att i kalkylen också inkludera inte bara merkostnaden vid importtillfället utan även framtida merkostnader. I projektbundet bistånd där givaren finansierar importerade varor och tjänster endast vid projektstarten har ofta framtida kostnader blivit mycket problematiska. Dessa merkostnader är allvarliga av två skäl, dels därför att de ofta underskattats vid projektstarten, dels därför att det ofta rör sig om knapp utländsk valuta.

1.7 *Empiriska uppskattningar av den effektiva bindningens merkostnad beräknat på specificerade anbud, varor och projekt*

I de studier som redovisas i huvudtexten diskuteras svårigheterna att empiriskt undersöka merkostnader för bundet bistånd jämfört med obundet bistånd. Den slutsats man kan dra efter en genomgång av dessa empiriska studier är att mottagarens merkostnad för den del av givarlandets exportökning som har sin grund i bindning i genomsnitt sannolikt uppgår till minst 20 % för varor. Denna slutsats bekräftas av personer med erfarenhet av internationell upphandling.

Tabell 1 sammanfattar de viktigaste sannolika effekterna av olika typer av restriktioner på bistånd.

Tabell 1 Sannolika effekter av olika typer av restriktioner på bistånd

Typ av restriktion	Effekter i mottagarlandet
1. ursprungsbundet bistånd (t. ex. till upphandling i Sverige)	(i) för den del av givarlandets exportökning som orsakas av ursprungsbindningen uppstår lätt merkostnader vid importtillfället *och i framtiden på grund av reparationer och reservdelar* (ii) potentiella leverantörer och personal från mottagarlandet och andra u-länder diskrimineras gentemot i upphandling och anbudsgivning (iii) byråkratisering och snedvridning i användningen av knappa administrativa resurser, bl. a. för att söka minska effekterna av ursprungsbindningen
2. bistånd bundet till vissa varor och tjänster (t. ex. till vete)	(i) en stor varugåva kan lätt få en hämmande effekt på totala inhemska produktionen av varan (ii) man måste vara uppmärksam på att en varugåva kan påverka inkomstfördelningen till nackdel för (potentiella) inhemska producenter av varan (ev. arbetslöshet) (iii) byråkatisering och snedvridning i användningen av knappa administrativa resurser bl. a. för att söka minska effekterna av bindningen (iv) allt bistånd ger upphov till ett kortsiktigt utländskt beroende och detta torde speciellt gälla bistånd bundet till varor och tjänster
3. bistånd bundet till projekt	(i) ofta väljes alltför kapitalintensiv utformning av projekten, särskilt importkomponenten (ii) ofta snedvridning av projektval till nackdel för jordbrukssektorn (iii) ofta favorisering av stora och nya projekt (iv) byråkratisering och snedvridning i användningen av knappa administrativa resurser bl. a. för att söka minska effekterna av projektbindningen

2 Inledning

2.1 *Syftet med studien*

Syftet med denna studie är att analysera några av de problem som uppstår när ett u-land finansierar sina utvecklingsansträngningar med utländskt bistånd.

Ett vanligt argument för restriktioner på bistånd är att valet står mellan alternativen *mer* bistånd omgärdat med restriktioner och *mindre* bistånd utan några restriktioner. Det ligger hos givaren att visa (i) att han korrekt har analyserat den politiska och ekonomiska situationen i givarlandet och att valet verkligen står mellan dessa två altenativ. Det skall sålunda vara t. ex. "politiskt omöjligt" för givaren att öka mängden obundet bistånd. Givaren skall även redovisa (ii) att han analyserat och i sitt beslutsunderlag vägt in de sannolika merkostnader som restriktionerna medför för mottagarlandet.

Undersökningen sker under antagandet att en förutbestämd summa utländsk valuta t. ex. svenska kronor skall överföras från givarlandet till mot-

tagarlandet. Några viktiga frågor är då: Vilka samhällsekonomiska aspekter bör man lägga på själva förhandlingsarbetet som är förenat med en biståndsinsats? Hur påverkas den samhällsekonomiska kostnaden för förhandlingsarbetet av biståndets utformning? Jämfört med den obundna biståndsformen, vilka eventuella merkostnader medför en bindning av biståndet för mottagaren? Kan man säga något om denna merkostnads storlek? Observera att sådana merkostnader kan medföra att u-landet *förlorar* på att mottaga "bistånd", dvs. man kan inte alltid utgå från att något bistånd är bättre än inget bistånd.

Svaret på ovanstående frågor har en viktig konsekvens. Om givaren väljer en för mottagaren mer kostnadskrävande utformning av sitt bistånd måste han klart kunna motivera sitt beslut. Om givaren t. ex. ställer 100 miljoner kronor i bundet bistånd till mottagarens förfogande och bindningen åsamkar mottagaren en merkostnad om t. ex. 15 miljoner kronor åligger det givaren att visa varför den bunda formen skall väljas (i) trots merkostnaden om 15 milj. kr. och (ii) trots att denna merkostnad drabbar den fattigaste av de två parterna. De *eventuella* fördelar som den bundna formen medför för givaren (eller företag och grupper inom givarlandet) – t. ex. ökad sysselsättning, snabbare ekonomisk tillväxt, bättre betalningsbalans, högre företagsvinster – skall sålunda vägas mot mottagarens merkostnader under hänsynstagande till att inkomstnivån i mottagarlandet är avsevärt mycket lägre än i givarlandet. (En given kostnad innebär en större välfärdsförlust för ett fattigt än för ett rikt land.)

När givaren binder sitt bistånd innebär detta en *restriktion på mottagarens handlingsfrihet* jämfört med obundet bistånd. Denna restriktion innebär en välfärdsförlust för mottagaren. För att minimera sin välfärdsförlust kommer mottagaren att söka efter metoder att kringgå och minska verkningarna av restriktionen, dvs. en anpassningsprocess sätter igång. Mottagaren söker t. ex. i förhandlingar med givaren uppnå bättre biståndsvillkor, han söker styra över import från andra länder till givarlandet, han söker dra ned sin kommersiella import av sådana varor som han får mottaga som gåva etc. Kostnaderna för dessa åtgärder kommer fortsättningsvis att kallas mottagarens *administrations- och förhandlingskostnad* respektive *anpassningskostnad*.

När mottagaren har gjort alla de anpassningar han anser sig kunna göra kan *antingen* anpassningsåtgärderna ha helt eliminerat restriktionen på handlingsfriheten och t. ex. en bindning av biståndet blivit illusorisk *eller* restriktionen ligger helt eller delvis kvar och är effektiv. De merkostnader som mottagaren åsamkas i det senare fallet vid bundet bistånd kallas fortsättningsvis den *effektiva bindningens merkostnad*.

2.2 *Tre huvudtyper av bundet bistånd*

Givaren kan binda sitt bistånd på flera olika sätt. För en undersökning av eventuell merkostnad för bundet bistånd jämfört med obundet bistånd är det lämpligt att göra en uppdelning på tre olika huvudtyper av bundet bistånd. Den första typen är bindning till visst *ursprungsland* och eventuellt även till viss leverantör i ursprungslandet för inköp av varor och tjänster. Den andra typen är bindning till vissa *varor* och/eller *tjänster*. Slutligen

kan biståndet bindas till visst projekt, *projektbindning*, särskilt ofta och allvarligt till importkomponenten i projektet.

Om biståndet är bundet finns ofta flera typer av bindningar *samtidigt*. Bistånd bundet till varor och tjänster är sålunda i allmänhet även ursprungsbundet (eventuellt ned till leverantörsnivå[1]); man får en dubbel bindning (tredubbel vid leverantörsbindning). Projektbundet bistånd är ofta också bundet till såväl ursprungsland som bestämda varor och tjänster, dvs. man får en tredubbel bindning (fyrdubbel vid leverantörsbindning).

Den fortsatta framställningen är disponerad på så sätt att i avsnitt 3 diskuteras mottagarens administrations- och förhandlingskostnad. Detta är en kostnad som följer med allt bistånd. I avsnitt 4 diskuteras ursprungsbundet bistånd och därefter, i avsnitt 5, bistånd bundet till varor och tjänster och slutligen, under 6, projektbundet bistånd. Syftet med denna uppläggning är att visa på de allt högre kostnaderna för de vanligaste formerna av restriktioner på bistånd; först kostnaden för att administrera bistånd i allmänhet, därefter kostnaden för ursprungsbundet bistånd, sedan ursprungsbundet plus varu- och tjänstebundet bistånd och, slutligen, ursprungsbundet plus varu- och tjänstebundet plus projektbundet bistånd. Studien avslutas i avsnitt 7 med viktiga kompletterande synpunkter på valutakurser och framtida kostnader och avsnitt 8 med en kort redogörelse för empiriska uppskattningar av den effektiva bindningens merkostnad beräknas på vissa varor, anbud och projekt.

3 Biståndets administrations- och förhandlingskostnad

I den internationella diskussionen om bistånd har man i stort bortsett från kostnader hos mottagaren för att förhandla fram och administrera bistånd i allmänhet och olika typer av bistånd i synnerhet.[2] Därför har ett begränsat empiriskt material samlats in från åtta svenska biståndskontor. Det har skett genom att man med intervjuer sökt utröna hur mottagaren ser på de administrativa krav som utländskt bistånd medför.

3.1.1 Snedvridning i användningen av administrativa resurser

Det framstår som helt klart att olika givares *olika* krav på beredningsrutiner, information, rapportskrivande etc. medför en stor arbetsbelastning för mottagaren. Om biståndet i stället vore helt obundet eller om givarna åtminstone hade haft enklare rutiner i sitt samarbete med sina mottagarländer skulle stora samhällsekonomiska vinster kunna göras i mottagarländerna.

I nuvarande situation krävs det fler handläggande tjänstemän, sekreterare och andra resurser för att administrera kontakterna med biståndsgivarna än vid t. ex. obundet bistånd. Högutbildade och svårrekryterade tjänstemäns tid är inte gratis! Den samhällsekonomiska kostnaden för en extra stor administration i mottagarlandet och på dess egna utländska ambassader är den välfärdsökning som dessa resurser hade medfört för mottagarlandet i sin alternativa användning. T. ex. hade administratörer i olika departement kunnat frigöras för andra insatser i mottagarlandet i stället för att dessa nu tidsmässigt konkurreras ut av kontakter m. m. med biståndsgivare.

[1] Även om en formell bindning ned till leverantörsnivå är sällsynt kan den i praktiken ofta uppstå eftersom det är vanligt att det endast finns en enda producent i givarlandet som kan bli aktuell som leverantör.

[2] Undantag är White (1974) som dock framför allt intresserat sig för biståndets politiska och institutionella aspekter.

Det är värt att observera att inte endast utrikes- och planeringsdepartementen i mottagarländerna får en extra arbetsbörda. Mycket ofta måste även fackdepartementen och verkställande myndigheter ta sig tid med biståndsgivarna. Som speciellt resurskrävande upplevs besök av stora delegationer t. ex. av den typ som sänds ut av Världsbanken. Sådana delegationer kräver en omfattande service som mottagarlandet skall tillhandahålla. (Mot denna extra arbetsbörda skall naturligtvis vägas den nytta som sådana delegationer kan göra för mottagarlandet!)

Även på givarsidan finns en merkostnad i form av ökad administration när biståndet omgärdas av olika restriktioner och bindningar. Om kostnaden för denna extra administration inkräktar på de för biståndsinsatser tillgängliga medlen, kommer det totala biståndsflödet att bli mindre än om biståndet givits utan restriktioner.

3.1.2 Fördröjt planeringsarbete

En andra konsekvens av olika givares *olika* krav på mottagarlandets administration är att planeringsarbetet ofta fördröjs. En fördröjning innebär även den en samhällsekonomisk kostnad för mottagaren. Detta gäller under förutsättning att biståndet (t. ex. ett projekt) inte under det fortsatta beredning- och förhandlingsarbetet undergår en faktisk kvalitetsförbättring. I så fall kan naturligtvis slutresultatet av förhandlingsarbetet innebära en samhällsekonomisk vinst för mottagaren. Man får emellertid i ett sådant här sammanhang vara uppmärksam på att extra tid i planeringsarbetet ofta används för att enbart producera "utredningskosmetika" i syfte att ge finansiären/givaren ett fördelaktigt intryck av planeringsarbetet och projektet (särskilt vid bundet bistånd). Det är sålunda inte ovanligt att mottagaren tvingas utarbeta flera olika presentationer av samma projekt för att tillfredsställa speciella krav på projektrapportens utformning som olika finansiärer av projektet har.[1]

Antag att en biståndsinsats fördröjs t. ex. ett år. Vad är fördröjningskostnaden? Antag att A och B är två projekt som är identiskt lika *utom* beträffande starten för deras genomförande. Låt A och B ha de kostnader och intäkter som framgår av tabellen.

Projekt	Kostnader och intäkter (1 000-tal kr)					
	År					
	0	1	2	3	4	5
A med start år 0	–1 000	400	400	400	400	0
B med start år 1	0	–1 000	400	400	400	400

Vid en social diskonteringsränta om 10 % är nuvärdet av projekt A 269 000 Skr och av B 244 000 Skr. Fördröjningen på ett år medför sålunda i detta exempel en merkostnad för mottagaren på 25 000 Skr eller ca 10 %.[2] Om man betecknar nuvärdet av projekt A vid tidpunkt 0 med NV^A är fördröjningskostnader lika med $NV_0^A \left[1 - \frac{1}{(1+i)^D}\right]$ där T_A och T_B är planeringshorisonterna för biståndsinsatserna A och B, N^A och N^B är

[1] Se t. ex. White (1976 a) som bl. a. menar att det funnits "politisk tävlan" mellan Sverige och Nederländerna vilket satt spår i projektstudiernas utformning (s. 233).

[2] En mer generell formulering av mottagarens fördröjningskostnad är

$$FK = \sum_{t=0}^{T_A} \frac{N_t^A}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^{T_B} \frac{N_t^B}{(1+i)^t}$$

biståndsinsatsernas nettointäkt i projekt A och projekt B i period t och i är mottagarens konstanta samhällsekonomiska diskonteringsränta.

Eftersom biståndslån i allmänhet tar längre tid att förhandla fram än lån som ges på enkla kommersiella villkor, utfaller en jämförelse enligt ovan mellan dessa två typer av lån till biståndslånets nackdel.[1] Ett sätt att nedbringa fördröjningskostnaden för mottagaren vore att hans ramanslag förvaltades på ett räntebärande sätt från den dag anslaget i princip är tillgängligt för bistånd, dvs. från budgetårets första dag. När förhandlingsarbetet är avslutat skulle ränteintäkten läggas till mottagarens ursprungliga ramanslag. En sådan konstruktion skulle minska merkostnaden för t. ex. den bundna formen.[2] Den skulle också få en kvalitethöjande effekt på planeringsarbetet under förutsättning att extra tid i planeringen används på ett meningsfullt sätt. För att undvika missbruk kan de *räntebärande* medlem förvaltas i Sverige om det anses nödvändigt.

3.1.3 Internationell upphandling

Utländskt bistånd ger mottagarlandet möjlighet att öka sin import av varor och tjänster. Det är ett intresse framför allt hos mottagaren men även hos givaren att ökade importmöjligheter utnyttjas på effektivast möjliga sätt. I detta sammahang är det viktigt att nyttiggöra erfarenheterna av mottagarländernas hittillsvarande internationella upphandling av varor och tjänster.

Internationell upphandling kräver visserligen tid, pengar och erfaren och kunnig personal men kan i gengäld effektivt genomförd medföra stora besparingar för landet i form av lägre inköpspriser och lägre framtida driftskostnader. Erfarenheterna från de s. k. UNITAR-seminarierna om internationell upphandling och en del av det empiriska materialet från biståndskontoren ger vid handen att det finns stora brister hos u-länderna ifråga om rutiner och kunskap om internationell upphandling. Detta gäller framför allt de fattigaste u-länderna[3].

Vid bundet bistånd blir dessa problem självklart mindre. Bundet bistånd har emellertid så många andra nackdelar, att hellre än att binda biståndet för att minska upphandlingsproblemen bör man vidta den *positiva* åtgärden att förbättra mottagarländernas inköpsorganisation och under en övergångstid låta givarlandet på begäran från mottagarländerna i ökad utsträckning få tjäna som internationell upphandlare å mottagarländernas vägnar. SIDA kan t. ex. hos mottagarländerna initiera utbildning av inköpare, ge råd om organisation, formaliteter och beslutsordning i samband med internationell upphandling[4]. På längre sikt bör detta förbättra mottagarländernas möjligheter att framgångsrikt bedriva internationell upphandling i egen regi. Till dess kan SIDA ta hand om mottagarländernas internationella upphandling (och eventuellt även finansiering därav; se White (1976 b)) när länderna så önskar. Detta skulle vara en nog så viktig form för resursöverföring till mottagarländerna! En betydligt utförligare analys av denna biståndsform har gjorts i Hamilton och Westring (1976).

[1] "Ett världsbankslån t. ex. kommer nästan alltid till korta om kommersiell finansiering finns att tillgå som ett alternativ, medan ett IDA-lån, *ceteris paribus*, är värt att vänta på nästan hur länge som helst." White (1976 a), s. 241.

[2] Ett steg i rätt riktning är den kvartalsvisa överföring av biståndsmedel som Sverige för närvarande gör till vissa mottagarländer.

[3] Beträffande små inköp och vissa varor, t. ex. reservdelar, kan internationell upphandling vara onödig.

[4] För en behandling av u-länders internationella upphandling, se G. Westrings PM "Upphandling", 1975.11.27, SIDA.

3.1.4 Rekommendationer för att nedbringa biståndets administrations- och förhandlingskostnad

Om biståndsgivarna genom olika åtgärder på sitt håll kan nedbringa mottagarens administrations- och förhandlingskostnader är detta en form av resursöverföring till mottagarlandet. Biståndsgivaren kan t. ex. på så sätt spara in på knapp högutbildad personal i mottagarlandet och åstadkomma lägre kostnader på grund av fördröjningar och under en övergångsperiod även hjälpa mottagarlandet att få bättre villkor vid internationella uppköp och upphandlingar.

Konkret skulle följande rekommendationer om de följdes minska mottagarens administrations- och förhandlingskostnader:

- *Mottagarlandet* bör komma överens med givarländerna om förenklade krav och former för hur mottagarlandets rutiner visavi biståndsgivarna skall utformas. Dessa former kommer då att vara anpassade till förhållandena i mottagarlandet.
- Biståndsgivarna bör göra utfästelser om biståndets volym och utformning för flera år framåt. Detta underlättar mottagarens planering och minskar hans kostnader på grund av improvisationer, korta utlandslån etc. Sverige anger för närvarande i princip hur stort biståndet väntas bli under den närmaste treårsperioden. Det är viktigt att dessa treårsplaner inte endast existerar i princip utan även fungerar praktiskt!
- Beslutsfattare i de biståndsgivande länderna bör vara återhållsamma i sina krav på information från mottagarländerna med tanke på åtgången av knappa resurser som krävs för informationsinsamling i dessa länder. Utsändande av delegationer bestående av t. ex. politiker och tjänstemän för att allmänt lära känna ett mottagarland bör göras ytterst sparsamt och planeras med tanke på landets begränsade resurser för att ta emot denna typ av utländska gäster.
- I mottagarlandet bör biståndsgivaren hålla en kompetent och tillräcklig representation med låg omsättning på personalen.
- Mottagarens ramanslag bör förvaltas på ett räntebärande sätt från den dag anslaget i princip är tillgängligt för bistånd till mottagaren (dvs. från budgetårets första dag). Förvaltningen av det räntebärande kapitalet kan ske antingen i Sverige eller i mottagarlandet. Ett sådant arrangemang skulle reducera fördröjningskostnaden. (För närvarande betalar Sverige i bästa fall ut kvartalsvis till mottagarländer; dock ej till alla.)
- Biståndsgivaren kan initiera utbildning av internationella inköpare och fungera som internationell upphandlare *när mottagarlandet så önskar* för att öka biståndets effektivitet. Självklart får detta inte leda till någon informell bindning av biståndet.

4 Ursprungsbundet bistånd

4.1 *Former och motiv för ursprungsbundet bistånd*

När givaren binder mottagarens upphandling till visst ursprungsland är det vanligtvis till givarlandet självt. Det har också förekommit att man bundit upphandlingen till en bestämd grupp av länder ("den fria världen", givar-

landet plus dess prioriterade övriga mottagarländer, etc.). I sällsynta fall nöjer sig givaren inte med att binda biståndet till det egna landet utan specificerar även vilken (vilka) leverantör(er) som skall anlitas av mottagaren.

Ursprungsbindning kan ta sig olika former. Bindningen kan ske i form av *skrivna avtal* mellan givare och mottagare. En subtil *informell bindning* kan emellertid också förekomma. Givaren kan t. ex. låta mottagaren förstå att en förändring av rådande bilaterala handelsmönster till givarens nackdel skulle komma att på ett för mottagaren negativt sätt påverka ländernas utvecklingssamarbete. Ett annat sätt är att låta mottagaren förstå att bistånd kommer att ges om projekt eller nödvändiga importvaror väljs på sådant sätt att import från givarlandets företag blir den naturliga följden, t. ex. på grund av dessa företags konkurrenskraft på världsmarknaden. Enligt Bhagwati (1967) synes Västtyskland ha använt sig av en sådan informell form av bundet bistånd. Detta är ett exempel på s. k. efterbindning. Den går till så att mottagarlandet kommer överens om leverans med ett företag och därefter anhåller om bistånd från företagets hemland. Efterbindning har förekommit eller förekommer även i Italien och Japan. Morton (1974) noterar i en diskussion om u-hjälp till Malawi att Storbritanniens och Malawis regeringar har ett "gentlemen's agreement" att Malawi skall köpa brittiska varor och tjänster när så är möjligt.[1] UNCTAD (1976 a) noterar ytterligare en form av informell bindning, nämligen påtryckningar från "lokala köpmän" och andra personer i mottagarlandet som har speciell anknytning till givarlandet. *Att det inte existerar skriftliga avtal om bindning utgör sålunda i och för sig inget bevis för att uteslutande obundet bistånd ges.* En tredje form av bundet bistånd är *offentliga kreditgarantier*. Offentliga kreditgarantier kan i princip ges såväl vid en kommersiell export till som vid en privat investering i de utvalda mottagarländerna. Genom att givarlandets leverantörer och investerare kan vältra över risken för fördröjd betalning eller betalningsfallissemang på givarlandets skattebetalare, kommer dessa leverantörer och investerare att vara konkurrenskraftigare på världsmarknaden än sina konkurrenter (förutsatt att inte också konkurrenterna åtnjuter offentliga kreditgarantier från sina regeringar!). Eftersom industribiståndsutredningen (SOU 1972:90) nyligen har behandlat kreditgarantier behandlas de inte alls här[2]. Slutligen, kan man betrakta bistånd i form av *personal från givarlandet*, som givaren ställer till förfogande, som en form av ursprungsbundet bistånd.

Givarens motiv för ursprungsbundet bistånd är i allmänhet inrikespolitiskt. Vanligaste skälet torde vara en felaktig uppfattning att ursprungsbundet bistånd är ett effektivt medel att förbättra inkomsterna och sysselsättningen i givarlandet. Betalningsbalansproblem anförs också ofta trots att argumentet är högst tvivelaktigt. I denna bilaga kommer emellertid inget försök att göras att analysera och diskutera givarnas kostnader och intäkter av bundet visavi obundet bistånd[3].

[1] Bhagwati (1967), s. 239, Morton (1974), s. 56, Bokerman (1971), s. 10–15, 33, 56.

[2] Därmed är inte sagt att den ekonomiska analysen av dessa frågor var tillräcklig i SOU 1972:90

[3] Se Goppers (1974), SIDA (1973), Colaço (1973) och Callies (1973) för behandling av denna fråga.

4.2 *Identifiering av merkostnader för ursprungsbindning*

I en diskussion av de samhällsekonomiska merkostnaderna för mottagaren av bundet bistånd måste man undersöka mottagarens *teoretiska* möjligheter att lösgöra sig ur givarens bindningar. Man måste också undersöka mot-

tagarens *praktiska* möjligheter att eliminera eventuella merkostnader av bundet bistånd. Det är värt att observera att om det är uppenbart för biståndsgivaren att mottagaren är skicklig i sina ansträngningar att eliminera effekterna av givarens bindningar detta kan leda till att biståndsgivaren känner tveksamhet inför fortsatt bistånd över huvud taget. Givarens syfte med bindningen kanske förfelas genom mottagarens anpassningsåtgärder.[1, 2]

Under vissa specificerade förutsättningar medför ursprungsbindning i teorin ingen kostnadsökning för mottagaren jämfört med obundet bistånd. Dessa förutsättningar analyseras i det följande. Redan nu kan emellertid sägas att det är ytterligt osannolikt att samtliga förutsättningar är uppfyllda samtidigt och sålunda är det ytterst osannolikt att ursprungsbundet bistånd någonsin är lika värdefullt för mottagaren som obundet bistånd.

4.2.1 Anpassningskostnaden

Ett fall när ursprungsbundet bistånd förefaller vara lika värdefullt som obundet bistånd är när mottagaren utan leverantörsbindningar skulle importerat från ursprungslandet för minst samma belopp som ramen för det ursprungsbundna biståndet (förutsatt att priset blir detsamma i båda fallen). Antag att mottagaren får bistånd för upphandling i givarlandet till ett värde av 100 milj. kr. och att mottagaren i frånvaro av biståndet *i alla fall* skulle importera för 100 milj. kr. *eller mera* från givaren. I så fall är bindningen illusorisk. Mottagaren köper oavsett bindningen för mer än vad som erbjuds i ursprungsbundet bistånd. Från biståndsgivarens synpunkt är det poänglöst att t. ex. av betalningsbalansskäl insistera på en bindning i detta fall.

I det fall mottagaren i frånvaro av ursprungsbindningen hade importerat mindre än det belopp som utgör ramen för biståndet, kommer bindningen att vara delvis illusorisk, delvis effektiv. Om t. ex. mottagaren i exemplet ovan under alla förhållanden hade importerat för 75 milj. kr. omfattar den effektiva bindningen högst 25 milj. kr. Om biståndet är bundet inte bara till ursprungsland utan även till specificerad leverantör räcker det inte med att mottagarens import är större än givarens ram för biståndet. Dessutom skall mottagaren även i frånvaro av leverantörsbindningen köpa från leverantören ifråga. Endast under förutsättning att den specificerade leverantören håller konkurrenskraftiga priser kommer bindningen att kunna vara illusorisk. Antag t. ex. att mottagaren önskar köpa såväl person- som godsvagnar i givarlandet samt att det i givarlandet finns två leverantörer av järnvägsvagnar. Den ena av dessa producerar traditionellt endast personvagnar och den andra traditionellt endast godsvagnar. I frånvaro av en leverantörsbindning kan man anta att mottagaren skulle köpa vagnar av båda producenterna. Vid en bindning av såväl person- som godsvagnsordern till endast den ena fabrikanten får man emellertid en effektiv leverantörsbindning med ty åtföljande merkostnader för mottagaren.

Observera att sannolikheten för merkostnader är större ju mindre givarlandet är. Ursprungsbundet bistånd från ett givarland med ett mindre urval exportvaror och experter gör detta lands bistånd svårare för mottagaren att utnyttja än om samma summa ursprungsbundna bistånd hade kommit från ett stort givarland. På liknande sätt har ett (litet) mottagarland med ett jämförelsevis ensidigt näringsliv svårare att utnyttja ursprungsbundet bi-

[1] Mottagaren måste sålunda väga marginalintäkten från ytterligare ansträngningar att lossa på bindningen mot den förväntade marginalkostnaden i form av förlorat framtida bistånd.

[2] Det finns även exempel på motsatsen, dvs. att mottagaren genom egna åtgärder bundit biståndet hårdare än givaren krävt. Se Bhagwati och Chakravarty (1969), s. 60–61.

stånd.

Även en illusorisk bindning är emellertid inte utan kostnader för mottagaren. Om man tar hänsyn bl. a. till mottagarens administrationskostnader – vilket man skall göra! – finner man att en illusorisk bindning ändå är ett sämre arrangemang än helt obundet bistånd (en check på 100 milj. kr. i exemplet) när mottagarens administration av ursprungsbundet bistånd kostar mer än administration av motsvarande obundet bistånd. Mottagaren måste även vid en illusorisk bindning t. ex. noggrant registrera handeln mellan givare och mottagare för att kontrollera att en ingången överenskommelse om länder- och leverantörsursprung uppfylls.[1] En lika omfattande kontroll av handeln krävs rimligen inte vid obundet bistånd. Slutsatsen är att ursprungsbundet bistånd medför högre administrativa kostnader för mottagaren även i det fall bindningen är illusorisk.[2]

4.2.2 Den effektiva bindningens merkostnad

I de fall ursprungsbindningen inte bara är illusorisk utan är effektiv, vari ligger merkostnaden för mottagaren? I princip skall man jämföra kostnaden för varor inköpta med hjälp av ursprungsbundet bistånd med kostnaden för samma (eller motsvarande) varor inköpta med hjälp av obundet bistånd på världsmarknaden, alternativt efter en fri internationell anbudsgivning. Observera att ett inhemskt företag i mottagarlandet kan vara den alternativa leverantören. Personalbistånd i den formen att givaren ställer egen personal till mottagarens förfogande behandlas i princip på samma sätt. Mottagarlandet kunde i stället ha fått obundet bistånd och för dessa medel anställt experter utan hänsyn till deras nationalitet. Några speciella frågor som uppkommer i samband med personalbistånd behandlas i 4.3.2 nedan.

I det speciella fall när de önskade varorna och personalen av mottagaren kan erhållas *till världsmarknadspris* från givarlandet (och hos en eventuell specificerad leverantör) kommer en effektiv bindning inte att åsamka mottagaren någon merkostnad för varorna och personalen (anpassningskostnaden kan naturligtvis finnas ändå)[3].

Observera emellertid att ett mottagarland kan vara i en svag förhandlingsposition när det kommer som ny kund till en producent i givarlandet och producenten känner till att det finns ett avtal om ursprungsbundet bistånd. Producenten kan känna en stark frestelse att utnyttja sitt förhandlingsmässiga övertag och ta ut ett pris som ligger högre än världsmarknadspriset.

En kostnad av något annorlunda karaktär är mottagarens upphandlingskostnader. När en ursprungsbindning är effektiv kan mottagaren komma att behöva etablera och upparbeta helt nya handels- och affärsförbindelser. Detta gäller speciellt i ett ursprungsbundet handelsutbyte med andra länder än mottagarens före detta kolonialmakt. Att etablera nya kontakter är förenat med sökkostnader som i vissa fall kan innebära en merkostnad.

Att byta traditionella leverantörer kan inte bara innebära ökade sökkostnader utan kan även medföra ökade kostnader på grund av nya modeller och fabrikat som kräver underhåll och reservdelar som av tradition inte finns i landet[4].

Nya affärskontakter och att förändra ett ofta ensidigt handelsmönster

[1] Detta gäller för övrigt även givaren.

[2] Det kan vara värt att påpeka att de flesta i-länder driver två motstridiga krav gentemot u-länderna; dels argumenterar man för att u-länderna skall avskaffa sina valutakontroller och devalvera sina valutor, bl. a. för att minska sin alltför stora administration, dels argumenterar i-länderna för ursprungsbundet bistånd, som förutsätter en kontroll av utrikeshandeln.

[3] För en diskussion av praktiska problem vid bestämmandet av världsmarknadspriset. Se avsnitt 4.3.

[4] Se avsnitt 7.2.

kan emellertid vara önskvärt av icke-ekonomiska skäl, t. ex. som ett led i strävan efter "self-reliance". Detta är emellertid inget skäl för att binda biståndet till andra länder än den före detta kolonialmakten. Om man ger obundet bistånd ger man också mottagaren möjlighet att själv helt fritt välja det handelsmönster han själv önskar utan att influeras av nya, icke-ekonomiska hänsyn. (Se f. ö. Kleinman (1976).)

4.3 *Principer för beräkning av effektiva bindningens merkostnad*

4.3.1 Varor och projekt

När man beräknar merkostnaden skall i princip en jämförelse göras mellan världsmarknadspris och mottagarens faktiska inköpspris.

Enligt Bhagwati (1967) medför emellertid en sådan ansats sannolikt i praktiken en underskattning av mottagarens merkostnader för ursprungsbundet bistånd. Om man ser på möjligheterna till *internationell anbudsgivning* på framför allt hela projekt är det osäkert om mottagarlandet verkligen kan få in ett tillräckligt antal seriösa anbud om det är mer allmänt känt bland potentiella anbudsgivare att mottagarlandet har ett avtal om ursprungsbundet bistånd eller att viss leverantör kan påräkna förmånsbehandling. Potentiella anbudsgivare måste fråga sig om det är mödan värt att utarbeta en offert om man från början har skäl att tro att chansen är liten att det egna anbudet accepteras. Den andra sidan av samma sak är att den anbudsgivare som vet att han ligger väl till för att få sitt anbud antaget kan utnyttja sin jämförelsevis starka förhandlingsposition och ta mer betalt än han skulle ha kunnat göra i en internationell anbudsgivning på lika villkor[1]. Dessutom, är det naturligtvis ett bedrägligt förfarande att gå ut och begära in anbud under falska förspeglingar om möjligheterna att få det accepterat.

Likartade problem uppstår vid ursprungsbunden *import av varor*. Om antalet potentiella leverantörer är litet (eller i ytterlighetsfallet endast en) finns risken för samordnad prispolitik (kartell) med ty åtföljande fördyring. En myndighet i givarlandet, t. ex. SIDA, som vill kontrollera rimligheten av åsatta försäljningspriser vid en leverantörsbindning, måste se till leverantörens världsmarknadspriser – om sådana finns! – och inte till hans hemmamarknadspriser. (Leverantören kan t. ex. vara prisledare eller monopolist på hemmamarknaden.)

Ett annat viktigt problem när man skall undersöka det i en jämförelse relevanta världsmarknadspriset är att u-ländernas upphandlingsorganisation ofta är mycket bristfällig[2]. Man måste då ifrågasätta om det är realistiskt att antaga att ett mottagarland hade kunnat erhålla de priser som erfarna och kunniga uppköpare erhållit vid inköp på världsmarknaden. I de fall det är dessa vana inköpares priser som utgör jämförelsenormen kommer merkostnaden för den bundna formen att överdrivas.

Överskattning uppkommer också om mottagarlandet köper i mindre kvantiteter på världsmarknaden än vad som betraktas som normalt i gängse prisnoteringar. Eftersom u-länderna ofta köper små kvantiteter är en korrektion av priset av denna anledning ofta nödvändig.

Skillnader i sök-, transport- och andra omkostnader mellan alternativa leverantörer måste också tas in i en beräkning av kostnaden för bundet

[1] Empiriska undersökningar redovisas i avsnitt 4.4

[2] Se avsnitt 3.

bistånd. Sökkostnaden kommer t. ex. att vara låg om man utnyttjar traditionella leverantörer från kolonialtiden.

Om mottagaren har många givare av ursprungsbundet bistånd kan han då inte undgå problem med otillräcklig konkurrens vid internationell upphandling? I teorin kan ett mottagarland begära in anbud för all sin varuimport och för alla sina projekt och därefter, när anbuden kommit in, göra en samlad och samtidig bedömning av alla anbud. Därefter antas de lägsta anbuden inom ramen för existerande restriktioner på givarnas bistånd.

Ovanstående resonemang har emellertid minst en teoretisk och flera praktiska svagheter. Förfarandet skulle otvivelaktigt förbättra konkurrensen mellan olika anbudsgivare, men det utesluter inte möjligheten att ett billigare anbud kunde ha kommit in från ett land som inte ger ursprungslandet bistånd till mottagarlandet[1]. Vid en samlad och samtidig bedömning kommer sannolikt varje givarland att ha några vinnande anbud. Det finns emellertid inget som säger att det sammanlagda värdet av varje givares vinnande anbud skulle sammanfalla med, eller ens ligga i närheten av, hans ram för ursprungsbundet bistånd till mottagaren. I praktiken är det enligt Bhagwati (1967) svårt för mottagarlandet att åstadkomma den nödvändiga samlade och framför allt *samtidiga* bedömningen av anbud. Det är orealistiskt att tro att ett u-land kan lägga ut anbud på en hel uppsättning väldefinierade och klara projekt och varubehov. Såväl planering i u-landet som givarländernas biståndsgivning måste betraktas som en ständig pågående aktivitet. Det är orealistiskt att tro att man för närvarande kan införa den antydda planeringen med projektplanering m. m. i en första fas, infordran av anbud i en andra fas och en samlad och samtidig bedömning i en tredje fas.

4.3.2 Personal

Vid ursprungsbundet personalbistånd skall man undersöka om alternativet till den ursprungsbundna experten är en annan utländsk expert, en inhemsk expert eller ingen expert alls. Vid en kostnadsjämförelse mellan in- och utländsk expert måste man använda en växelkurs som är korrigerad för den i u-länder vanliga officiella övervärderingen av den lokala valutan[2].

I det fall alternativet är en *annan utländsk expert* är merkostnaden för en ursprungsbunden expert skillnaden mellan hans lön och den andre utländske expertens lön. Dessutom får man ta hänsyn till om/hur experterna betalar skatt i mottagarlandet, i vilken valuta lönen betalas ut, hur stor del av lönen som förs in i landet och spenderas där samt skillnader i s. k. "fringe benefits".

Antag att alternativet till en ursprungsbunden expert med en lön på 10 000 $ vore en annan utländsk expert.

En första möjlig merkostnad uppkommer när lönen för den alternative utländske experten är lägre än 10 000 $, t. ex. 8 000 $. Merkostnaden utgör skillnaden mellan lönerna, dvs. 2 000 $. När man skall undersöka vad den alternative expertens lön hade varit får man i princip gå till väga på samma sätt som för varor, dvs. söka få grepp om ett världsmarknadspris på experter. För att få en uppfattning om världsmarknadspriset på experter kan man t. ex. systematiskt undersöka platsannonser i facktidskrifter och speciella

[1] Eller från en av biståndsgivare icke specificerad leverantör.

[2] Se avsnittet 7.1 som behandlar missvisande officiella växelkurser.

rekryteringspublikationer typ SIDA:s tidskrift *Lediga Uppdrag*. Enligt många bedömares uppfattning ligger lönerna inom FN-familjen ofta över vad som hade krävts för att kunna rekrytera lämpliga experter.[1] Icke desto mindre torde detta vara den lön som ett u-land måste betala eftersom FN så att säga 'förstört marknaden' och erbjuder ett alternativ för experter som ser sig om efter internationella arbeten.

En andra möjlig merkostnad uppträder när den alternativa utländske experten betalar lokal inkomstskatt men inte den ursprungsbundne experten. Eftersom skatt i allmänhet inte är en kostnad för samhället blir u-landsregeringens nettolönekostnad lägre än lönen. Om skatten är 25 % blir den samhällsekonomiska lönekostnaden för den alternative utländske experten 0,75 x 8 000 = 6 000 $.[2]

En tredje möjlig merkostnad kan finnas om experterna betalas i olika valutor. Antag att de två betalas samma lön i dollar respektive i lokal valuta *när man omvandlar med den officiella växelkursen*. Som diskuteras utförligare i avsnitt 7.1 är emellertid den officiella växelkursen i u-länder vanligtvis missvisande; utländsk valuta är mer eftertraktad och betingar ett högre pris än vad som avspeglas i officiella valutakurser. Härav följer att den alternative utländske experten som accepterar en lön i lokal valuta, som vid officiell växelkurs är lika hög som den ursprungsbundne expertens, i själva verket är billigare för mottagarlandet.[3] Om experten betalas i lokal valuta (helt eller delvis) eller i hårdvaluta kan således ha stor betydelse för u-landets samhällsekonomiska lönekostnad. I allmänhet anges dock utländska experters löner i dollar.

En fjärde möjlig merkostnad uppkommer om de två experterna skulle ha helt olika benägenhet att spendera utländsk valuta i mottagarlandet. Om den ene experten skickar hem sina dollarinkomster (eller aldrig tar in dem i u-landet) och den andre spenderar hela sin dollarinkomst lokalt på icke-importerade varor och tjänster blir deras samhällsekonomiska kostnad olika. Den som spenderar sina dollar lokalt tillför u-landet knapp officiellt övervärderad utländsk valuta. Kostnadsskillnaden uppstår i princip av samma skäl som beträffande löner i olika valutor.

En femte och sista merkostnad finns om den ursprungsbundne experten måste betalas mer s. k. "fringe benefits" än den alternative experten. Exempel på "fringe benefits" är fria hemresor och semesterresor, bidrag till barnens skolgång, subventionerad bostad, etc.

I det fall alternativet är en *inhemsk expert* måste genomgående en korrigerad växelkurs användas vid jämförelser med kostnaden för den utländske experten.

Kostnaden som den ursprungsbundne utländske expertens lön skall jämföras med är den kostnad som u-landsregeringen hade åsamkats för att lokalt rekrytera en expert som kan lösa samma uppgifter som den utländske experten. Om denna kostnad är lägre än lönen m. m. för den utländske experten innebär den bundna formen en merkostnad för mottagaren. Det är värt att observera att det i många u-länder, framför allt i Asien och Latinamerika, finns arbetslös utbildad ungdom. Kostnaden för en lokal expert kan då vara kostnaden för den extra utbildning och/eller träning som några av dessa ungdomar behöver för att kunna klara av expertarbetet plus den lön de sedan kan acceptera. Det är för övrigt möjligt att *en* utländsk

[1] FN-experter anses dessutom av många ofta vara överkvalificerade för sina u-landsbefattningar.

[2] I praktiken har ofta experten en sådan stark förhandlingsställning vis-a-vis u-landet att han får en nettolön som ligger lika högt som den experts som inte betalar lokal inkomstskatt.

[3] I avsnitt 7.1 ges ett praktiskt exempel med en jämförelse mellan olika experters lönekostnader.

expert kan motsvaras av *två eller flera* lokala personer som *tillsammans* har alla den utländske expertens kvalifikationer. Man får då jämföra med deras sammanlagda samhällsekonomiska utbildnings- och lönekostnad.[1]

Lokalt rekryterad arbetskraft måste i allmänhet betala skatt på sina inkomster. Eftersom detta inte alltid gäller utländska experter kan här ofta ligga en betydelsefull merkostnad för en ursprungsbunden expert. Värdet av "fringe benefits" uppgår i allmänhet inte heller till lika stora summor för lokalt rekryterade experter. T. ex. finns här inga interkontinentala flygresor som skall betalas.

Den tredje möjligheten är att mottagaren inte hade anställt någon expert alls om man inte fått – påtvingats! – en sådan som bistånd. Alternativet är sålunda: ingen expert! Merkostnaden blir då lika med samtliga mottagarens (eventuella) kostnader för experten.

Sammanfattningsvis, ursprungsbundet personalbistånd medför sannolikt ofta en merkostnad för mottagaren. Alternativet att rekrytera lokalt, eventuellt med en investering i viss utbildning, finns åtminstone i teorin om personalbiståndet ges i obunden form[2].

4.4 *Det ursprungsbundna biståndets effekter på andra u-länder*

Om ett land ger ursprungsbundet bistånd innebär detta att ursprungslandets företag ges en starkare konkurrenssituation än företag i andra länder som inte ger ursprungsbundet bistånd till mottagarlandet. Detta är själva avsikten med att ge ursprungsbundet bistånd i de flesta fall. Ursprungslandets företag kan ges en konkurrenssituation som är överlägsen även lokala potentiella företags.

Det är då viktigt att komma ihåg att sådan favorisering av det egna näringslivet verkar diskriminerande gentemot mottagarlandets potentiella producenter såväl som producenter i andra u-länder, som hade kunnat sälja och exportera till mottagarlandets regering.

Eftersom det framför allt är i-länderna som ger ursprungsbundet bistånd skapas ett för i-länderna fördelaktigt handelsmönster genom att gruppen drar till sig handel som alternativt kunde ha ägt rum mellan u-länder, dvs. u-ländernas handel sinsemellan hämmas av ursprungsbundet bistånd från i-länderna. Eftersom u-länderna gör stora ansträngningar att öka sin export är denna effekt allvarlig.

5 Bistånd bundet till vissa varor och tjänster

5.1 *Former och motiv för bistånd bundet till vissa varor och tjänster*

Med bistånd bundet till vissa varor och tjänster menas att givaren kräver att mottagaren endast använder biståndet till inköp av vissa varor, ofta livsmedel, och/eller tjänster. Anledningen till denna typ av bindning kan vara att givaren misstror mottagarens förmåga att själv välja rätt medel för att uppnå parternas överensstämmande utvecklingsmål (i detta fall är medlet att satsa på vissa varor och tjänster). Antag att t. ex. Sverige och mottagarlandet båda är överens om att man framför allt skall höja lev-

[1] I den mån utbildningen och träningen sitter kvar och kan utnyttjas även efter det att den diskuterade kontraktstiden gått ut skall denna samhällsekonomiska intäkt dras ifrån utbildningskostnaden för lokala experter.

[2] För empiriska studier av bundet bistånd, se avsnitt 8.

nadsnivån för folket i en viss region. Regeringen i mottagarlandet anser kanske att detta bäst sker genom t. ex. satsning på ökad mellanstadieutbildning i denna region medan svenska regeringen inte alls delar mottagarregeringens uppfattning om utbildningens inverkan på folkets levnadsnivå. Sverige tycker kanske i stället att man skall satsa t. ex. på ett ökat utbud av spannmål. I en (oreflekterad) förhoppning om att nå samma mål som mottagarlandet men med ett annat medel kan Sverige binda sitt bistånd till uppköp av t. ex. konstgödsel.

Ett annat skäl kan vara att givaren misstror mottagarens övergripande utvecklingsmål och vill söka uppnå sina egna (avvikande) mål i mottagarlandet genom att inte överlåta valet av medel till mottagaren. Antag att mottagarlandets regering inte är ett spår intresserad av ekonomisk och social utjämning. Sveige kan då söka uppnå sina egna egalitära mål genom att t. ex. binda biståndet till varor och tjänster som man hoppas medför nytta framför allt för de sämst ställda människorna.

I praktiken är det emellertid svårt – för att inte säga omöjligt! – att i något av ovanstående fall i längden driva egna mål som avviker från mottagarlandets praktiserade politik, t. ex. i fråga om ekonomisk och social utjämning.

Observera att båda ovanstående motiv för varubundet bistånd klart strider mot en grundläggande princip i svenskt utvecklingssamarbete, nämligen principen om landprogrammering.[1]

Fortsättningsvis diskuteras endast bistånd bundet till inköp av vissa varor eftersom detta är vanligast. I princip är emellertid diskussionen i detta avsnitt giltig även för bistånd bundet till tjänster.

Varubundet bistånd är ofta också ursprungsbundet. Till de merkostnader som diskuteras nedan skall alltså i allmänhet läggas merkostnader för ursprungsbundet bistånd. Man får då merkostnaden för s. k. dubbel bindning.

5.2 *Principer för värdering av skänkta varor*

I princip är värdet för mottagaren av en gåva den summa pengar som *mottagaren* vore beredd att betala för gåvan. Om mottagaren av någon anledning inte alls är intresserad av att ta emot gåvan är sålunda värdet noll oberoende av priser i givarlandet eller på världsmarknaden.[2] Observera sålunda att mottagarens och givarens betalningsvilja kan skilja sig åt.

I allmänhet är emellertid mottagaren villig att betala en summa pengar för gåvan. Ett sätt att uppskatta denna summa är att undersöka om mottagaren kan sälja gåvan vidare på världsmarknaden och använda intäkten från försäljningen enligt eget gottfinnande.[3] Är intäkten från en sådan tänkt försäljning en korrekt mätare på gåvans värde ur mottagarens synpunkt?

En beräkning efter världsmarknadspris ger ett värde på gåvan som kan ligga betydligt närmare mottagarens värdering än en beräkning grundad på det inhemska priset i givarlandet. Det senare priset är ofta inte det pris mottagaren alternativt hade erhållit för gåvan om han sålt den vidare på världsmarknaden. T. ex. livsmedelspriserna i Västeuropa är i allmänhet politiskt reglerade i jordbruksavtal med den uttalade målsättningen att världsmarknadspriserna inte skall få påverka den inhemska prisnivån (den s. k. högprislinjen inom EG och Sverige). Två invändningar kan emellertid resas

[1] För en beskrivning av landprogrammering som idé, se Odén (1976).

[2] Jämför Schultz (1960) och Pincus (1963) värderingar av skänkt USA-vete (s. 83–84).

[3] Mottagarens betalningsvilja för de varor som han köper för världsmarknadsintäkten kommer att vara lika med hans betalningsvilja för gåvan.

För det första innebär en värdering grundad på den beräknade världsmarknadsintäkten med största sannolikhet en överskattning av mottagarens betalningsvilja i de fall han de facto inte kan sälja gåvan vidare på världsmarknaden (dvs. mottagaren kan inte göra omdisponeringar). Mottagaren skulle troligen valt att spendera den alternativa världsmarknadsintäkten helt eller delvis på andra varor och i andra kvantiteter än de som givarna står till tjänst med, dvs. en annorlunda "mix".

För det andra, när man beräknar den alternativa världsmarknadsintäkten får man vara uppmärksam på att en "stor" transaktion i sig själv kan påverka världsmarknadspriset. Antag t. ex. att USA får upprepade veteskördar som inbringar mer vete än vad som konsumeras i USA. Alternativen är då, förenklat, att sälja vetet på världsmarknaden eller att skänka det till t. ex. u-länder.[1] Om vetet säljs på världsmarknaden skulle detta tvinga ned priserna till förmån för köparna, t. ex. vissa u-länder. Om i stället vetet skänks som bistånd, skall man sålunda använda det "pressade" priset, vid en uppskattning av gåvans värde, eftersom köparna hade fått betala det "pressade" priset i frånvaro av gåvan.

Resonemanget kan illustreras med diskussionen kring storleken av USA:s realekonomiska uppoffringar på grund av sändningarna av spannmål till u-länder under 50- och 60-talen (de s. k. Public Law 480-sändningarna). Flera amerikanska ekonomer hävdar att USA:s uppoffring, "resource sacrifice", var betydligt lägre än vad som angivits i officiella publikationer, eftersom spannmålen för USA hade en mycket begränsad alternativ användning.

Schultz (1960) jämför de offentligt gjorda anslagen för dessa sändningar med sändningarnas värde ur mottagarnas synpunkt. Sedan han skalat bort interna amerikanska administrationskostnader och sökt uppskatta det världsmarknadspris som hade rått om spannmålen i stället sålts fritt på världsmarknaden (dvs. den alternativa användningen) kommer Schultz fram till att spannmålens värde endast utgjorde ca hälften av de offentliga anslagen.

Schultz konstaterar vidare att USA troligen inte hade ökat sina exportinkomster nämnvärt om PL 480-sändningarna i stället hade sålts på världsmarknaden. Visserligen hade den exporterade volymen ökat med *exportinkomsterna* hade sannolikt inte ökat, eftersom priset hade pressats ned. Slutsatsen är att "Förenta Staternas kostnad för PL480-produkterna mätt i förlorad marginalintäkt från exportförsäljningar kan ha varit noll, förutsatt att man betraktar vår [dvs. USA:s] jordbrukspolitik och jordbruksproduktion som oförändrad."[2]

Pincus (1963) ställde sig frågan: "Vad är givarens verkliga kostnad för att ge u-landsbistånd?" Författaren går igenom den överskattning av den verkliga kostnaden som han anser att USA men även andra OECD-medlemmar då – nu? gjorde sig skyldiga till. Pincus' och Shultz' slutsatser om PL480-programmet är likartade.

Världsmarknadspriserna för spannmål 1961 används som utgångspunkt för en uppskattning av priserna som skulle ha rått om PL480-sändningarna i stället sålts på världsmarknaden. Pincus gör dock bedömningen att amerikanska regeringen inte skulle ha tillåtit exportpriserna att falla till en sådan låg nivå att fodergrödor blivit utkonkurrerade – författaren anser det alltså realistiskt att lägga ett "golv" för priset. Genom att exportpriset inte tillåts

[1] Möjligheten att lagra spannmål bortses från i detta exempel eftersom lagring inte löser avsättningsproblemet med upprepade stora skördeöverskott.

[2] Schultz (1960), s. 310.

falla ytterligare blir en del av spannmålen osäljbar på världsmarknaden och värderas följaktligen av Pincus till noll. Efter att ha gjort några ytterligare smärre modifikationer kommer författaren fram till slutsatsen att "de metoder som nu [dvs. 1963] används för att värdera PL 480-bistånd ger upphov till betydande överskattningar av USA:s sändningar. Metoden [som skissartat beskrivits ovan] ger en värdering av jordbruksprodukter som inte är mer än hälften av den som uppges i de officiella [amerikanska] uppgifterna till DAC."[1,2]

Sammanfattningsvis, om man bortser från de samhällsekonomiska kostnader och intäkter som kan uppstå på grund av varubundet bistånds effekter inom mottagarländerna (behandlas i följande avsnitt) kan man slå fast att (i) de inhemska priserna i givarlandet är missvisande som mätare på gåvans värde när givarlandets hemmamarknadspriser inte överensstämmer med världsmarknadspriserna på, i princip, alla varor och tjänster; (ii) en värdering med hjälp av världsmarknadspriser ofta överdriver mottagarens värdering av varubistånd eftersom (ii:a) det är osannolikt att mottagaren skulle ha valt exakt samma varuuppsättning ("mix") vid uppköp på världsmarknaden som den givaren skänker samt (ii:b) en alternativ försäljning av varorna på världsmarknaden kan i vissa fall i sig influera världsmarknadspriserna.

5.3 *Identifiering av effekter*

I det följande analyseras varubundet bistånds merkostnader under tre rubriker. Först diskuteras kostnader på grund av mottagarens strävan att anpassa sig på olika sätt till varubundet bistånd. Därefter analyseras effekterna på resursallokering och inkomstfördelning i mottagarlandet. Slutligen diskuteras effekterna av USA:s spannmålssändningar till Indien under framförallt 1950- och 60-talet.

För att göra en fullständig analys av ett bistånds verkningar i mottagarlandet skulle man behöva göra en undersökning av effekten på samtliga priser och kvantiteter i mottagarlandet (inklusive utrikeshandeln). I praktiken är en sådan analys mycket svår – omöjlig – att genomföra och en partiell ansats är en nödvändig förenkling.

Antag att mottagaren får en viss vara, X, i form av bistånd. Varan X kan vara ett livsmedel men även t. ex. en verkstadsprodukt, konstgödsel etc.

5.3.1 Anpassningskostnaden

Antag att gåvan av vara X helt och hållet ersätter en planerad kommersiell import av X så att totala utbudet av X är oförändrat. Det kan tyckas att varubundet bistånd i sådana situationer inte medför någon extra kostnad för mottagaren, eftersom han, genom att minska sin kommersiella import av X, kan tjäna in utländsk valuta som han sedan kan använda för annan import. Ett varubundet bistånd skulle på så sätt kunna omvandlas till en summa fritt disponibel utländsk valuta. Några praktiska svårigheter måste dock framhållas.

Givarens motiv för att binda biståndet till viss(a) vara(or) är ofta att man inför hemmaopinionen vill kunna peka på att biståndet gått till t. ex. be-

[1] Pincus (1963), s. 179.

[2] Även Mayer (1972) kommer med användande av en linjär programmeringsmodell fram till en slutsats likartad Pincus' och Schultz'.

hövande människor eller flyktingar och inte hamnat i korrupta politikers eller svartabörshajars fickor. Ett sätt att destinera biståndet till utvalda folkgrupper kan då tyckas vara att ge det i form av livsmedel, filtar, tält, etc. Om mottagaren är skicklig i sin anpassning och drar ned sin kommersiella import av varan i fråga (livsmedel, filtar, tält, etc.) i motsvarande mån kommer dock givarens strävan att binda biståndet till viss(a) vara(or) att ha varit förgäves. Emellertid, om mottagaren på ett påfallande sätt omvandlar de jurebundet bistånd till obunden utländsk valuta, kan detta äventyra hans utsikter till framtida bistånd.

En andra invändning är att en omvandling av varubundet bistånd till obunden utländsk valuta kräver dels viss förberedelsetid (som ofta inte finns i t. ex. katastrofsituationer), dels en förvaltning som har god överblick över den aktuella utrikeshandelssituationen. Även om förvaltningen har viss förberedelsetid, kan man inte utgå ifrån att den är effektiv nog för att på ett perfekt sätt att kunna administrera den behövliga omplaneringen av landets kommersiella import.

En högst sannolik konsekvens av mottagarländers strävan att vilja omdisponera handeln är en ansvällning av deras administration av utrikeshandeln. Som tidigare påpekats kan en sådan tillväxt av byråkratin innebära betydande samhällsekonomiska kostnader.[1] Mottagaren måste hela tiden pussla ihop sina egna utvecklingsplaner med givarnas krav på om bistånd i form av vissa varor (eventuellt med ytterligare restriktioner).

Kostnaden för att administrera varubundet bistånd kräver dessutom mer resurser av mottagaren än motsvarande obundet bistånd på grund av varje givares önskan om information av sin gåvas vidare öden.

I de fall mottagaren normalt importerar varan ifråga på kommersiell basis kan man förmoda att han inskränker sådan kommersiell import om det varubundna biståndet antar *permanent* karaktär. En förutsättning är naturligtvis att den normala kommersiella importen av biståndsvaran är större än den kvantitet mottagaren får i bistånd. Slutsats: normalt ingen effektiv bindning när det varubundna biståndet antar permanent karaktär ty då har mottagaren haft tid på sig att göra omdisponeringar etc, *dock till en samhällsekonomisk merkostnad.*

När leder varubundet bistånd till en nettoökning i införseln (kommersiell import plus varubundet bistånd) av biståndsvaran till mottagarlandet? För det första: varubundet bistånd som ges med kort varsel och om mottagaren saknar de administrativa möjligheterna att göra omdisponeringar tillräckligt snabbt. Det typiska fallet är *katastrofbistånd.*

Vid varubundet bistånd av permanent karaktär anpassar sig mottagaren till det varubundna biståndet och hans allmänna importkapacitet förbättras (genom den intjänade utländska valutan som annars hade spenderats på kommersiell import av biståndsvaran). Den ökade importkapaciteten kommer att användas för import av allehanda varor och tjänster och sannolikt även för en ökad kommersiell import av biståndsvaran. På detta sätt – och detta är det andra fallet – leder varubundet bistånd av permanent karaktär, genom att det ökar landets totala importkapacitet, till en ökad införsel av flera varor – t. ex. vete, krigsmateriel - på precis samma sätt som obundet bistånd, dock med den ovan omtalade anpassningskostnaden som alltid finns vid varubundet bistånd.

[1] Liksom beträffande växelkurserna intar i-länderna två oförenliga ståndpunkter; dels klagar man på otymplig och ineffektiv administration i u-länderna, dels belastar och utvidgar man befintlig administration genom att insistera på att utforma sitt bistånd på ett sätt som sysselsätter knappa administrativa resurser i mottagarländerna.

5.3.2 Effekter på resursallokeringen av ökad införsel i mottagarlandet av biståndsvaran

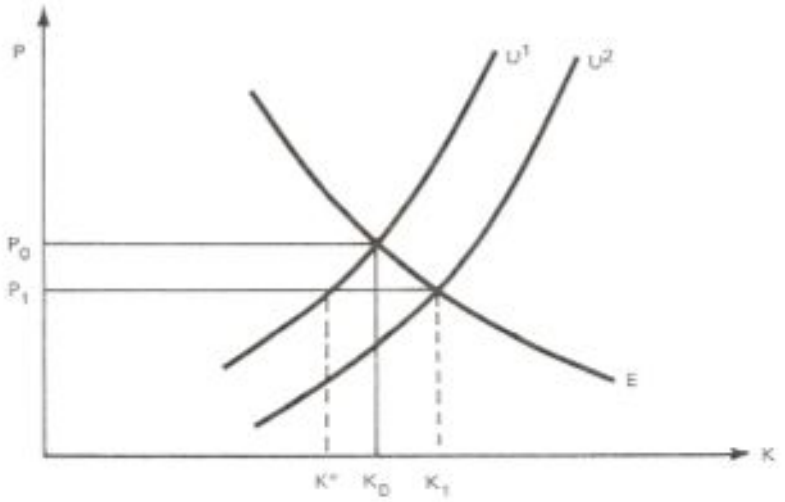
I det fall *det totala utbudet av X i mottagarlandet ökar med hela gåvokvantiteten* är värdet av gåvan den summa konsumenterna i mottagarlandet är villiga att betala för det *ökade* utbudet, i detta fall hela gåvokvantiteten. (Om X är en producentvara skall producenternas betalningsvilja uppskattas för att erhålla gåvans värde.)

Konsumenters värdering av ett ökat utbud återspeglas ofta, men inte alltid, i marknadspriserna. Om den inhemska marknaden är öppen mot världsmarknaden är det inhemska priset lika med världsmarknadspriset. När världsmarknadspriset inte råder – t. ex. vid ransonerad import – kompliceras situationen. Om X är ransonerad och/eller delas ut gratis kommer ransoneringspriset att underskatta konsumentens värdering av X. Om gåvan är så "stor" att den medför att det lokala priset på X sjunker kommer varken priset på X *utan* gåvan på marknaden eller priset på X *med* gåvan på marknaden att vara ett korrekt mått på konsumenternas betalningsvilja. I båda fallen får man göra en uppskattning av hur efterfrågekurvan ser ut för att erhålla en korrekt bedömning av gåvans värde. Om X är en producentvara kan en ytterligare komplikation uppstå om köparen har en monopolställning i senare produktionsled. Köparens betalningsvilja kan i så fall överstiga det pris han alternativt hade fått betala om han köpt X t. ex. på världsmarknaden.

Slutligen, när gåvan av X ersätter kommersiell import kan vid en uppskattning av värdet av den intjänade utländska valutan den officiella valutakursen i allmänhet *inte* användas.[1]

Det andra fallet är när *totala utbudet av X ökar mindre än införseln, dvs. inhemska produktionen minskar och produktionsfaktorer friställs i produktionen av X.* Tag det extrema fallet och antag att mottagarlandets totala utbud av X är oförändrat med gåvan på marknaden. Hur skall effekterna av gåvan värderas? I princip skall en samhällsekonomisk värdering göras av de resurser

[1] Se avsnitt 7.1.



Figur 2.

som sparas in genom att den ökade införseln ersätter inhemsk produktion. Detta görs genom att man undersöker hur mycket alternativa producenter är villiga att *betala för att utnyttja* de friställda produktionsfaktorerna. T. ex. hur många arbetstimmar frigörs genom gåvan i den inhemska produktionen av X och hur mycket är de nya arbetsgivarna – om de finns! – villiga att betala i lön?

Inhemska (potentiella) producenter av X eller producenter av näraliggande substitut (ersättningsvaror) till X kommer alltid att påverkas negativt av ett prisfall på X. Detta påstående gäller utom i fyra undantagsfall (se nedan).

Fri-konkurrens-fallet illustreras i fig. 2 där producenter och konsumenter antas reagera på en förändring i priset på X (kurvorna är så ritade). Utbudskurvorna U^1 och U^2 visar utbjuden kvantitet K vid olika priser, P, med och utan den ökade införseln på marknaden. Kurvan E visar konsumenternas efterfrågan.

Med den ökade införseln på marknaden ökar utbudet från K_0 till K_1. Som en följd sjunker priset från P_0 till P_1. Inhemska producenter är emellertid endast villiga att producera K* vid det lägre priset P_1. Gåvan orsakar med andra ord ett prisfall som leder till en lägre inhemsk produktion.[1] Hur stor produktionsminskningen blir beror på utbudet och efterfrågans priskänslighet i varje enskilt fall.[2]

Fyra undantag

(1) Om marknadspriset på X inte alls förändras på grund av gåvan kommer producenterna inte att ha någon anledning att minska sin produktion. Detta kan inträffa (i) när gåvan är så liten, även lokalt, att priset på X inte alls pressas ned eller (ii) när man har priskontroll så att det pris producenterna erhåller inte är beroende av priset på X när X säljs till konsumenterna (eller delas ut gratis), eller (iii) när producenterna trots att de får vidkännas en prissänkning inte minskar sitt utbud.

(2) Om mottagarlandets regering genom olika åtgärder – t. ex. en expansiv finans- och penningpolitik – skulle öka efterfrågan på X precis lika mycket som den ökade infiöseln kommer ökningar i utbudet av X att balanseras av en lika stor ökning i efterfrågan på X. Resultatet blir ett oförändrat pris på X. Det har hävdats att detta är just vad den indiska regeringen gjorde i samband med viss amerikansk livsmedelshjälp.[3] I fig. 3 innebär detta att såväl efterfråge- som utbudskurvan förskjuts åt höger från E^1 till E^2 och från U^1 till U^2.

(3) En tredje och mycket viktig situation när det gäller livsmedelshjälp, är när producenterna har anledning att tro att det *framtida* priset på X inte kommer att pressas nedåt. Ett *temporärt* livsmedelsbistånd i en katastrofsituation kan t. ex. inte väntas påverka böndernas framtida marknadsförda produktion förutsatt att *bönderna är övertygade* om hjälpens temporära natur.

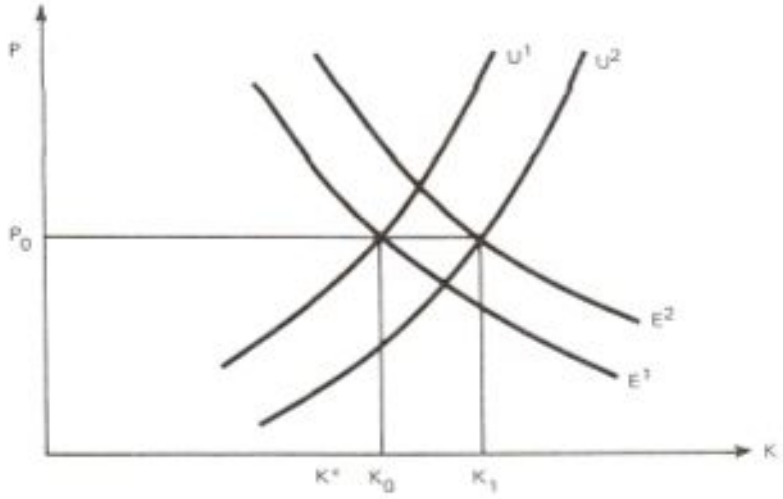
Detta fall illustreras i figur 4. När den utbjudna kvantiteten ökar från K_0 till K_1 faller priset från P_0 till P_1, men prisfallet leder i detta mycket speciella fall inte till någon inhemsk utbudsminskning alls. Det totala utbudet på marknaden ökar med K_1–K_0, dvs. hela gåvokvantiteten.

(4) Det fjärde fallet är livsmedelsbistånd av långsiktig karaktär, dvs. icke-katastrofbistånd. Om livsmedel under en övergångstid används t. ex. i sam-

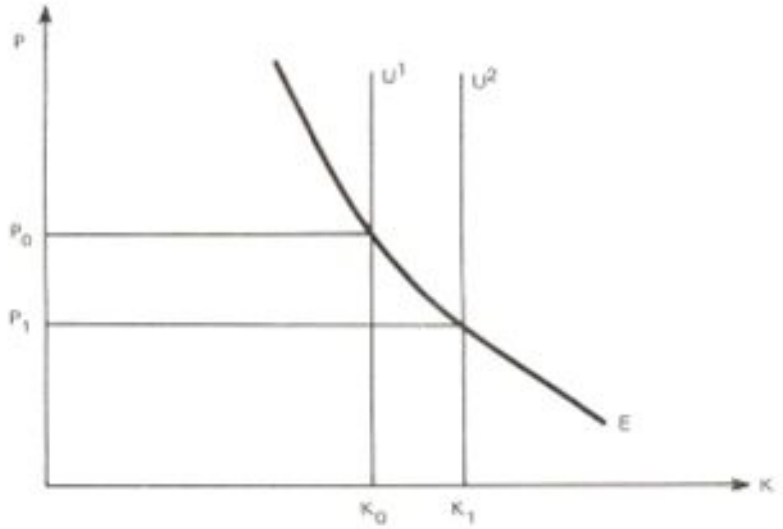
[1] Den ökade införseln är i fig. 1 kvantiteten K_1–K^*. Denna utbudsökning motverkas av de inhemska producenternas utbudsminskning K_0–K^*. Nettoeffekten blir att totala utbudet ökar med K_1–K_0.

[2] Se Fisher (1963) för en analys med hjälp av elasticiteter.

[3] Isenman och Singer (1977), Annex. USA:s bistånd gick under namnet Public Law 480-programmet.



Figur 3.



Figur 4.

band med nyodlingsprojekt, jordreformer, till avlöning in natura vid byggandet av bevattningsanläggningar, terrasser etc., kan den *långsiktiga* effekten mycket väl bli *ökad* inhemsk livsmedelsproduktion.

När producenters betalningsvilja för produktionsfaktorer skall uppskattas måste man först undersöka om marknadspriserna återspeglar betalningsviljan. Viktiga fall när detta inte gäller är när produktionsfaktorerna är ransonerade, säljs på en monopolmarknad (antingen på säljar- eller köparsidan) eller om gåvan är så "stor" att priset påverkas. Om gåvan leder till minskad import av produktionsfaktorer kan i allmänhet *inte* den officiella växelkursen användas.[1]

Antag att gåvan är ett baslivsmedel, t. ex. vete. Fisher (1963) gör en jämförelse mellan det fall en given kvantitet vete säljs fritt på marknaden och

[1] Se avsnitt 7.1.

det fall samma mängd delas ut gratis bland folket. Han konstaterar att det inhemska jordbruket kommer att producera en större kvantitet i fallet med gratisutrdelning. Anledningen är att gratisutdelningen innebär en större höjning av människornas realinkomster än en sänkning av vetepriserna via *marknadsprisbildningen*, vilket medför en jämförelsevis större ökning i människornas totala efterfrågan. Sannolikheten talar för att den ökade efterfrågan hos åtminstone några individer kommer att riktas mot det inhemska vete som utbjuds. Analysen lider dock av svagheten att Fisher dels bortser från den högre distributionskostnaden vid gratisutdelning (inklusive troligt korruption), dels inte diskuterar förändringar i producenternas egen konsumtion, dels inte beaktar att inkomsterna vid en alternativ försäljning genom statens försorg *kan* ha ett högre samhällsekonomiskt värde om de investeras än om de används som en subvention till (vissa) konsumenter. De ökade statsinkomsterna kunde alternativt användas för att t. ex. höja jordbruksproduktionen.

En ytterligare fråga i samband med spannmålsbistånd är huruvida den totala volymen *marknadsförd* spannmål ökar eller minskar givet att totala produktionen är oförändrad. Eftersom den enskilde bonden både är producent och konsument av spannmål kan han reagera på en prissänkning på två sätt. Givet att hans totala produktion är oförändrad kan han som svar på en sänkning av priset på sina produkter välja att behålla mer än förut för sin egen och familjens konsumtion. Om alla bönder ökar den egna familjens konsumtion minskar böndernas sammanlagda marknadsförda överskott. Man kan emellertid även argumentera för att en minskad egen konsumtion är det mest troliga. För att bonden skall kunna hålla kontantinkomsten oförändrad måste han vid ett prisfall öka den marknadsförda delen av sin totala produktion och minska den egna konsumtionen. Båda dessa ståndpunkter har sina förespråkare.

I det fall man ger varubundet bistånd till centralplanerade ekonomier kan den negativa effekten på inhemsk produktion alltjämt komma att finnas, men den kommer inte att kanaliseras genom prismekanismen utan genom planer och offentliga direktiv.

Slutsatsen är att varubundet bistånd kan få en hämmande effekt på den inhemska produktionen. I fråga om livsmedelshjälp har man t. o. m. gått så långt som att påstå att livsmedelshjälp aldrig får bli ett attraktivt alternativ för mottagaren *om* man har anledning tro att mottagaren kommer att använda livsmedelsbiståndet på ett sätt som minskar den inhemska livsmedelsproduktionen. Här finns ett svårt problem att i förväg avgöra hur mottagaren de facto kommer att utnyttja livsmedelsbiståndet. Jones och Tulloch (1974) menar att mottagaren alltid måste hållas medveten om livsmedelsbiståndets temporära och osäkra natur på grund av biståndets effekt på priser och incitament att producera.

5.3.3 Effekter på inkomstfördelningen på grund av ökad införsel av biståndsvaran

Av det föregående resonemanget framgick att man måste vara mycket uppmärksam på att (potentiella) producenter kan drabbas av prisfall på sina produkter till följd av varubundet bistånd; eventuellt friställs produktions-

faktorer i de drabbade delarna av ekonomin.

I en i-landsekonomi leder ett prisfall på produkter från en sektor till anpassningsproblem, men efter kortare eller längre tid har man anledning tro att arbetskraft och andra produktionsfaktorer finner sysselsättning i andra sektorer bl. a. med hjälp av en aktiv arbetsmarknadspolitik. I alla händelser kan man i i-länder helt eller delvis kompensera de grupper som är utsatta för strukturomvandling genom finans- och socialpolitiska åtgärder.

I ett typiskt u-land finns ytterst sällan fungerande ekonomisk-politiska instrument som kan göra en strukturomvandling smidig och/eller kompensera människorna. Detta medför att människor som är sysselsatta i en sektor med försämrad lönsamhet, t. ex. på grund av sjunkande priser, får bära anpassningsproblemen helt själva. Eftersom människorna i u-länder i allmänhet redan i utgångsläget lever på en låg levnadsstandard är t. ex. ökad arbetslöshet och/eller lägre inkomster självklart mycket allvarligt.

Varubundet bistånd – liksom obundet bistånd – bör emellertid också indirekt leda till ökad sysselsättning. Livsmedelsbistånd t. ex. kan visserligen drabba dem som är sysselsatta i jordbrukssektorn men bör samtidigt leda till viss ökad sysselsättning på annat håll i ekonomin; lägre livsmedelspriser medför högre realinkomster för konsumenterna som ökar sin efterfrågan på varor och tjänster, vilket i sin tur bör leda till ökad sysselsättning på olika håll i ekonomin.

I de sektorer där biståndet medför ökad arbetslöshet uppkommer ökade samhällsekonomiska kostnader. Ökad arbetslöshet i städerna medför erfarenhetsmässigt ökad brottslighet, prostitution m. m. Ökad arbetslöshet på landsbygden medför ofta ökad migration från landsbygden till städerna. Av välkända anledningar är sådan migration många gånger kostsammare för samhället än för de enskilda individerna.[1] Om sysselsättning av biståndsgivaren eller u-landsregeringen anses ha ett värde i sig, t. ex. på grund av ökad självkänsla hos individerna och undvikande av mänsklig förnedring, då är den samhälleliga kostnaden för arbetslöshet ännu högre än som angivits ovan.

I fråga om livsmedelsbistånd under PL480-programmet har hävdats att de av Indiens jordbrukare som marknadsförde delar av sin produktion fick lägre inkomster. Eftersom jordbrukarna inte alltid kompenserades för lägre livsmedelspriser skulle den fördelningspolitiska effekten vara att jordbrukarna generellt sett missgynnades jämfört med stadsbefolkningen och de grupper på landsbygden som köper spannmål, t. ex. lantarbetare. På liknande sätt kan naturligtvis inkomsterna ändras för människor i vissa regioner som specialiserat sig på vissa produkter.

Det viktiga att komma ihåg är att bistånd knappast kan tänkas lämna den rådande inkomstfördelningen opåverkad. Men hur ser den nya inkomstfördelningen ut? Det måste undersökas i varje enskilt fall.

5.4 *Empiriska undersökningar*

Empiriska undersökningar av effekterna av varubundet bistånd har framför allt gjorts i Indien i samband med spannmålssändningarna från USA (framför allt vete.[2] Observera dock att dessa spannmålssändningar blev alltmer permanenta till sin natur och att spannmålsbiståndet kan antas ha medfört en

[1] Se t. ex. ILO (1972), Kenya Report.

[2] Se t. ex. Bhagwati och Chakravarty (1969), Fisher (1963), Isenman och Singer (1977), Mann (1968), Rogers, Srivastava och Heady (1972), Schultz (1969), Sen (1960), Streeten och Hill (1968).

allmänt ökad importkapacitet med effekt framför allt på det indiska jordbruket. I allt empiriskt samhällsvetenskapligt arbete är det svårt att exakt fastställa orsakssamband. Man kan inte, som i naturvetenskapliga experiment, studera effekten av förändringar i *en* enda faktor; "störningar" i form av förändringar i andra faktorer inträffar hela tiden. I fråga om PL480-programmet förefaller det att vara mer än vanligt svårt att fastställa dess effekter. En mängd faktorer förutom PL480-sändningarna påverkade Indiens totala produktion och fördelning av spannmål under den aktuella perioden.

I det följande diskuteras framför allt effekterna av livsmedelshjälpen på totala inhemska jordbruksproduktionen. För att undvika missförstånd bör det betonas att när man skall göra en rättvisande utvärdering av ett visst livsmedelsbistånd måste man naturligtvis väga samman *alla* livsmedelsbiståndets effekter, goda som dåliga.

Första frågan gäller huruvida priset på odlarnas produkter föll som en följd av PL480-programmet. Streeten och Hill (1966) fann att priserna på odlarnas produkter föll eller var oförändrade jämfört med den allmänna prisnivån under perioden.[1] Den totala tillgången på spannmål ökade emellertid något.[2] En stor del av ökningen utgjordes av de amerikanska sändningarna.[3]

Nästa fråga är om den för bönderna ogynnsamma prisutvecklingen ledde till minskad produktion. Streeten och Hill gör bedömningen att det finns ett samband mellan PL480-sändningarna och en minskad indisk jordbruksproduktion. De stödjer sig härvid på en studie av Mann (1968). Mann fann att den av honom beräknade prissänkningen resulterade i en minskning av den inhemska produktionen med ungefär 30 % av livsmedelsbiståndet. Om siffran 30 % är korrekt var livsmedelshjälpens negativa effekt på den inhemska produktionen onekligen allvarlig. I en senare studie av samma problem kom Rogers, Srivastava och Heady (1972) fram till att jordbruksproduktionen minskade med 3 % av livsmedelsbiståndet, vilket knappast kan betraktas som en signifikant inverkan. Den stora skillnaden i resultat beror framför allt på att Mann i sin studie inte tog hänsyn till att den ökade tillgången på spannmål delvis fann avsättning genom att konsumenternas spannmålspriser subventionerades av indiska staten och inte endast fann avsättning genom att producenternas priser pressades. Isenman och Singer (1977) menar att Manns slutsats kan vara alltför pessimistisk också av den anledningen att "spridningen av högavkastande vetesorter kombinerat med en kraftfull prisstödspolitik från [den indiska] regeringens sida innebar att bönderna hade mer än tillräcklig stimulans för ytterligare investeringar och att livsmedelshjälp kan antas påverka produktionen betydligt mindre jämfört med tidigare perioder."

På grund av att indiska regeringen genom olika åtgärder delvis satte marknadsprisbildningen ur spel är det för närvarande inte möjligt att säga hur den totala indiska produktionen av spannmål påverkades av PL480-programmet.

Observera att även om den indiska regeringen genom sin politik verkligen hindrade den inhemska jordbruksproduktionen från att minska så bör man ställa sig följande fråga: Hade man i Indien till en lägre samhällsekonomisk kostnad kunnat nå samma produktion och fördelning av jordbruksprodukter genom att använda sig av andra medel i sin politik?

[1] De löpande spannmålspriserna steg mindre än genomsnittliga prisnivån och böndernas bytesförhållande (terms of trade) försämrades.

[2] Den totala tillgången på spannmål är summan av posterna "nettoproduktion av spannmål", "biståndssändningar och kommersiell import av spannmål" och "förändring i statliga lager".

[3] Under 1964–65 utgjorde PL480-sändningarna 1–2 % av totala produktionen av spannmål i Indien (beräknat från uppgifter i Streeten och Hill (1966).

Från de studier som gjorts av Raj Krishna (1965) och Nowshirvani (1967) kan man dra slutsatsen att den marknadsförda överskottet sannolikt inte minskat när priset fallit.[1] Den empiriska analysen försvåras emellertid av att gjorda statistiska undersökningar inte alltid differentierat mellan olika storlekar på brukningsenheterna.

En ofta framförd synpunkt i samband med PL480-sändningarna är att dessa ledde till att de indiska myndigheterna försummade åtgärder för ökad jordbruksproduktion. I och med att man hade det amerikanska vetet kände man inte samma tryck på sig att genomföra t. ex. institutionella reformer. Man kan hävda att det hade varit omöjligt för det indiska samhällssystemet i dess dåvarande form (före undantagstillståndets införande juni 1975) att överleva om flera miljoner människor hade svultit ihjäl, vilket – kan det hävdas – hade inträffat i frånvaro av de amerikanska sändningarna.

Mot denna synpunkt kan man anföra att det i allmänhet vore att överskatta värdet av just livsmedelsbistånd om man tror att detta kan vara avgörande för ett lands bristande produktionsökning inom jordbrukssektorn. Som påpekats tidigare har långsiktigt livsmedelsbistånd ungefär samma effekter på resursallokeringen som obundet bistånd, dvs. ett allmänt stöd åt regimen i mottagarlandet. Om regeringen i ett land, t. ex. Indien, verkligen har viljan att gå in för ökad jordbruksproduktion kan den använda livsmedelshjälp för att understödja denna satsning, t. ex. genom att använda hjälpen för att in natura avlöna arbetskraft sysselsatt med investeringar i jordbrukssektorn (bevattningsanläggningar, terrasseringar, etc.). Det avgörande för den långsiktiga effekten av livsmedelshjälp på den inhemska produktionen är dels u-landsregeringens *viljeinriktning* beträffande jordbrukets produktivitet, landreformer etc., dels dess *administrativa möjligheter* att föreverkliga sina intentioner.

En givare av livsmedelsbistånd bör rimligen alltid när en insats övervägs ta upp frågan om sambandet mellan hjälpen och mottagarlandets inhemska produktion.[2]

5.5 *Varubundet bistånd och utländskt beroende*

Om mottagaren under en längre tid mottager varubundet bistånd är det risk för att landets produktionsstruktur i större eller mindre utsträckning anpassar sig till en jämförelsevis billig och pålitlig tillförsel. Beroendesynpunkten är speciellt viktig för livsmedelsbistånd men gäller naturligtvis generellt. Ett avbrytande av biståndet med kort varsel eller hot därom kan medföra stora anpassningskostnader för mottagaren. Se t. ex. Bhagwati och Grinols (1975) för en diskussion av utländskt beroende.

Som diskuterats ovan kan varubundet bistånd verka hämmande på existerande inhemsk produktion av vissa varor, men även *potentiella* inhemska producenter kan komma att föredra produktion av andra mer lönsamma varor. Det är ganska uppenbart att en sådan "tillvänjning" gör mottagaren känslig för politiska påtryckningar från givarens sida. Som exempel på hot om avbrytande av varubistånd av permanent karaktär anför t. ex. Isenman och Singer (1977): "President Johnson's 'åtstramningspolitik' vilken innebar att mycket behövliga sändningar av livsmedel fördröjdes för att sätta press på Indien, förmodligen på grund av en kombination av utvecklings- och politiska motiv."

[1] För en översikt av alla synpunkter och turer i denna diskussion, se Bhagwati och Chakravarty (1969), s. 32–38.

[2] Ett givarland som driver den s. k. högprislinjen i sin egen jordbrukspolitik (t. ex. EG och Sverige) riskerar naturligtvis att bli beskyllt för att kasta sten i glashus. Man kan hävda att i-ländernas livsmedelshjälp fungerar som en ursäkt för många i-länder att hemma *fortsätta med en oansvarig jordbrukspolitik*, som bl. a. hindrar potentiell import från u-länderna. Dessutom orsakar den reglerade jordbrukspolitiken i EG och Sverige ideligen världsmarknadsstörningar till förfång för många u-länder.

5.6 *Varubundet bistånds effekter på andra u-länder*

Ett lägre pris på varan X kan drabba de länder som alternativt hade exporterat X till mottagarlandet. Om de drabbade exportländerna är i-länder kan effekten måhända anses försumbar i detta sammanhang, men är (de potentiella) exportländerna u-länder kompliceras en utvärdering av varubiståndet ytterligare av den inkomstöverföring som förlorade exportintäkter från ett u-land till mottagarlandet innebär.

Om varugåvan i stället hade sålts på världsmarknaden hade världsmarknadspriset på varan eventuellt fallit något. De som hade vunnit på detta är köparna på världsmarknaden. De som hade förlorat på prisfallet är andra säljare på världsmarknaden som får lägre försäljningspriser, däribland eventuellt vissa u-länder. Utan ytterligare studium av handelsmönstret och ländernas utbuds- och efterfrågeelasticitet för enskilda varor är det omöjligt att säga något generellt hur inkomstfördelningen mellan världens länder ändras.

6 Projektbundet bistånd

6.1 *Former och motiv för projektbundet bistånd*

Projektbundet bistånd innebär att biståndet knyts till ett konkret projekt i mottagarlandet.

Två motiv för projektbindning är vanliga. För det första vill givaren kunna identifiera sin insats i mottagarlandet och kunna peka på en fabrik, skola, bevattningsanläggning eller dylikt, som inte skulle ha kommit till stånd utan givaren. För det andra kan givaren anse att mottagarens kapacitet och/eller vilja att ta hand om mottaget bistånd på ett "riktigt sätt" är undermålig. Som kommer att framgå medför dock inte projektbundet bistånd att givarens mål automatiskt blir uppfyllda.

Projektbundet bistånd är den tredje formen av bundet bistånd. Med den uppläggning som denna studie har innebär detta att projektbundet bistånd ofta är kombinerat med såväl utsprungsbundet som varubundet bistånd; en tredubbel bindning.[1]

6.2 *Anpassning och anpassningskostnad*

När man diskuterar mottagarens merkostnader av projektbundet bistånd jämfört med obundet bistånd måste man återigen söka analysera mottagarens praktiska möjligheter att eliminera för honom negativa effekter av bindningen.

Det faktum att biståndet på ett iögonenfallande sätt går till ett visst projekt A, innebär inte nödvändigtvis att det är projekt A som givaren till syvende og sidst finansierar. Antag att mottagaren har en acceptabel administrativ kapacitet för att motta bistånd och har projekten A, B, C och D som han önskar genomföra. För mottagaren framstår A som bättre än B, som är bättre än C osv. I frånvaro av bistånd antas att mottagaren endast har råd att genomföra projekten A, B och C men *inte* projekt D. Nu dyker det upp en presumtiv givare av projektbundet bistånd. Mottagaren kan då för honom presentera sitt högprioriterade projekt A. Antag att givaren håller

[1] Sverige utgör ett undantag beträffande projektbistånd, eftersom man vid denna typ av bindning oftast nöjer sig med att binda biståndet till visst projekt.

med mottagaren om att A verkligen är ett projekt värt att satsa på och att givaren åtager sig finansiering och genomförande av A. Härigenom frigörs de resurser hos mottagaren som han alternativt skulle ha använt till projekt A men som han nu i stället kan slussa över till D. Den slutgiltiga effekten av givarens bistånd, på ett iögonenfallande sätt bundet till A, är sålunda att projekt D kan genomföras. Vid en utvärdering av givarens biståndsinsats skall sålunda det *marginella* projektet D analyseras, inte A! Naturligtvis måste många biståndsgivare vara medvetna om det förledande i att binda biståndet till ett projekt som av landet självt ges högsta prioritet. Motivet för projektbindningen är kanske ofta att det skulle vara svårt att mobilisera resurser i givarlandet för projekt som D eller för obundet bistånd (som mottagaren skulle ha spenderat på D).[1]

Det kan emellertid finnas samhällsekonomiska merkostnader för mottagaren även vid en illusorisk projektbindning. Förhandlingar, administration, onödiga projektbeskrivningar och större krav på information medför erfarenhetsmässigt högre kostnader än motsvarande obundet bistånd. Observera att givare som hjälper till med detaljplanering etc. av projekt A, kunde han stått till tjänst med denna service även vid obundet bistånd.

Kan givaren aldrig med säkerhet identifiera "sitt" projekt? Jo, i det fall givarens och mottagarens prioriteringar skiljer sig så mycket att mottagaren aldrig hade genomfört projektet utan givarens bistånd. För detta krävs att projektet kommer högt upp på givarens prioriteringslista och samtidigt inte alls finns med bland mottagarens prioriterade projekt. Divergerande målsättningar på givar- och mottagarsidan är sålunda ett nödvändigt villkor för att givaren med säkerhet skall kunna peka på ett projekt som "sitt" eget (givaren måste i praktiken själv leta upp eller tvinga fram ett för honom lämpligt projekt).

Däremot kan givaren ofta influera *utformningen* och *genomförandet* av projekt som han vill peka på som "sitt". Eftersom dessa projekt normalt prioriteras högt av mottagaren kommer ofta en utformning som inte är den bästa möjliga – ofta påtvingad av givaren – att vara särskilt olycklig ur samhällsekonomisk synpunkt. (Ett misstag i t. ex. utformning och genomförande är mindre olyckligt i det marginella, lägre prioriterade projekt som givaren de facto finansierar!)

6.3 *Projektbindningens merkostnader*

Om mottagaren istället för projektbundet bistånd hade fått obundet bistånd och då utformat sitt projekt annorlunda kan man vara tämligen övertygad om att den bunda formen medfört merkostnader för mottagaren. Sådana merkostnader beror i allmänhet på att givarna föredrar att finansiera vissa typer av projekt och/eller stå för vissa typer av kostnader i projekten. I det följande redogörs kortfattat för några ofta framförda kritiska synpunkter på givarnas inflytande på projektval och projektutformning.[2]

(1) Projektbundet bistånd medför ofta att man väljer alltför *kapitalintensiv* teknik. Detta beror dels på att givaren ofta endast är beredd att finansiera importkomponenten i projektet, dels på att i-landsutbildad personal används.

Givarländer har inte sällan erbjudit sig att finansiera importerade varor och tjänster som skall användas i ett visst projekt. U-landsregeringens uppgift

[1] Se Singer (1965) för en diskussion av bistånd till projekt eller till hela utvecklingsplanen.

[2] Se Bauer (1971), Clark (1966), Clifford (1966), Little (1965), Little och Clifford (1965), Radetzki (1973), Singer (1965, 1971), Steward, M. (1970), White (1974).

blir i sådana fall att stå för lokala kostnader. Eftersom u-landsregeringar oftast har svårt att dra in resurser för att finansiera offentliga utgifter (t. ex. genom ökad beskattning) medför denna typ av arrangemang att lokal finansiering ofta blir projektets flaskhals; det är lättare för u-landsregeringen att finansiera importerade varor och tjänster än sådana som kan köpas lokalt! Detta leder erfarenhetsmässigt till snedvridningar i projektval och projektutformning. Projekt med hög "utvecklingseffekt" och lågt importinnehåll byts ut mot projekt med lägre "utvecklingseffekt" och högre importinnehåll, projekt utformas så att de får ett högt importinnehåll på bekostnad av lokala producenters försäljning, etc. Effekten blir att en given biståndsinsats får en *minimal* effekt på den lokala ekonomin![1] Erfarenhetsmässigt får man också kraftiga fördyringar av projekten med dessa arrangemang; 30 % eller mer i kostnadsökning är vanligt uppger Clifford (1966).[2]

Genom att givaren betalar importkomponenten blir den i projektet använda tekniken i allmänhet en teknik utvecklad i i-länderna. Produktionstekniker utvecklade i och anpassade till i-länder är ofta olämpliga i u-länder eftersom de sysselsätter litet arbetskraft (dyrt i i-länder) och mycket kapital (billigt i i-länder) per producerad enhet. I u-länder är förhållandena omvända. Tillgången på arbetskraft är riklig och problemen med hög arbetslöshet är svåra; samtidigt är tillgången på kapital knapp.

En andra anledning till val av alltför kapitalintensiv teknik är att biståndsarbetare från i-länderna väl känner till olika i-landstekniker, fabrikat, etc., och vid arbete i u-land kan det då tyckas vara enkelt att importera en välbekant i-landsteknik hellre än att söka utveckla en teknik anpassad till de lokala förhållandena. Denna förklaring till användandet av kapitalintensiva tekniker i u-länder betonas mycket starkt av t. ex. Pickett, Forsyth och McBain (1974):

"Tekniker lever och arbetar i ett socialt sammanhang. Deras sociala miljö är emellertid samma som i det utvecklade landet, och en ständig uppmaning i denna miljö – spara arbete – stämmer väl överens med teknikerns yrkesinstinkt. Det motsvarande behovet hos u-landet är emellertid att spara kapital. Vid första ögonkastet stämmer detta mindre väl med teknikerns instinkt, även om det kunde vara en spännande utmaning för hans yrkesskicklighet om det uppfattades på det rätta sättet. Det måste file närvarande antas att yrkesinstinkt, utbildning och sociala förhållanden tillsammans ger teknikern en stark förkärlek för det kapitalintensiva produktionssättet."

När man skall analysera vilket som är det bästa (optimala) teknikvalet för ett u-landsprojekt, bör åtminstone följande faktorer beaktas. (Det måste betonas att denna framställning är starkt förenklad.) För det första, existerar det över huvud taget några lämpliga tekniker som kan användas i mottagarlandet, t. ex. arbetsintensiva tekniker? (Studier som gjorts under senare år tyder på att lämpliga tekniker många gånger existerar.[3]) För det andra, givet att sådana tekniker existerar, fungerar urvalsprocessen *inom* u-länderna så att den ur samhällets synpunkt bästa existerande tekniken verkligen blir vald?

I u-landets val mellan arbetsintensiva och kapitalintensiva tekniker är det inte självklart att den arbetsintensiva alltid skall användas när det finns olika tekniker att välja bland. Minst tre aspekter bör u-landsregeringen begrunda:

(i) Generellt sett, ju snabbare tillväxt i "levnadsstandard" mottagaren

[1] Se Clifford (1966).

[2] Ett ytterligare problem är att även om den omedelbara importkostnaden är mycket låg när givaren binder biståndet till importkomponenten i ett projekt får man ofta höga *framtida* importkostnader. Se avsnitt 7.2.

[3] För en diskussion av dessa frågor se t. ex. Bhalla (1975), OECD (1974), Sen (1975), Steward (1972, 1974), Todaro (1970), UNCTAD (1972, 1975).

önskar, desto mer kapitalintensiv teknik bör han välja.[1]

Hög kapitalintensitet bör medföra att en jämförelsevis hög avkastning blir tillgänglig för återinvestering i nya projekt.[2] Ju snabbare tillväxt i "levnadsstandard" desto bättre materiell ställning och mindre arbetslöshet kommer barn och barnbarn att få jämfört med den nu levande generationen. (ii) Generellt sett, ju större vikt mottagaren lägger vid en jämnare inkomstfördelning och ökad sysselsättning i dag, desto lägre kapitalintensitet bör han välja, eftersom ökad sysselsättning är ett av de få medel som finns att tillgå i u-länder för att påverka dagens inkomstfördelning.[3] Mellan målen (i) "snabb ökning i levnadsstandard" och (ii) "en jämnare inkomstfördelning bland dagens generation" kan det ofta finnas en *målkonflikt*. Under senare år har det inte sällan hävdats att man i u-länderna generellt sett valt alltför kapitalintensiva tekniker, vilket bl. a. lett till en mer ojämlik inkomstfördelning än med en mindre kapitalintensiv teknik. Ett sådant påstående bygger på ett (eventuellt outtalat) värdeomdöme om framtida generationers välfärd jämfört med den levande generationens välfärd. (iii) En importerad teknologi kan ofta dra med sig icke biståndsfinansierade framtida kostnader för underhåll och reservdelar.[4]

(2) Bistånd har ofta givits till projekt i den *moderna urbana sektorn* i u-länder.

Av detta konstaterande vore det dock förhastat att dra slutsatsen att en sådan urban snedvridning i projekturvalet enbart skulle bero på biståndsgivarna och inte alls på de inhemska regimerna. Vad man kan säga är att biståndsgivarna inte sökt motverka existerande urbana snedvridning i många mottagarländers planering.[5] ett biståndsprojekt i urbana sektorn skulle öka inkomstklyftan mellan stad och land i frånvaro av migration. Nu anser många emellertid att nya arbetstillfällen i städerna lockar till migration till städerna. Sådan migration kanske t. o. m. mer än kompenserar för de ökade inkomsterna i urbana sektorn så att genomsnittsinkomsten i urbana sektorn efter projektets genomförande är ungefär densamma som utan projektet.[6]

Minst två merkostnader finns hos ett urbant projekt jämfört med ett projekt i jordbrukssektorn; dels den samhällsekonomiska kostnaden för migrationen, dels nackdelar med en eventuellt mer ojämn inkomstfördelning *inom* den urbana sektorn. Den senare nackdelen uppstår om, till följd av projektet, fler människor migrerar till den urbana sektorn än det antal som får (regelbundna) inkomster från projektet.

(3) Bistånd ges oftare till *stora projekt* än till små. Ur givarens synpunkt är det enklare och billigare att administrera några få stora projekt än många små, eftersom varje projekt har en hög fast kostnad för givaren.[7] Little och Clifford (1965) pekar också på att flera små projekt nödvändiggör ett mer omfattande samarbete med mottagarens administration och att sådant samarbete erfarenhetsmässigt är "fullt av fallgropar". I den mån stora projekt är mer kapitalintensiva än små, kommer också de kostnader att uppträda som omtalades under punkt (1).

(4) Bistånd ges hellre till *nya projekt* än till utvidgning och underhåll av redan existerande projekt. Nya projekt ger givaren och mottagaren möjlighet att konkret peka på sina insatser på ett annat sätt än som är möjligt vid bistånd till underhåll etc.[8]

Sammanfattningsvis, givarnas favorisering av vissa typer av projekt leder

[1] Med levnadsstandard menas här inte endast tillgång på varor ("prylar") utan även t. ex. undervisning, sjukvård, god arbetsmiljö etc.

[2] Detta resonemang bygger bl. a. på förutsättningen att man på ett korrekt sätt beräknat avkastningen på investerat kapital och att denna avkastning i stor utsträckning återinvesteras (dock ej under alla framtida perioder; framtida generationer skall ju så småningom njuta frukterna av tidigare generationers investeringar i form av högre levnadsstandard och minskad arbetslöshet).

[3] Ett annat medel kan vara regeringens prispolitik.

[4] Det är mycket möjligt att biståndsgivarens effektivaste metod för att påverka mottagarens teknikval i optimal riktning vore att stödja utbildning av projektplanerare i mottagarländerna för att få en mer systematisk handläggning än för närvarande vid planeringen och utformningen av projekt. Se Little och Mirrlees (1974) och UNIDO (1972).

[5] Lipton (1968).

[6] Se t. ex. Harris och Todaro (1969).

[7] Se t. ex. Riksrevisionsverket (1975), "Analys av SIDA – En revisionsrapport".

[8] Jämför dock med resonemanget i avsnitt 6.2.

till att projekt ofta fått en utformning, lokalisering etc., som avviker från den ur mottagarens synpunkt bästa och som han hade kunnat välja vid obundet bistånd.

7 Kompletterande synpunkter

7.1 *Missvisande officiella växelkurser i u-länder*

De flesta u-länder har betalningsbalansproblem. Man söker behärska dessa problem genom att ransonera tillgänglig utländsk valuta och fördela den knappa valutan genom ansökningar från importörer. Det officiella priset på utländsk valuta i ett sådant system med valutaransonering underskattar den utländska valutans samhällsekonomiska värde, t. ex. är importörer villiga att betala ett pris för utländsk valuta som ligger över det officiella.[1] Som en följd härav skall man i en samhällsekonomisk kalkyl inte använda sig av det officiella priset på utländsk valuta (den officiella valutakursen) utan i stället ett pris som speglar betalningsviljan hos importörer och exportörer. I annat fall kommer en jämförelse av inköp från utlandet med alternativet att köpa från inhemska leverantörer eller att anställa inhemsk personal att bli helt missvisande och leda till en systematisk favorisering av inköp från utlandet. Hur man rent metodmässigt kan gå till väga för att beräkna ett samhällsekonomiskt riktigt pris på utländsk valuta ligger dock utanför ramen för denna studie.[2]

Problemen med ett för lågt officiellt pris på utländsk valuta kan åskådliggöras med ett exempel.[3] Antag att det kostar SIDA 10 000 Skr att tillhandahålla mottagaren en svensk expert för ett korttidsuppdrag. Alternativet är att SIDA ger 10 000 Skr i obundet bistånd. Kostnaden för att avlöna en expert om hela världen används som rekryteringsområde antas i detta exempel vara 6 000 Skr. Mottagarens direkta merkostnad på grund av den bundna formen blir då 4 000 Skr.[4] Mottagaren kunde ha fått 10 000 Skr i obundet bistånd och av dessa spenderat 6 000 Skr på en expert och sedan haft 4 000 Skr "över" att använda för andra utvecklingsändamål.

Antag att det finns ett tredje alternativ med i bilden, nämligen en inhemsk expert. Antag att denne kostar 4 000 rupier att hyra.[5] I exemplet kommer vid en *officiella* växelkursen kostnaden för den inhemska experten att vara

Tabell 2 Valutakursens betydelse för u-landets expertkostnader – ett räkneexempel

	Utgift	Värde i inhemsk valuta enligt officiell kurs (1 Skr = 0,5 Rs)	Värde i inhemsk valuta enligt korrigerad kurs (1 Skr = 0,8 Rs)
Svensk expert	10 000 Skr	5 000 Rs	8 000 Rs
Billigaste internationella alternativ	6 000 Skr	3 000 Rs	4 800 Rs
Inhemsk expert	4 000 Rs		

[1] U-landsvalutan kommer att vara övervärderad så att t. ex. den officiella indiska kursen ger alltför få rupier per US dollar.

[2] För en utförlig diskussion av dessa problem, se t. ex. Bacha och Taylor (1971), Beyer (1975), Dasgupta (1973), Little och Mirrlees (1974) och UNIDO (1972), s. 213–220.

[3] Exemplet är inte avsett att illustrera praktiska överväganden vid personalrekrytering utan växelkursproblemet.

[4] De i avsnitt 4.3.2 behandlade problemen med experternas skattemässiga hemvist bortses ifrån i detta exempel liksom rekryteringskostnader.

[5] Valutan rupie liksom de i exemplet använda växelkurserna är enbart valda för att illustrera framställningen.

lägre än kostnaden för den svenska experten, 4 000 Rs jämfört med 5 000 Rs, *men kostnaden är högre än för billigaste internationella expert*, 4 000 Rs jämfört med 3 000 Rs. Vid användning av det *korrigerade* priset på utländsk valuta blir situationen annorlunda; den inhemske experten blir det billigaste alternativet. Ett korrigerat pris på utländsk valuta måste sålunda användas för att man skall kunna göra en meningsfull jämförelse av kostnaderna. Jämförelser med en växelkurs korrigerad för valutaransonering bör minska risken för alltför stor användning av utländska experter i u-länder.

Vad blir merkostnaden för att använda en svensk expert om en inhemsk dito finns att tillgå? I exemplet ovan kommer det samhällsekonomiska värdet av 10 000 Skr i obundet bistånd att vara 8 000 Rs (10 000 x 0,8). Efter att ha betalat den inhemska experten 4 000 Rs skulle mottagarlandets regering ha 4 000 Rs "över", vilket med användning av en korrigerad växelkurs innebär att mottagaren åsamkas en merkostnad på 5 000 Skr (4 000/0.8).

Ovanstående diskussion rörde personalbistånd. Ett analogt resonemang kan föras beträffande anbudsgivning på projekt och upphandling av varor.

7.2 *Framtida merkostnader på grund av bindning*

Hittills har diskuterats som om merkostnaden för bundet bistånd inträffar endast en gång, nämligen vid importtillfället. Eftersom framför allt industrivaror även efter importtillfället normalt medför kostnader i form av underhåll, reparationer och utbyte av reservdelar, skall kalkylen inkludera inte bara merkostnaden vid importtillfället utan även eventuella merkostnader i framtiden. I projektbundet bistånd där givaren finansierar importerade varor och tjänster endast vid projektstarten har ofta framtida kostnader blivit mycket problematiska. Dessa merkostnader är allvarliga av två skäl, dels därför att de ofta underskattas vid projektstarten, dels därför att de ofta intecknar knapp utländsk valuta. Exakt hur denna kostnad drabbar mottagaren beror bl. a. på om han i framtiden får ett effektivt bundet bistånd och detta biståndsalternativa användning.

Exempel: Utgångspunkten är återigen obundet bistånd. Antag att mottagaren vid obundet bistånd skulle ha köpt en maskin (eller startat ett projekt) med inköpskostnaden k_0 vid obundet bistånd och $\bar{k}_0$ vid bundet bistånd. Merkostnaden för bundet bistånd vid inköpstillfället, som här benämns period 0, blir då $\bar{k}_0 - k_0$. Det finns framtida merkostnader i perioderna 1, 2, 3, ... osv. till maskinens (projektets) skrotningstidpunkt, här benämnd period T. Merkostnaden i varje period är $\bar{k}_0 - k_0$, $\bar{k}_1 - k_1$, $\bar{k}_2 - k_2$ osv. till $\bar{k}_T - k_T$. Nuvärdet av mottagarens merkostnad under alla perioderna blir då

$$\bar{k}_0 - k_0 + \frac{\bar{k}_1 - k_1}{1+i} + \frac{\bar{k}_2 - k_2}{(1+i)^2} + \ldots + \frac{\bar{k}_T - k_T}{(1+i)^T}$$

där i är den sociala diskonteringsränta som används i mottagarlandet.[1]

I det fall maskinen redan är installerad eller projektet redan i gång och t. ex. reservdelar endast kan levereras från givarlandet, kommer det att importeras reservdelar från givarlandet vid såväl obundet som bundet bistånd så länge som nuvärdet av framtida nettointäkter från det obundna biståndets alternativa användning (t. ex. en ny maskin inte producerad i givarlandet)

[1] För enkelhetens skull antas den samhällsekonomiska diskonteringsräntan vara konstant över tiden. En mer generell formulering av nuvärdet av totala merkostnaden är

$$\sum_{t=0}^{T} \frac{\bar{k}_t - k_t}{(1+i_t)^t}$$

är lägre än nuvärdet av framtida nettointäkter från fortsatt användning av den redan installerade maskinen (det redan igångsatta projektet).

Ett exempel på framtida merkostnad rapporteras i Eshag (1967 a). Tunisien importerade 1965 bussar från USA under en överenskommelse om bundet bistånd. "Genom intervjuer konstaterades att på grund av behovet av fler reparationer och högre kostnader för reservdelar (30–50 %), var de totala merkostnaderna för de bussar som importerats från Förenta Staterna väsentligt högre än en jämförelse av inköpspriset skulle ge vid handen. Samma sak gällde lokomotiv. I båda fallen tillkom olägenheten att leveranserna av reservdelar tog längre tid."[1]

Slutsatsen är att vid en beräkning av merkostnaden för ursprungsbundet bistånd skall man inte endast se till merkostnaden vid importtillfället utan även till de merkostnader som kan finnas senare för varan, experten eller projektet.

8 Empiriska uppskattningar av den effektiva bindningens merkostnad beräknad på specificerade anbud, varor och projekt

I de studier som här redovisas diskuteras svårigheterna med att empiriskt undersöka merkostnaden för effektivt bundet bistånd beräknat på anbud, standardiserade varor och projekt, jämfört med obundet bistånd.[2]

(i) Beträffande ursprungsbundet personalbistånd döljer många gånger en förenklad klassificering av yrken att det rör sig om personer med olika utbildning och erfarenhet.

(ii) Bortsett från stapelvaror (t. ex. vissa typer av livsmedel) kan det vara svårt att jämföra kvaliteten hos olika varor. Prisskillnader i anbud kan helt eller delvis reflektera kvalitetsskillnader. Detta problem blir speciellt besvärande när anbud för hela anläggningar skall jämföras. Man kan förmoda att kvalitetsskillnader delvis ligger bakom redovisade prisskillnader och därför medverkar till en överskattning av merkostnaderna för ursprungsbundet bistånd.

(iii) Den tidigare omnämnda svårigheten med att få tillräckligt antal seriösa anbud när det är bekant att mottagaren har ett avtal om ursprungsbundet bistånd kan leda till underskattning eller överskattning av merkostnaden för ursprungsbundet bistånd. Om effekten är att konkurrenskraftiga lägre anbud än givarlandets aldrig kommer in får man en underskattning av den verkliga merkostnaden. Om bindning sker till en leverantör som är konkurrenskraftig och som annars inte hade deltagit i anbudsgivningen får man en överskattning av merkostnaden. Den förra möjligheten, en underskattning av merkostnaden, förefaller vara mest sannolik.

(iv) Upplysningar om anbud och priser är information som är svår att få fram. Urvalet är bl. a. av denna anledning ganska litet och kanske inte heller alltid särskilt representativt.

Bhagwati (1967) konstaterar att, med iakttagande av ovanstående reservationer, merkostnaden *kan* vara betydande. "Vi noterar att [vårt] urval av anbud taget från [anbud på kontrakt för] Världsbanken och IDA [se tabellen s. 22] visar att procentuella potentiella merkostnaden, mätt som skillnaden mellan 'högt anbud' [high bid] och 'accepterat anbud' [successful

[1] Eshag (1967 a), styckena 38 och 61.

[2] Det är sålunda fråga om ursprungsbindning *plus* bindning till vissa anbud, varor och projekt.

bid] dividerat med 'accepterat anbud', i genomsnitt var 49,3 procent och att mer än 31 procent av värdet av antagna anbud (totalt 200,9 milj. US dollar) karaktäriserades av potentiella merkostnader på över 50 procent och att 62,9 procent av värdet av antagna anbud karaktäriserades av potentiella merkostnader på över 30 procent." Det är viktigt att hålla i minnet att det här rör sig om *potentiella* merkostnaden och inte den faktiska merkostnaden vid bundet jämfört med obundet bistånd.

Det är intressant att i detta sammanhang notera att ungefär lika stora skillnader mellan högsta och lägsta bud som Bhagwati konstaterade också har kunnat iakttagas vid SIDA:s upphandling i Sverige för ett skogsindustriprojekt i Demokratiska Republiken Vietnam.[1]

UNCTAD (1967 a) redovisar studier av merkostnader från studier i tre länder, Chile, Tunisien och Iran.[2]

Chile-studien (1964/67) omfattade 16 jämförelsevis små upphandlingar av relativt standardiserade varor. Utifrån detta urval beräknade man en merkostnad om minst 12 %. Studien av Iran (1966/67) omfattade sex projekt (av 9 milj. dollars värde). Maximala merkostnaden uppskattades till omkring 15 % på alla de aktuella projekten. Tunisien-studien (1965), omfattade de tre största amerikanska biståndsprojekten i landet (8 milj. dollars värde). Slutsatsen av denna studie var att merkostnaden låg omkring 20 %.

Ul Haq (1965) undersökte effekterna av bindning i Pakistan 1960–63. Slutsatsen var att i 20 undersökta projekt låg de (vägda) genomsnittliga priserna 51 procent högre än de priser som gällde vid öppen fri konkurrens. Som ett resultat av bindningar uppskattades Pakistans totala merkostnad för importerade varor vara i genomsnitt 12–14 procent. Haq ger också exempel på överpriser långt över 30 procent på importerade varor.[3]

Den slutsats man kan dra efter en genomgång av ovanstående studier och fyra andra studier (från Indien, Latinamerika, Chile och Colombia) som relateras i Colaço (1973)[4] är att merkostnaden på grund av effektiv bindning i genomsnitt sannolikt uppgår till minst 20 %.[5] Denna slutsats bekräftas

[1] Westring (1975). Denna PM innehåller även en kritisk genomgång av problemen i samband med UNCTAD-studierna som redovisas nedan.

[2] Chile: UNCTAD (1976 b). Tunisien: Eshag (1967 a). Iran: Eshag (1967 b).

[3] Studien finns relaterad och evaluerad i Bhagwati (1967) och UNCTAD (1967 a). Ul Haq ger ett drastiskt exempel på effekten av "monopolprissättning" i samband med bundet bistånd.

"... De priser som leverantörerna offererar är ofta högre om leverantörerna vet att det är en bunden kredit och sjunker avsevärt så fort det blir klart att leveranserna kommer att betalas kontant eller med obundna krediter ... Ett roande exempel på vad Pakistan nyligen har fått erfara gällde kompressorer av Atlas Copco-typ på kredit från Frankrike.

De franska leverantörerna offererade vissa priser som när de jämfördes med de priser som Atlas Copcos pakistanska agenter hade erbjudit befanns vara 33 till 47 procent högre för olika varor." Ul Haq (1965). Citerat från Bhagwati (1967), s. 267.

[4] De fyra studierna är Hutcheson och Porter (1972), Lal (1968), Kahnert (1971) och Tokman (1969). Helleiner (1976) uppskattar kostnaden för bindning till mellan 20 och 25 procent av OECDs officiella utvecklingsbistånd (s. 26).

[5] Observera att här avses med begreppet merkostnad endast prisskillnaden utan hänsyn till eventuella ytterligare merkostnader t. ex. fraktbindning, dyr service, anpassningskostnad etc.

Tabell 3 Frekvensfördelning över potentiella merkostnader (mätt som skillnaden mellan 'högt anbud' och 'accepterat anbud' dividerad med 'accepterat anbud') i konkurrens om anbud i samband med 20 Världsbankslån och tre IDA krediter, 1960–1966

	Mindre än 10 %	10–20 %	20–30 %	30–40 %	40–50 %	50–100 %	100 % och mer	Totalt
Antal kontrakt	12	8	13	12	9	27	11	92
Antal kontrakt i procent	13,0	8,7	14,1	13,0	9,8	29,4	12,0	100,0
Kontraktens procentuella andel av alla kontrakts sammanlagda värde	17,6	5,4	14,1	13,0	18,6	28,0	3,3	100,0

Källa: Bhagwati (1967), s. 269. Resultaten utarbetade inom UNCTAD och baserade på data för Världsbanken.

av personer med erfarenhet av internationell upphandling. Bhagwati anser att kostnaden under alla förhållanden är "tillräckligt betydande för att rättfärdiga försök att åstadkomma ett avskaffande av bundet bistånd".

Referenser

Bacha, E. och Taylor, L., (1971), "Foreign Exchange Shadow Prices: A Critical Review of Current Theories", *Quarterly Journal of Economics*, årg. 85, nr. 2, s. 197–224.

Bauer, P. T., (1971), *Dissent on Development*, Weidenfeld and Nicolson, London.

Beyer, J. C. (1975), "Estimating the Shadow Price of Foreign Exchange: An Illustration from India", *The Journal of Development Studies*, Vol. 11, No. 4.

Bhagwati, J., (1967), "The Tying of Aid", UNCTAD Secretariat, TD/7/ Supp. 4, United Nations. Tryckt i Bhagwati, J. och Eckaus, S., (1970), *Foreign Aid*, Penguin, Harmondsworth.

– och Chakravarty, S., (1969), "Contributions to Indian Economic Analysis: A Survey", *American Economic Review*, september, supplement.

– och Eckaus, R. S., (1970), *Foreign Aid*, Penguin, Harmondsworth.

– och Grinols, E., (1975), "Foreign Capital, Dependence, Destabilization and Feasibility of Transition to Socialism", *Journal of Development Economics*, årg. 2, s. 85–98.

Bhalla, A., red., (1975), *Technology and Employment in Industry*, ILO, Genève.

Blaug, M., Layard, R. och Woodhall, M., (1969), *The Causes of Graduate Unemployment in India*, Allen Lane, The Penguin Press, London.

Bokermann, H. (1971), "Verneuerungseffekte bei liefergebundener Öffentlicher Entwicklungshilfe der BRD", *Gutachten*, Deutsches Institut Für Wirthschaftsforschung im Auftrage Des Bundesministeriums Für Wirthschaftliche Zusammenarbeit, Bonn.

Callies, H. U. (1973), *Der Einfluss von Entwicklungshilfeleistungen auf den Konjunkturverlauf und die Beschäftigung im Geberland*, Horst Erdmann Verlag, Tübingen und Basel.

Clark, R., (1966), *Aid in Uganda: Programmes and Policies*, ODI, London.

Clifford, J., (1966), "The Tying of Aid and the Problem of Local Costs", *Journal of Development Studies*, årg. 2, nr. 2.

Colaço, F.X., (1973), *Economic and Political Considerations and the Flow of Official Resources to Developing Countries*, OECD, Paris.

Eshag, E., (1967 a), "Study of Tied Aid given to Tunisia in 1965", UNCTAD, TD/7/Supp. 8/Add. 3, stencil.

–, (1967 b), "Study on the Excess Cost of Tied Economic Aid Given to Iran in 1966/67", UNCTAD, TD/7/Supp. 8/Add. 2, stencil.

Fisher, F. M., (1963), "A Theoretical Analysis of the Impact of Food Surplus Disposal on Agricultural Production in Recipient Countries", *Journal of Farm Economics*, årg. 45, s. 863–75.

Goppers, K., (1974), "Varubiståndets effekt på sysselsättning, betalningsbalans och industristruktur i Sverige budgetåren 1972/73 och 1973/74". Undersökning utförd på uppdrag av SIDA, stencil i serien *Meddelanden från utredningsbyrån*.

Hamilton, C. och Westring, G. (1976), "Internationell upphandling på u-ländernas villkor". *Ekonomisk Debatt* nr. 6, 1976.

Hamilton, C. och Svedberg, P. (1977), "Skattestöd åt svensk export", *Ekonomisk Debatt*, nr. 1, 1977.

Harris, J. R. och Todaro, M. P., (1970), "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis", *American Economic Review*, årg. 60.

Helleiner, G. K. (ed.) (1976), *A World Divided. The less developed countries in the international economy*. Cambridge U. Press.

Hutcheson, T. L. and Porter, R. C. (1972), *The Cost of Tying Aid: A Method and Some Colombian Estimates*". Centre for Research on Economic Development, Reprint, No. 29, University of Michigan, Ann Arbor.

ILO, (1971), *Matching Employment Opportunities and Expectations. A Programme of Action for Ceylon*. International Labour Office, Genève.

–, (1972), *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. International Labour Office, Genève.

Isenman, P. (1975), "The Middle Income and Country-Size Biases in Aid Allocations", *IDS Communication 115*, Sussex University.

Isenman, P. and Singer, H. (1977), "Food Aid and Disincentives", *Economic Development and Cultural Change*, Januari.

Jones, D. and Tulloch, P. (1974), "Is Food Aid Good Aid?", *ODI Review*, nr. 2.

Kahnert, F. (1971), *Aid-Tying and Export of Nitrogenous Fertilisers from the Persian Gulf*, OECD, Development Centre Technical Papers, Paris.

Kleinman, E. (1976), "Trade and the Decline of Colonialism", *Ekonomic Journal*, Sept.

Lal, D. (1968), *Liberalisation of Terms and Conditions of Assistance. A Quantitative Analysis of Aid-financed Imports of Certain Chemicals into India*, UNCTAD Doc. TD/B/C.3/59, Geneva.

Lipton, M.I., (1968), "Urban Bias and Rural Planning in India" Streeten, P. and Lipton, M., (utg.), *The Crisis in Indian Planning*, Oxford University Press.

–, (1972), "Aid Allocation When Aid is Inadequate" i Byres, T. (red.), *Foreign Resources and Economic Development*, Cass, London.

Little, I. M. D., (1965), *Aid to Africa: An Appraisal of U. K. Policy for Aid to Africa South of the Sahara*, ODI, London.

– och Clifford, J., (1965), *International Aid: A Discussion of the Flow of Public Resources from Rich to Poor Countries with Particular Reference to British Policy*, Allen and Unwin, London.

– och Mirrlees, J. A., (1974), *Project Appraisal and Planning in Developing Countries*, Heinemann Educational Books, London.

Mann, J. S., (1968), "The Impact of Public Law 480 Imports on Prices and Domestic Supply of Cereals in India", *Journal of Farm Economics*, årg. 49, s. 131–46.

Mayer, L. V. (1972), "Estimated Net Costs of PL 480 Food Aid with Three Alternative U. S. Farm Programmes", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 54, No. 1.

Meier, G. M. (1964), "Att förbättra biståndets kvalitet" i Lundahl och Södersten (utg.), *Utvecklingsekonomi 2*, Aldus 1974.

Morton, K., (1974), "Does Aid Pervert?", *ODI Review*, nr 1.

Nowshirvani, V. F. (1967), "A Note on the Elasticity of Marketable Surplus – A

Comment", *Indian Journal of Agricultural Economics*, Jan.–March årg., 22, pp. 110–114.

Odén, B. (1976), "Landprogrammering – biståndsteknik och biståndsfilosofi" i L. Wohlgemuth (utg.), *Bistånd på mottagarens villkor*, SIDA-tryck, Stockholm.

Pickett, J., Forsyth, D. J. C. and McBain, N. S. (1974), "The Choice of Technology, Economic Efficiency and Employment in Developing Countries" in Edwards, E. (red.) *Employment in Developing Nations*, Columbia U. Press.

Pincus, J. A., (1963), "The Cost of Foreign Aid", *Review of Economics and Statistics*, årg. 45, nr. 4, s. 360–67.

Radetzki, M., (1973), *Aid and Development*, Praeger Publishers, N. Y., Washington, London.

Ray Krishna (1965), "The Marketable Surplus Function for a Subsistence Crop: An Analysis with Indian Data", *The Economic Weekly*, Feb. 1965, *17*, pp. 309–20.

Riksrevisionsverket, (1974), "Analys av SIDA – En revisionsrapport", RRV, Stockholm, stencil.

Rogers, D. K., Srivastava, U. K. och Heady, E. O., (1972), "Modified Price, Production and Income Impacts of Food Aid Under Market Differentiated Distribution", *American Journal of Farm Economics*, årg. 54, s. 201–08.

Schultz, T. W., (1960), "Value of US Farm Surpluses to Underdeveloped Countries", *Journal of Farm Economics*, årg. 42, s. 1019–30.

Sen, A. K., (1975), *Employment, Technology and Development*, Clarendon Press, Oxford.

Sen, S. R., (1960), "Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Underdeveloped Economies – The Indian Perspective", *Journal of Farm Economics*, årg. 42, s. 1031–42.

SIDA, (1973), "Svenskt varubistånd. Analys och förslag till riktlinjer", stencil, SIDA, Stockholm.

Singer, H., (1971), "International Policy and Its Effect on Employment" i Robinson, R. och Johnston, J. (red.), *Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies*, HMSO, London.

–, (1965), "External Aid For Plans or Projects?", *Economic Journal*, årg. 75, s. 539–45.

SOU, (1972), *Industriutveckling och utvecklingssamarbete*, Betänkande av industribiståndsutredningen, Stockholm,

Stewart, F., (1972), "Trade and Technology" i Streeten, P. (red.), *Trade Strategies for Development*, Macmillan, London.

–, (1974), "Technology and Employment in LDCs" i Edwards, E. O. (red.), *Employment in Developing Nations*, Columbia University Press, New York and London.

Stewart, M., (1970), "Aid: Some Aspects of the Tying Problem", in P. P. Streeten (red.), *Unfashionable Economics. Essays in Honour of Lord Balogh*, Weidenfeld and Nickolson, London.

Streeten, P. N., (1972), *Aid to Africa: A Policy outline for the 1970's*, Praeger.

Streeten, P. och Hill, R., (1968), "Aid to India" i Streeten, P. och Lipton, M. (red.), *The Crisis of Indian Planning*, Oxford University Press.

Svedberg, P., (1975), "Bistånd till underutvecklade länder: En analys av valda definitions-, mät- och redovisningsproblem". Studie för Biståndspolitiska utredningen.

Todaro, M. P., (1969), "A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", *American Economic Review*, årg. 59.

–, (1970), "Some Thoughts on the Transfer of Technology from Developed to Less Developed Countries", *Eastern Africa Economic Review*, 2:1.

Tokman, V. E. (1969), "An Evaluation of Foreign Aid: The Chilean Case", *Bulletin of Oxford University Institute of Economics and Statistics*, May.

Ul Haq, M., (1965), "Tied Credits: A Quantitative Analysis", uppsats presenterad vid International Economic Association Round Table Conference on Capital Mo-

vements and Economic Development, Washington, D. C. Även i Adler J. och Kuznets P. (red.), *Capital Movements and Economic Development*, Macmillan, 1967.

UNCTAD, (1967 a), "The Cost of Aid-Tying to Recipient Countries", TD/7/Supp. 8, stencil.

–, (1967 b), "Report on Tied Credits: Chile", TD/7/Supp. 8/Add. 1, stencil.

–, (1972), *Guidelines for the Study of the Transfer of Technology to Developing Countries*, UN Sales No. E.72.II.D.19. Genève.

–, (1975), *Major Issues Arising from the Transfer of Technology to Developing Countries*, UN Sales No. E.75.II.D.2., Genève.

UNIDO, (1972), *Guidelines for Project Evaluation*, av Dasgupta, P. S., Marglin, S. A. och Sen, A. K., United Nations Industrial Development Organization, UN Sales No. E.72.II.B.11., New York.

Westring, G. (1974), *International Procurement: A training manual*, United Nations Institute for Training and Research.

Westring, G., (1975), "Upphandling", opublicerad PM daterad 1975 11 27, SIDA/INDB/DRV-gruppen.

White, J., (1974), *The Politics of Foreign Aid*, The Bodley Head, London, Sydney, Toronto.

–, (1976 a), "The Evaluation of Aid Offers", *Development and Change*, årg. 7, s. 233–48.

–, (1976 b), "External Project Finance in Developing Countries: Institutional Implications of Recent Trends", *World Development*, årg. 4, nr. 5.

Bilaga 9 Landprogrammering – biståndsteknik och biståndsfilosofi

Av *Bertil Odén*

1 Inledning

Kortfattat skulle landprogrammeringen kunna definieras som en metod för att planera utvecklingsbistånd som utgår ifrån dels en given finansiell ram, dels det enskilda u-landets behov och prioriteringar. Denna metod hänger nära samman med ett bestämt synsätt på biståndets roll och relationerna mellan s. k. givare och mottagare.

Ett viktigt skäl till att denna metod slog igenom internationellt var den s. k. Jackson-rapportens förslag till förändringar i FN:s utvecklingsprogram, UNDP. Ett av dessa förslag gällde att införa landprogrammering. Enligt UNDP:s system fastslogs indikativa planeringsbelopp för en femårsperiod för varje mottagarland. Inom denna finansiella ram skall mottagarlandets regering, ofta med aktiv medverkan av UNDP och FN:s fackorgan, utforma ett biståndsprogram.

Ett annat skäl till landprogrammeringens genombrott var att många u-länder länge velat ha besked från biståndsgivarna om hur mycket bistånd de kunde räkna med under de närmaste åren. Allteftersom u-länderna erhöll mer erfarenhet som mottagare av bistånd började de också få mer bestämda uppfattningar om hur det bistånd de erhöll skulle vara utformat och inriktat. Landprogrammeringen ger dem ökade möjligheter att få dessa önskemål genomförda och många u-länder välkomnade därför framförallt det tänkesätt som låg bakom den nya planeringsmetoden.

Flera länder som ger bistånd har under 1970-talet i olika former och med olika grad av mottagarinflytande infört landprogrammeringen som planeringsmetod.

2 Syfte

Den svenska landprogrammeringens syften, som de kan utläsas ur statsmakternas uttalanden, kan i korthet sammanfattas i följande punkter:

- ☐ Att göra det möjligt för mottagarlandet att inordna det svenska biståndet i landets totala utvecklingsplanering.
- ☐ Att främja ett långsiktigt och stabilt biståndssamarbete genom att ge underlag för såväl Sveriges som mottagarlandets biståndsplanering på flera års sikt.

- ☐ Att ge tillfälle till en samlad årlig genomgång av samarbetets innehåll och resultat.
- ☐ Att öka flexibiliteten för mottagarlandet genom att skapa möjligheter att inom årsramen överföra resurser från en insats till en annan.
- ☐ Att förenkla formerna för resursöverföring.

3 Bakomliggande värderingar

I det svenska biståndet baseras landprogrammeringen som planeringsmetod på vissa grundläggande värderingar. De kan uttryckas på följande sätt:

Förhållandet mellan givare och mottagare skall vara baserat på att de är två jämställda stater. Traditionellt har det varit så att alla biståndsgivare krävt att mottagarländerna skall ha en utvecklingsplanering långt över den nivå som finns i de flesta givarländer. De har också underkänt eller förändrat förslag till projekt och program som mottagaren presenterat så att det som i bästa fall var en sammanhängande plan inriktad på att nå vissa politiska och ekonomiska mål förvandlades till ett antal separata insatser som påbörjades vartefter som givarländernas biståndsbyråkratier behandlat ärendena enligt nådig tågordning.

Varje mottagarland planerar sin egen utveckling, inklusive den som stöds utifrån med bistånd. Att ansvaret för planeringen, genomförande och uppföljning av projekten i ett u-land primärt ligger hos regeringen i detta land innebär att givarlandet aldrig kan ta över ansvaret för utvecklingen i mottagarlandet.

4 Landprogrammeringen växer fram

Redan i den av riksdagen godkända propositionen 100 år 1962, som lade grunden för det svenska statliga biståndet framhölls att biståndet bör anpassas till förhållandena i mottagarlandet. Bl. a. påpekades: "För att biståndet skall få god effekt måste dess utformning och inriktning baseras på kunskap om det mottagande landets behov och förutsättningar . . ." Biståndets karaktär av ömsesidigt samarbete understryks också. Liknande formuleringar återkom i proposition 101 år 1968.

Även om det svenska biståndet under 1960-talet var betydligt mindre mottagarcentrerat än det blivit under 1970-talet fanns sålunda redan från början en klar förståelse för att biståndet för att göra nytta måste vara väl samordnat med utvecklingsansträngningarna i mottagarländerna.

Under större delen av 1960-talet kunde den svenska regeringen formellt inte utlova bistånd till mottagarländerna för mer än ett budgetår i taget. Genom ett riksdagsbeslut år 1968 skapades möjligheter att arbeta med planeringsramar som omfattar tre år, även om riksdagen formellt godkänner biståndsanslag endast för ett budgetår i taget. Avtal om enskilda insatser kunde dock även tidigare täcka flera år.

Den teknik som nu tillämpas för planering av det indirekta svenska biståndet har utformats under perioden från år 1970. Metoder och synsätt har i statsmakternas uttalanden gradvis preciserats. Det framgår tydligt av statsverkspropositionerna från och med år 1971. Riksdagen har fastlagt pro-

positionernas uttalanden om landprogrammeringens principer.

År 1971 behandlades ämnet första gången i statsverkspropositionen. Då påpekades att landprogrammen självfallet skall utformas i anslutning till mottagarlandets egen planering och med hänsyn till varje lands särskilda behov.

Följande år beskrevs mer i detalj landprogrammeringens syften och utformning; bl. a. med följande text:

"Med hänsyn till de resurser som Sverige kan beräknas ställa till förfogande under de närmaste åren utformas, i nära samarbete med mottagarlandets regering, en plan över konkreta insatser som baseras på mottagarlandets behov och prioriteringar. Med undantag av insatser som företas av enskilda organisationer förutsätts dessa samarbetsprogram omfatta Sveriges totala bilaterala utvecklingssamarbete med länderna i fråga. Däri skall således ingå även samfinansieringar med IDA och s. k. multibiprojekt som genomförs av FN:s fackorgan. Detta förutsätter i vissa fall en omläggning av sättet för insatsernas programmering. I samtliga fall bör regeln vara att Sverige bidrar med resurser till projekt eller program där u-landet självt har det fulla ansvaret för genomförandet."[1]

I samma proposition konstateras också att regeringen räknat med att samarbetsprogram av detta slag skall kunna ingås med samtliga större mottagarländer under budgetåret 1971/72 och att en översyn av dessa program skall ske årligen. Enligt propositionen bör regelbundet återkommande diskussioner göra det möjligt att smidigt anpassa det svenska biståndet till mottagarländernas planering och utvecklingsarbete.

I statsverkspropositionen år 1973 utvecklas ytterligare regeringens syn på landprogrammeringen. Det konstateras att en omläggning av avtalsformer och samarbetsrutiner påbörjats. Programmeringen av samarbetet med enskilda länder täcker samma treårsperiod som riksdagens planeringsramar för det internationella utvecklingssamarbetet.

"Länderprogrammeringen baseras på en beräkning av de svenska biståndsresurser som kan ställas till förfogande för landet i fråga och har till syfte att låta mottagarlandets regering avgöra hur dessa resurser bäst skall kunna nyttiggöras för landets utveckling. Därmed kommer biståndets inriktning på sektorer och enskilda projekt att styras av mottagarlandets önskemål och prioriteringar."[2]

I 1974 års statsverksproposition redovisas syfte och fördelar med landprogrammeringen på följande sätt:

"Programmeringen syftar till att låta mottagarlandets regering ange hur de resurser som Sverige ställer till förfogande bör nyttiggöras för att stödja landets egna utvecklingsansträngningar. I enlighet med de av riksdagen fastlagda grunderna för utvecklingssamarbetet ankommer valet av sektorer och projekt på mottagarlandets regering. Därmed bestäms samarbetsprogrammets inriktning av denna regerings samlade önskemål och avvägningar. Långsiktigheten i samarbetet gör det lättare för mottagaren att mer effektivt planera in de svenska resurserna i de totala utvecklingsansträngningarna. De årliga förhandlingarna förlägges i största möjliga utsträckning så i tiden att de passar in i mottagarlandets eget budgetarbete. Förenklade avtal och utbetalningsregler gör det möjligt för mottagarlandet att snabbare än tidigare utnyttja de resurser som ställs till förfogande.

På svensk sida möjliggör länderprogrammeringen en mer rationell beslutsordning och ger ett effektivt instrument för biståndsgivningen till ett enskild land. Till SIDA har delegerats att komma överens med mottagarlandets myndigheter om utform-

[1] Prop. 1972:1, Bilaga 5, Utrikesdepartementet, s. 37–38

[2] Prop. 1973:1, Bilaga 5, Utrikesdepartementet, s. 32.

ningen av det stöd till enskilda verksamheter som upptas i samarbetsprogrammen. Tidigare krävdes Kungl. Maj:ts beslut i ärenden av detta slag.

Utrikesutskottet uttalade år 1973 (UU 1973:3 s. 13) att det är önskvärt att utskottet ges kvalificerad insyn i länderplaneringen på ett tidigt stadium utan att samtidigt formella ställningstaganden från riksdagens sida aktualiseras. Med anledning härav kommer föredragningar att äga rum inför utrikesutskottet om biståndsplaneringen för de enskilda mottagarländerna. På detta sätt kan riksdagen hållas informerad om regeringens långsiktiga länderplanering."[1]

Utrikesutskottet har i sina betänkanden 1972 och 1973 kommenterat landprogrammeringen. År 1972 sade utskottet bl. a.:

"Det är ett positivt drag i utvecklingen att u-ländernas förmåga att själva planera och genomföra utvecklingsprojekt och -program har förbättrats. Tendensen hos biståndsgivarna att i ökad utsträckning beakta mottagarnas egna synpunkter på utvecklingssamarbetet går hand i hand med en strävan efter bättre samordning av biståndsinsatserna. Dels söker sålunda biståndsgivarna uppnå en närmare samordning av olika biståndsgivares insatser och bättre integrering av dessa insatser med mottagarländernas utvecklingsplanering, dels strävar de efter att sammanföra sina insatser till större program avseende hela sektorer i utvecklingssamarbetet.

För Sveriges del yttrar sig detta synsätt bl. a. i en strävan att i ökad utsträckning planera ländervis. SIDA:s länderprogram, som utarbetats i nära samråd med myndigheterna i vederbörande mottagarländer är verkets egna perspektivplaner för insatser inom givna ekonomiska ramar för varje land. Samarbetsprogram är den sammanfattande benämning som enligt statsverkspropositionen används för Sveriges totala bilaterala utvecklingssamarbete med resp. u-länder. I propositionen redogörs närmare för utarbetandet av dessa program."[2]

I utskottets betänkande år 1973 diskuteras riksdagens inflytande över de finansiella ramarna och samarbetsavtalen. Därvid anför utskottet bl. a.:

"En regel som tvingar regeringen att underställa riksdagen samarbetsavtalen för godkännande skulle kunna omintetgöra en av länderprogrammeringens väsentligaste fördelar, nämligen den frihet som systemet ger avtalsparterna att planera samarbetets innehåll för flera år framåt.

Utskottet vill emellertid framhålla vikten av att ett parlamentariskt deltagande i planeringsprocessen äger rum på ett tidigt skede, innan regeringen utfärdar direktiv som blir avgörande för resursernas länderfördelning och uppläggningen av samarbetet med mottagarländerna."[3]

5 Landprogrammeringens formella utformning

Under perioden 1971–1975 har de svenska biståndsmyndigheterna tillsammans med mottagarländernas regeringar utarbetat en modell för hur de årliga förhandlingarna om det totala biståndsprogrammet skall förberedas och genomföras. Avsikten har varit att "strömlinjeforma" planeringen av biståndet till programländerna. Det dokument som blir resultatet av dessa årliga förhandlingar kallas årsavtal.

Med utgångspunkt från mottagarlandets agerande är de viktigaste etapperna i landprogrammeringsarbetet följande under en årlig planeringscykel:

1. Mottagarlandets regering överlämnar i god tid före förhandlingarna om årsavtal ett förslag till utnyttjande av den finansiella ramen för det på-

[1] Prop 1974:1, Bilaga 5, Utrikesdepartementet, s. 43.

[2] UU 1972:6, s. 14.

[3] UU 1973:3, s. 12.

följande budgetåret (år 1) samt förslag till utnyttjande av den preliminära ramen för det följande året (år 2) samt året därpå (år 3).

2. Mottagarlandets förslag anger hur man vill fördela insatser och resursslag inom den givna finansiella ramen. Det upptar dels redan avtalade insatser, dels insatser som håller på att beredas och i den mån utrymmet tillåter förslag till nya insatser. De nya insatserna föreslås i medvetande om att de måste beredas inom och godkännas av SIDA innan svenska resurser kan överföras.
   År 1 är utrymmet vanligen till stor del täckt av avtalade insatser och insatser under beredning, medan utrymmet för nya insatser är större år 2 och år 3. Det är främst i detta tidsperspektiv som mottagarlandet kan planera in nya inslag i biståndsprogrammet.
3. Mottagarlandets förslag bereds inom SIDA, som utarbetar underlag för samarbetsavtal. SIDA:s beredning resulterar i ett förslag till sådant avtal, som är baserat på mottagarlandets förslag. SIDA:s förslag skall vidare innehålla en ekonomisk och social analys av mottagarlandet, inklusive dess biståndsbehov och en redogörelse för det pågående samarbetet samt förslag till inriktning och utformning av det framtida biståndet.
4. På grundval av SIDA:s förslag fastställer regeringen förhandlingsinstruktion. Förhandlingarna resulterar i ett årligt samarbetsavtal, som anger ramen för påföljande budgetår och dess fördelning på insatser och resursslag.
   Under förhandlingarna finns möjlighet att allmänt diskutera utvecklingssamarbetet, både resultaten av pågående insatser och planering av nya. Slutsatserna från diskussionerna skrivs in i ett planeringsprotokoll, som kan sägas utgöra styrinstrument för den långsiktiga planeringen av biståndet. Protokollet innehåller också uppgifter om de preliminära ramarna för år 2 och 3.
5. När riksdagen i Sverige beslutat om biståndsanslag för år 1 samt planeringsramar för de totala biståndsanslagen år 2 och 3 utfärdar regeringen planeringsbrev och regleringsbrev till SIDA. Planeringsperioden är fullbordad och en ny period tar vid när mottagarlandets förslag för utnyttjande av ramen för år 2 inkommer.
   Under år 1 har – sedan samarbetsavtalet trätt i kraft – mottagarlandet möjlighet att inom den totala ramen överföra resurser från projekt och program, vars genomförande försenats till sådana där genomförandet går snabbare än beräknat eller där av annan anledning mer resurser behövs under det löpande budgetåret. Mottagarlandet kan även byta ut ett resursslag mot ett annat, t. ex. begära att få personal rekryterad i stället för finansiellt stöd eller tvärtom. Därmed ökas mottagarlandets flexibilitet vad gäller utnyttjande av svenska biståndsresurser.

6 SIDA:s syn på landprogrammering

SIDA har sedan 1971 erhållit vissa erfarenheter av landprogrammeringen som metod för biståndssamarbetet. I anslagsframställningen för 1974/75 påpekas att erfarenheterna dittills varit positiva. Överföringen av resurser och biståndsproceduren i allmänhet har förenklats både för mottagarländer

och den svenska biståndsförvaltningen. Biståndet har bättre än tidigare integrerats i u-ländernas planering. SIDA ansåg det önskvärt att avpassa tidsperioden för landprogrammeringens finansiella ramar till varje mottagarlands egen utvecklingsplanering, vilket i de flesta fall skulle innebära en förlängning av perioden över tre år.

I anslagsframställningen för 1976/77 redovisas i ett mer omfattande avsnitt erfarenheterna av landprogrammeringen på följande sätt:

"Styrelsen har i huvudsak positiva erfarenheter av landprogrammeringstekniken även om den inrymmer svårigheter. Den har medfört bättre samordning av biståndet till de enskilda länderna, ökad långsiktighet i biståndssamarbetet, enklare och utbetalnings- och omfördelningssystem av budgetmedel, och den bör kunna leda till en fortsatt förenkling i administrationen av biståndet utan att därför effektiviteten eftersätts. Den har mött stor uppskattning hos mottagarländerna såväl på grund av dess praktiska fördelar för dem som för den princip av respekt för mottagarens suveränitet varpå den baseras.

I flera av programländerna är emellertid den långsiktiga utvecklingsplaneringen, som samarbetet skall grunda sig på, bristfällig och kan skapa osäkerhet i programmeringen. Fördröjningar och förändringar blir en följd. Den centrala myndighet i mottagarlandet, med vilken diskussioner och förhandlingar om biståndssamarbetet förs, har inte alltid erforderlig överblick över samtliga områden inom vilka SIDA och mottagarlandets myndigheter samarbetar. Samtidigt stärker tekniken den centrala myndighetens ställning. Även kontakterna med fackmyndigheterna är ibland bristfälliga. Landprogrammeringstekniken kan också sägas ha medfört att SIDA ibland – om inte särskilda krav ställes i insatsavtal o. d. – får mindre insyn i mottagarländernas projekt. Detta minskar möjligheterna för SIDA att ge detaljinformation om verksamheten till den svenska allmänheten och intresserade myndigheter.

Svårigheterna kan ses mot bakgrunden att den landprogrammeringsteknik, som nu tillämpas av Sverige och vissa andra givarländer samt FN:s biståndsorgan UNDP, är utformad för att fungera tillsammans med en någorlunda stabil och effektiv mottagarförvaltning, något som flera av programländerna ännu ej hunnit bygga upp. Samtidigt främjar landprogrammeringen mottagarförvaltningarnas utveckling. Efter ytterligare inarbetning och anpassning till den enskilda mottagarens budgetära och administrativa system bör landprogrammeringen visa sig vara instrument för ett i verklig mening mottagarcentrerat bistånd."

7 Anpassning till förhållandena i de enskilda mottagarländerna

Systemet med landprogrammering i det svenska direkta biståndet har sedan 1971 gradvis byggts upp. Från svensk sida har man därvid försökt skapa rutiner som är så lika som möjligt för alla mottagarländer. Det är troligt att detta varit nödvändigt i uppbyggnadsskedet. Det är dessutom bekvämt ur svensk administrativ synpunkt.

De allmänna erfarenheterna av landprogrammeringen är positiva. I några av mottagarländerna har det tagit några år att få myndigheterna att förstå att de faktiskt har möjligheter att påverka det svenska biståndets innehåll och inriktning. När detta stått klart har reaktionen varit mycket positiv. Det grundläggande synsätt som ligger bakom landprogrammeringen är mycket uppskattat av mottagarna. Tanzanias regering skrev i sin rapport till mötet med IBRD:s rådgivande grupp för Östafrika i januari 1973 om det senast ingångna avtalet mellan Tanzania och Sverige bl. a.: "Uppen-

barligen lägger det större ansvar på Tanzania men det är mycket mer förenligt med samarbete mellan likställda och en sammanhängande nationell planering än urtypen av projekt, föreslagna och värderade av utlänningar och där resurser överförs i efterhand mot företeende av detaljerade bevis på att vissa sorters utbetalningar skett."

Som SIDA framhåller i sin anslagsframställning för 1976/77 förutsätter ett väl fungerande landprogrammeringssystem att utvecklingsplanering och förvaltning i mottagarlandet fungerar hyggligt. Det är inte fallet i särskilt många länder. Ett symtom på underutveckling i ett land är ju ofta att också förvaltning och planering fungerar dåligt. Ytterligare ett problem i detta sammanhang, som SIDA inte nämner, är att i en del mottagarländer är de långsiktiga målen för utvecklingspolitiken inte särskilt klara.

I mottagarländer där planering och förvaltning fungerar dåligt är det svårt för myndigheterna att utnyttja möjligheterna att påverka inriktning och innehåll i det svenska biståndet. För att bistånd över huvud taget skall kunna levereras tvingas de svenska biståndsmyndigheterna att i väsentlig utsträckning ta över planeringsarbetet. Detta görs naturligtvis i samarbete med de centrala planeringsmyndigheterna. Men ofta är det svårt att få klara besked från dessa om hur de vill använda biståndet. I en sådan situation har aktiva intressenter för vissa projekt eller sektorer både på mottagar- och givarsidan goda möjligheter att få sina synpunkter tillgodosedda. Samma situation gäller då klara långsiktiga utvecklingsmål saknas. Då är ju varje projekt lika bra eller dåligt som något annat.

Systemet med landprogrammering ger utrymme för en anpassning av samarbetet som passar de olika mottagarländerna och deras förutsättningar.

Medan mottagarna förbättrar sin förvaltningseffektivitet får den svenska landprogrammeringen ta hänsyn till svagheterna på mottagarsidan och stötta upp de centrala planeringsorganen. Sverige och dessa myndigheter i mottagarlandet har ju ett gemensamt intresse i detta fall. Det svenska stödet har i praktiken främst inneburit att biståndskontoret på platsen varit aktivt när årsavtalet förberetts.

SIDA anser också att landprogrammeringstekniken innebär att SIDA ibland får mindre insyn i mottagarländernas projekt. Den bakomliggande värderingen att mottagarlandet har huvudansvaret för utvecklingen i det egna landet måste också innebära att huvudansvaret för uppföljningen ligger på samma ställe.

Om givarlandet av speciella skäl så önskar är det dock helt möjligt att i samarbetsavtalet införa striktare krav på rapportering, uppföljning och specialstudier än mottagarlandet själv genomför. Sådana krav bör då gälla enstaka projekt eller program av särskilt intresse för Sverige.

När tekniken med landprogrammering diskuterats är det viktigt att skilja mellan två begrepp. Det ena är mottagarlandets styrning av biståndet, baserat på att det är mottagarlandets myndigheter, som har det slutliga ansvaret för utvecklingen i det egna landet, inklusive utvecklingen av projekt och program som stöds med bistånd. Det andra begreppet är graden av ansvar och "inblandning" från biståndsgivarens sida för enskilda insatsers genomförande.

Att mottagarlandets myndigheter styr biståndets inriktning och innehåll innebär inte att biståndsmyndigheterna minimerar sin "inblanding" eller

avstår ifrån sitt ansvar. Det innebär däremot att graden av inblandning och ansvar avgörs av mottagarlandet. Landprogrammering behöver alltså inte vara detsamma som "checkbistånd". Det visar sig i praktiken att många av de svenska mottagarländerna önskar att Sverige tar på sig ett stort ansvar för vissa projekts genomförande.

Bilaga 10 UNDP – SIDA. En jämförelse av överföringskostnader för viss typ av bistånd

Av *Hans Ekbom*

Syftet med denna utredning är att – så långt möjligt – jämföra SIDA:s och UNDP:s överföringskostnader för viss typ av bistånd. Jämförelsen avser den typ av bistånd som UNDP ger.

Utredningen omfattar fem huvuddelar. Del 1 diskuterar några likheter och skillnader mellan UNDP och SIDA. Del 2 undersöker vilka delar av SIDA:s bistånd som kan jämföras med UNDP:s. Del 3 och 4 utreder vilka överföringsresurser SIDA förbrukar för denna typ av bistånd. Del 5 jämför SIDA:s och UNDP:s överföringskostnader. Inverkan på resultatet av några förändrade antaganden diskuteras också.

1 Några likheter och skillnader mellan UNDP och SIDA

Med UNDP avses dels huvudorganisationen UNDP, dels de fackorgan inom FN som UNDP anlitar för sina projekt. Biståndet genom UNDP omfattar ett mycket stort antal insatser som var för sig beloppsmässigt är ganska små. Insatserna består huvudsakligen av personal och viss utrustning. Mottagarlandet får experthjälp för att ta fram beslutsunderlag för kommande större investeringar. Investeringarna kan sedan finansieras av t. ex. mottagarlandet, IDA eller IBRD.

SIDA:s bistånd är integrerat, dvs. täcker ofta både förinvesterings- och investeringsfasen. En stor del av SIDA:s bistånd är dessutom inte projektanknutet utan avser stöd till en hel sektor. Ytterligare en del av SIDA:s bistånd utgör planstöd till ett mottagarland.

Olika former av biståndsgivning ställer vitt skilda kapacitetskrav på den överförande organisationen. Projektstöd kräver per insatt krona en långt mer detaljerad planering och förvaltning än sektorstöd. Sektorstöd innebär att en större del av detta arbete delegeras till mottagarlandet. Planstöd slutligen innebär att planering och förvaltning av medelsanvändningen helt överföres till mottagarlandet.

Ju större del av biståndet som utgör sektor- eller planstöd desto större biståndsbelopp kan en organisation med given kapacitet överföra. En organisation som har stora andelar sektor- och planstöd tenderar således att få mycket låga överföringskostnader.

För att jämförelsen mellan UNDP och SIDA ska bli någorlunda rättvis måste den därför avse samma biståndsprodukt. Vi behöver därför ur SIDA bryta ut ett UNDP-liknande bistånd som jämförelsebas. En helt invänd-

ningsfri sådan utbrytning kan inte göras. Den måste med nödvändighet grundas på ett antal antaganden.

En viktig kvalitativ skillnad bör också poängteras. Biståndet genom UNDP täcker flera sektorer och har avsevärt större geografisk spridning än den del av biståndet genom SIDA som jämförelsen avser. Det finns också andra faktorer som gör det naturligt att UNDP:s överföringskostnader är högre. En sådan är den fördyring som uppstår genom att UNDP måste arbeta med många olika valutor, varav en del inte är konvertibla. En annan faktor är den länderkvotering som gäller för anställning i FN och det förhållandet att de som arbetar i organisationen kommer från länder med mycket olika administrativ och annan bakgrund.

Även ur givaradministrativ synvinkel återstår många skillnader, av vilka bara några ska nämnas som exempel:

- SIDA-insatser ingår vanligen i ett större projekt där mottagarlandet svarar för huvuddelen av projektplanering och finansiering. UNDP-insatser avser däremot avgränsade projekt där UNDP i högre grad än SIDA svarar för projektplaneringen. UNDP-insatserna är också ofta mindre än SIDA-insatserna.
- ambitionsnivån för uppföljning och resultatvärdering kan variera mellan de båda organisationerna.

Syftet med utredningen är alltså inte att analysera orsakerna till skillnaderna i överföringskostnader, utan att göra en jämförelse av de faktiska överföringskostnaderna för ett så likartat bistånd som möjligt.

2 SIDA:s UNDP-liknande bistånd

Utbrytningen av SIDA:s UNDP-liknande bistånd kan ske från två olika utgångspunkter:

1) biståndet klassificeras insats för insats
2) biståndet klassificeras efter resursslag.

Alternativ 1) är synnerligen svårgenomförbart eftersom det kräver ingående kunskaper om varje insats. Många insatser innehåller delmoment av förundersökningar men samma insatsavtal kan också gälla efterföljande investeringar. En klassificering insats för insats skulle därför möta svåra avgränsnings- och definitionsproblem.

Alternativ 2) grundar sig på tankegångar som bl. a. förts fram i riksrevisionsverkets analys av SIDA och i stort tycks bekräftas av SIDA:s egna erfarenheter. Enligt detta synsätt finns starka samband mellan överfört resursslag och krav på överföringskapacitet hos biståndsorganisationen. Överföring av personal ställer högst, överföring av varor lägre och överföring av pengar lägst kapacitetskrav på den överförande organisationen. Detta anknyter till inledningens diskussion om olika typer av bistånd. Inslaget av personal är högst för projektbistånd, lägst för planstöd. Omvänt är inslaget av ren penningöverföring högst för planstöd och lägst för projektbistånd.

Handlingslinjen enligt alternativ 2) blir således att ur SIDA:s bistånd ta fram en kombination av resurser som är jämförbar med UNDP:s bistånd.

Det bör betonas att detta angreppssätt innebär ett väsentligt val. Det utgår från att resursslag är den faktor som avgör kravet på överföringskapacitet. Det bör också understrykas att jämförelsen inte avser UNDP-liknande bistånd ur mottagarlandets synvinkel utan ur givaradministrativ synvinkel. SIDA och UNDP skulle ju exempelvis kunna nå samma biståndseffekt med olika kombinationer av resurser.

Jämförelsen avser endast det bistånd som helt administreras av SIDA, vilket utesluter allt bistånd SIDA administrerar tillsammans med andra organisationer. Den senare typen av bistånd innebär variationer i arbetsfördelning mellan de olika organisationerna som är svåra att mäta. Jämförbarheten antas alltså öka om en avgränsning sker till helt SIDA-administrerat bistånd. Dessa avgränsningar diskuteras vid genomgången av de olika resursslagen nedan.

Nästa steg i avgränsningen avser biståndets destination. UNDP:s bistånd är till övervägande del länderdestinerat. UNDP tillämpar, liksom SIDA, landprogrammering. Likheten mellan de båda organisationernas "produktionsprocess" motiverar en avgränsning till länderdestinerat bistånd. Avgränsningen blir närmast automatisk eftersom det i detta sammanhang viktigaste resursslaget – fältpersonal – bara förekommer i länderdestinerat bistånd.

2.1 *UNDP:s och SIDA:s kombination av resurser*

Biståndet genom UNDP[1] är uppdelat i följande resursslag:

	Procent
Fältpersonal	67,5
Utkontraktering av tjänster	9,3
Utbildning	7,4
Utrustning	12,1
Övrigt	3,7

SIDA-biståndet kan delas upp i ungefär likartade resursslag.

Fältpersonal

Till detta resursslag hör UNDP:s fältpersonal, främst experter och volontärer; dessa motsvarar SIDA:s kontraktsanställda experter och fredskårister. Personalbiståndet tar i anspråk 2/3 av UNDP:s projektkostnader och är därmed det helt dominerande resursslaget. SIDA:s personalbistånd uppgick budgetåret 1974/75 till totalt 107 milj. kr. Av detta utgjorde 17 milj. kr. bidrag till FN-experter som inte arbetar i SIDA-administrerade projekt. Ytterligare 7 milj. kr. avsåg kostnader för konsulter som utför projektförberedelser och projektkontroll. Av de återstående 83 milj. kr. betalades ytterligare 19 milj. kr. till konsulter, varav 2 milj. kr. till enskilda personer och 17 milj. kr. till konsultföretag. Konsultkostnaderna för enskilda personer bör ingå eftersom denna kategori administrativt behandlas som korttidsanställa experter. Det personalbistånd som är helt SIDA-administrerat uppgår således till 66 milj. kr.

Utkontraktering av tjänster

UNDP:s "sub-contracts" avser utkontraktering av tjänster och motsvaras närmast av SIDA:s konsultkostnader. Ur administrativ synvinkel klassificeras dock enskilda konsulter som fältpersonal (se ovan). Konsulterna kan uppdelas i två kategorier:

1) konsulter som utför projektförberedelser och projektkontroll.
2) konsulter som är knutna till det operativa arbetet i vissa biståndsinsatser.

Kategori 1) hör definitionsmässigt till det UNDP-liknande biståndet. En stor del (14 mkr) av konsultkostnaderna i kategori 2) härrör från det stora pappersindustriprojektet i Bai-Bang i Vietnam. Denna insats är unik för SIDA. Projektets storlek och höga utkontrakteringsgrad (dvs. den utsträckning tjänster utanför SIDA anlitas) saknar motsvarighet i SIDA:s tidigare verksamhet. Det är tveksamt om Bai-Bang-projektet kan betecknas som helt SIDA-administrerat och det kan knappast klassificeras som en förundersökning. Av dessa – ej invändningsfria – skäl utesluts konsultinsatserna i Bai-Bang från jämförelsen. De konsultkostnader som räknas som "UNDP-liknande" kommer således att uppgå till 7 milj. kr. (kategori 1) + 3 milj. kr. (kategori 2) = 10 milj. kr.

Utbildning

En relativt stor del av UNDP:s bistånd (7,4 %) avser stipendiegivning till u-landsdeltagare. SIDA:s stipendieverksamhet var tidigare ganska omfattande, men utgör f. n. en mycket liten del av den totala biståndsverksamheten. SIDA medverkar i ett stort antal kurser. Arbetet sker oftast i samarbete med andra organisationer. En jämförelse mellan SIDA:s kursverksamhet och UNDP:s stipendieverksamhet ter sig ovidkommande då det vore att jämföra två olika aktiviteter.

Utrustning och övrigt

I samband med UNDP:s fältarbete förbrukas en del utrustning av typ fordon, kontorsmateriel samt viss specialutrustning. SIDA:s bistånd i form av varor till insatser av projektbiståndskaraktär är proportionellt sett betydligt större än UNDP:s utrustningskomponent. Tyvärr kan inte med den valda metodiken personal- och varubistånd kopplas ihop. Endast en del av SIDA:s bistånd i form av varor till projektbiståndsinsatser, som proportionellt överensstämmer med UNDP:s kombination av resurser, kommer därför att inkluderas i det UNDP-liknande biståndet i form av varor. Utrustningsandelen i UNDP-biståndet uppgår till ca 16 %. Således kommer 16 % av SIDA:s UNDP-liknande bistånd att avse varor. Sammanlagt kommer SIDA:s UNDP-liknande bistånd att ha följande sammansättning:

	Mkr
Personalbistånd	66
Konsulter	10
Utrustning	14,5
Summa	90,5

I nedanstående tablå jämförs UNDP:s och SIDA:s procentuella fördelning på de olika resursslagen:

	UNDP	SIDA
Fältpersonal	67,5	73
Utkontraktering av tjänster	9,3	11
Utbildning	7,4	–
Utrustning och övrigt	15,8	16

Det framgår att fördelningen av resursslag är ganska jämn. Det framtagna SIDA-beståndet har dock någon slagsida mot det resurskrävande personalbiståndet, saknar utbildningskomponent och har en konstruerad utrustningsdel.

3 UNDP:s överföringskostnader

UNDP:s överföringskostnader måste delas upp i två huvudkomponenter:

a) huvudorganisationen UNDP:s överföringskostnader,

b) fackorganens överföringskostnader för UNDP-projekt.

Huvudorganisationens överföringskostnader uppgick 1973 till 13,5 % av projektkostnaderna. Motsvarande kostnader för de verkställande fackorganen var samma år 23,3 %. Den sammanlagda överföringskostnaden för UNDP-projekt uppgick således till nära 37 %.

Metoden för hur dessa kostnader räknats fram har redovisats i ett UNDP-dokument[1]. Den är resultatet av ett långvarit utredningsarbete inom FN och har varit styrande för beräkningarna av SIDA:s överföringskostnader. Bakgrunden till utredningen skissas nedan.

Huvudorganisationen UNDP lämnar administrationsbidrag till fackorganen för att täcka dessas överföringskostnader. Administrationsbidragen har tidigare – enligt fackorganen – inte motsvarat de verkliga överföringskostnaderna. En arbetsgrupp tillsattes därför 1972 för att utreda dessa och utarbeta ett enhetligt kostnadsredovisningssystem inom FN-organisationen. För fackorganen skulle kostnadsredovisningssystemet så långt möjligt spegla de verkliga överföringskostnaderna. Det redovisningssystem som arbetsgruppen föreslog började tillämpas 1973 av WHO, ILO, FAO och UNIDO. Genom dessa fackorgan överfördes ungefär 3/4 av det totala UNDP-biståndet. Överföringskostnaderna varierade mellan de olika organen men uppgick i genomsnitt till 23,3 % av projektkostnaderna.

FN-undersökningen är baserad på UNDP:s egna och fem FN-organs kostnader år 1973. Genom att ta hänsyn till vissa faktorer kan totalsiffran justeras nedåt i någon utsträckning. Argument kan t. ex. framföras för att utgifterna för kapitalutvecklingsfonden och naturresursfonden inte tas med. Vidare består en del av UNDP:s fältkontors verksamhet av icke avgiftsbelagda tjänster för andra FN-organ. Om man anser att UNDP:s överföringskostnader bör justeras för dessa faktorer skulle de vara omkring 11,5 % i stället för 13,5 %.

[1] UNDP Budgetary, Financial and Administrative Matters, Agency Overhead Costs, DP/77, 27 Nov. 1974, Annex B.

När det gäller fackorganens överföringskostnader bör dels påpekas att de enligt FN-undersökningen varierar kraftigt – från 19,3 % till 31,2 % – och att de gäller år 1973, då den totala biståndsvolymen var låg, bl. a. på grund av organisatoriska förändringar. Det är svårt att kvantifiera de eventuella effekterna av dessa faktorer. Även med en maximal justering på grund av de angivna faktorerna torde UNDP:s överföringskostnader ligga väsentligt över 30 %. En studie genomförd av Danmarks statsrevisorer anger överföringskostnaderna för 1974 till 43 %. Då är emellertid också de överföringskostnader som betalas av mottagarländerna inräknade.

4 SIDA:s överföringskostnader

SIDA:s totala överföringskostnader redovisas i biståndsorganets verksamhetsberättelse och är där uppdelade i följande huvudgrupper:

- kostnader för SIDA:s huvudkontor i Stockholm,
- rekryteringskostnader,
- kostnader för utbildning på SIDA:s kursgårdar
- kostnader för SIDA:s biståndskontor.

Kostnader för utbildning på SIDA:s kursgårdar kommer inte att tas med i jämförelsen eftersom UNDP saknar motsvarande utbildning.

4.1 *Fördelningsgrunder för SIDA:s överföringskostnader av det UNDP-liknande biståndet*

Eftersom SIDA:s bistånd är integrerat redovisas inte separat kostnaderna för överföring av vissa insatser eller vissa resursslag. Utredningen måste därför finna grunder för att fastställa fördelningen av SIDA:s överföringskostnader. Nedanstående tablå visar schematiskt vilka fördelningsgrunder som har använts och vilka kostnader de avser.

Fördelningsgrund	Kostnad
Arbetsprogram för SIDA-Stockholm	Hemmamyndighetens kostnader
Andel SIDA-administrerat personalbistånd av totalt personalbistånd genom SIDA	Rekryteringskostnader
Andel handläggare av insatser och administratörer i förhållande till biståndskontorens totala antal tjänster	Biståndskontorens kostnader

I största möjliga utsträckning har tid använts som fördelningsgrund eftersom UNDP gör det och SIDA:s tidsplanering – i motsats till dess redovisning av överföringskostnader – är uttryckta i verksamhetsområden. Denna metod har gått att använda för SIDA:s hemmamyndighet.

Biståndskontorens kostnader redovisas separat. Deras tidsplanering fördelat på verksamhetsområden har inte kunnat utnyttjas, främst därför att biståndskontoren har få anställda. I stället har tjänstestrukturen använts som tidsfördelningsgrund.

Rekryteringskostnaderna (annonser, reseersättningar, m. m.) beror snarare på antalet rekryterade än på den tid SIDA-personalen lägger ned på rekryteringsarbete. Därför har andelen SIDA-administrerat personalbistånd av totalt personalbistånd genom SIDA fått utgöra fördelningsgrund.

Skilda resursslag ställer skilda krav på överföringskapaciteten i olika delar av SIDA. För att systematisera genomgången har därför SIDA enligt sina funktioner indelats i:

- beredande enheter,
- resursenheter,
- serviceenheter,
- fältenheter.

För de tre första kategorierna används SIDA:s arbetsprogram som fördelningsgrund. Denna del kommer därför att inledas med en diskussion om arbetsprogrammet.

Genomgången av fältenheternas överföringskostnader inleds med en presentation av den metod som använts för att bestämma hur stor fältenheternas tidsåtgång är för överföring av det UNDP-liknande biståndet.

Slutligen bedöms storleken av de rekryteringskostnader som orsakas av det UNDP-liknande biståndet.

Beräkningarna av tidsåtgången för överföringsarbetet av det UNDP-liknande biståndet är av relativt teknisk och svårforcerad natur. De har därför brutits ur texten och redovisas i appendix. Även metoddiskussionen förs i appendix. Nedan görs ett sammandrag från appendix som visar hur tidsåtgången fördelar sig på olika funktioner. Följande schema visar hur dessa funktioner fördelar sig på olika organisatoriska delar av SIDA.

Funktion	Tidsåtgång (personmånader)
Hemmamyndigheten	773
Varav: beredande enheter	95
resursenheter	245
serviceenheter	433
Fältenheter	290

4.2 *Fördelning av överföringskostnaderna*

Det UNDP-liknande biståndets andel av SIDA:s totala överföringskapacitet har nu kartlagts. Nästa steg i analysen blir att med hjälp av de valda fördelningsgrunderna ta fram SIDA:s överföringskostnader för denna typ av bistånd.

Hemmamyndighetens totala överföringskostnader uppgår till 32,2 milj. kr. Det totala arbetet vid hemmamyndigheterna uppgår till 3 724 personmånader, varav 773 personmånader avser överföringsarbetet för det UNDP-liknande arbetet. Detta arbete förbrukar således 20,8 % av hemmamyndighetens kapacitet vilket motsvarar 6,7 milj. kr.

Biståndskontorens totala kostnader uppgår till 12 milj. kr. Utredningen har klarlagt att det UNDP-liknande biståndet tar i anspråk 290 personmå-

nader vilket motsvarar 60 % av biståndskontorens kapacitet. Biståndskontorens rekryteringskostnader ugår till totalt 4,4 milj. kr. En viss del av dessa kostnader avser emellertid FN-personal som faller utanför utredningens avgränsningar. Av det totala personalbiståndet representerar det helt SIDA-administrerade 79,5 %. Utredningen antar att det SIDA-administrerade personalbiståndet tar i anspråk samma andel av rekryteringskostnaderna, vilka då uppgår till 3,5 milj. kr.

Totalkostnaderna för överföring av UNDP-liknande bistånd kan nu fastställas:

	Mkr
SIDA: hemmamyndigheten	6,7
Rekryteringskostnader	3,5
Biståndskontor	7,2
	17,4

5 Jämförelse av SIDA:s och UNDP:s överföringskostnader

SIDA:s UNDP-liknande bistånd har beräknats till 90,5 milj. kr. och överföringskostnaderna för detta bistånd till 17,4 milj. kr, eller 19,2 % av biståndet. UNDP:s överföringskostnader uppgår till 37,4 eller nära nog dubbelt så mycket som SIDA:s kostnader för motsvarande typ av bistånd.

Det bör betonas att den procentsiffra som tagits fram för SIDA:s överföringskostnad inte kan betraktas som helt korrekt och slutgiltig. Den är snarare en uppskattning av storleksordningen av SIDA:s överföringskostnader och naturligtvis i hög grad beroende av de antaganden som ligger bakom såväl det uppskattade biståndet som den uppskattade överföringskostnaden. Några av de antaganden som överföringskostnaderna baserar sig på kommer att diskuteras; däremot görs ingen fullständig känslighetsanalys.

En relativt liten del av de beredande enheternas arbete har medtagits. Man skulle kunna spekulera i att insatser med stor personalbiståndsandel i högre grad än andra insatser ställer krav på givarorganisationens projektplanering. Om man antar att all den tid de beredande enheterna lägger ned på länderdestinerat bistånd avser det UNDP-liknande biståndet (vilket är orimligt) skulle detta endast öka SIDA:s överföringskostnadsandel med ca 4 %.

Fördelningen av resurs- och serviceenheterna torde vara rimlig, eftersom överföring av ett visst resurslag ganska väl kan kopplas ihop med verksamhetsområden och organisatoriska delar av SIDA.

Biståndskontoren representerar kanske – metodmässigt – den största osäkerhetskällan. Huvuddelen av biståndskontorens kostnader har dock tagits med. Om biståndskontor i länder till vilka inget UNDP-liknande bistånd utgår elimineras, skulle ett antagande att övriga biståndskontor enbart lägnar sig åt UNDP-liknande biståndsöverföring bara förändra SIDA:s kostnadsandel med några få procentenheter.

Sammanfattningsvis finns det alltså ingen möjlighet – inte ens med orimliga antaganden – att komma i närheten av UNDP:s överföringskostnader, även om de i FN-studien framlagda resultaten justeras nedåt med hänsyn till de faktorer som anges på sid. 117.

6 Sammanfattning

Syftet med denna studie har varit att jämföra UNDP:s och SIDA:s överföringskostnader för likartat bistånd. Med överföringskostnader menas de administrativa kostnader som hör samman med överföring av biståndet till mottagarländerna. Utredningen har däremot inte syftet att analysera orsakerna till eventuella skillnader när det gäller överföringskostnaderna.

Två metodproblem har varit viktiga:

1 att ur SIDA:s totala bistånd ta fram de delar som kunde jämföras med det totala UNDP-biståndet.
2 att avgränsa och mäta UNDP:s och SIDA:s överföringskostnader på ett likartat sätt.

När det gäller det första problemet måste begreppet "likartat bistånd" ges en mycket snäv innebörd. Någon likhet ur biståndsmottagarens synvinkel har inte eftersträvats. Likheten gäller i stället de krav som de jämförda bistånden ställer på givarorganisationernas administrativa storlek. Utredningen har därför här utgått från att den typ av resurs (personal, konsulter, varor eller pengar) som överförs bestämmer omfattningen av givarorganisationens administrativa kapacitet. En resurskombination, som är likartad UNDP:s bistånd, har gjorts för SIDA:s bistånd. Det innebär att endast en liten del av SIDA:s totala bistånd jämförs med UNDP:s.

Beträffande det andra problemet har utredningen utgått från UNDP:s system för kostnadsredovisning. UNDP använder tidsåtgång för olika verksamhetsområden som fördelningsgrund för sina överföringskostnader. SIDA har nyligen infört verksamhetsplanering där tidsåtgång för de olika verksamhetsområdena specificeras i verksamhetsplanen. Uppdelningen i verksamhetsområden gör det möjligt att bestämma storleken på överföringskostnaderna för de delar av biståndet som jämförelsen avser på ett sätt som ganska väl överensstämmer med UNDP:s.

Utredningens resultat visar att SIDA:s överföringskostnader uppgår till ca 19 % av det jämförda biståndet. Motsvarande siffra för UNDP är 37 %. Eftersom den framtagna andelen överföringskostnader för SIDA baseras på ett antal antaganden, har ett enkelt försök till känslighetsanalys gjorts i det avslutande avsnittet. Resultatet blev här att även vid stora förändringar av antagandena, varierade SIDA:s överföringskostnader relativt lite. Även med hänsyn tagen till vissa faktorer som skulle minska UNDP-siffran gäller utredningens slutsats.

Utredningen lägger inga kvalitativa aspekter på de jämförda organisationernas biståndsgivning. Avgörande för om utredningens resultat ska accepteras är om jämförelsegrunden – en uppdelning av de båda organisationernas bistånd i jämförbara resursblandningar – bedöms som adekvat. Om denna jämförelsegrund accepteras följer att SIDA:s överföringskostnader är avsevärt lägre än UNDP:s för likartat bistånd.

Appendix SIDA:s arbetsprogram

UNDP använder tidsredovisning som huvudsaklig fördelningsgrund för sina överföringskostnader. SIDA saknar tidsredovisning men gör upp arbetsprogram. I arbetsprogrammen planeras tidsåtgång för olika verksamhetsområden. Planeringen av tidsåtgången sker inom givna tidsresursramar för varje byrå.

Att använda *planerad* i stället för *faktisk* tidsåtgång som fördelningsgrund innebär en given svaghet i utredningen. Arbetsprogrammen följs visserligen upp men resultatet av uppföljningen dokumenteras inte. SIDA har tillämpat arbetsprogrammering i ungefär fyra år. Uppföljningen byrå för byrå har snarast utgjort underlag för senare arbetsprogram. SIDA-personalens vana och förmåga att tidsplanera har successivt ökat. Därigenom har arbetsprogrammens kvalitet förbättrats. Fastställda tidsresursramar för varje byrå begränsar risken för överplanering.

En samlad bedömning blir därför att arbetsprogrammen – trots sina svagheter – är användbara som en rimlig fördelningsgrund för att beräkna SIDA:s överföringskostnader.

Arbetsprogrammens tillförlitlighet ökar ju större delar av verksamheten som studeras och minskar ju mer detaljerade delar som studeras. Tillförlitligheten torde också öka när en viss verksamhet sammanfaller med en organisatorisk del av SIDA och, omvänt, minska för verksamheter som spänner över flera organisatoriska delar och bara tar i anspråk en liten del av dessa delars kapacitet.

Synpunkterna på arbetsprogrammens tillförlitlighet har styrt utredningens val av detaljeringsnivå för genomgången av biståndsöverföringens olika aktiviteter. Rent tekniskt är det för vissa aktiviteter ibland möjligt att öka detaljeringsgraden. Valet av detaljeringsnivå är naturligtvis subjektivt. Vi har här försökt gå en balansgång mellan vad som förefaller vara vilseledande precision och alltför summariska schabloner.

För närvarande föreligger endast uppgifter om de totala överföringskostnaderna för budgetåret 1974/75. Det vorde därför önskvärt att använda 1974/75 års arbetsprogram som fördelningsgrund. Arbetsprogrammet 1974/75 har emellertid en avsevärt klarare verksamhetsindelning och ett enhetligare utförande. Nackdelarna att använda arbetsprogram för fel tidsperiod bör vara begränsade av följande skäl.

- arbetsprogrammet för 1975/76 skrevs under budgetåret 1975/76 och bör i hög grad vara påverkat av de uppföljningar byrå för byrå som gjordes under 1975/76.

- det UNDP-liknande biståndet väntades inte förändras nämnvärt från 1974/75 till 1975/76.
- överföringsarbetet av det UNDP-liknande biståndet bedrivs inom kända former som praktiserats under många år. Förutsättningarna för realistisk tidsplanering var därför goda.

Beredande enheter

Till de beredande enheterna räknas sektorbyråerna samt länderbyrån, exklusive inköpssektionen.

För de beredande enheterna kan inte någon uppdelning på resursslag göras. Däremot är det möjligt att ta fram den del av byråernas operativa arbete som går åt till det länderdestinerade biståndet. Det beredningsarbete som sektorbyråerna bedriver inom ramen för det länderdestinerade biståndet avser såväl projektbistånd som sektorbistånd. Det går tyvärr inte med den valda metodiken att göra en åtskillnad mellan dessa biståndsformer. Länderbyråns operativa arbete när det gäller det länderdestinerade biståndet rymmer samtliga biståndsformer – projekt-, sektor- och planstöd. Länderbyrån kan sägas ha den mest integrerade funktionen av samtliga beredande enheter.

En avgörande (och av denna utredning obesvarad) fråga är hur stor del av de beredande enheternas kapacitet som det UNDP-liknande biståndet tar i anspråk. Det UNDP-liknande biståndet kan ju snarast karaktäriseras som en extremt arbetskrävande form av projektbistånd.

Förmodligen har det UNDP-liknande biståndet inte samma avgörande betydelse för storleken på de beredande enheterna som på exempelvis resurs- och fältenheterna.

Det länderdestinerade biståndet uppgår till nära 1 100 milj. kr. och det UNDP-liknande biståndet till endast 90,5 milj. kr. Någon form av UNDP-liknande "biståndsandel" bör tjäna som grund för vilken del av de beredande enheternas arbete som skall allokeras som överföringsarbete för det UNDP-liknande biståndet. Det gäller då att försöka identifiera de komponenter i det totala länderdestinerade biståndet som skiljer sig mest från det UNDP-liknande biståndet och kunna bestämma dessa komponenter såväl vad gäller budgeterad tid för överföringsarbete som beloppet.

I arbetsprogrammen anges "importstöd" som en separat verksamhet, vilken framför allt berör länderbyrån. Importstödet kan också kvantifieras. Det antas här täcka den del av de länderdestinerade biståndet som skiljer sig mest från det UNDP-liknande biståndet. Om man således från det länderdestinerade biståndet drar "importstöd" erhåller man dels budgeterad tid, dels utbetalade belopp på en rest som approximativt skulle kunna kallas projektstöd. Ur de beredande enheternas synvinkel liknar detta mera det UNDP-liknande biståndet. Beloppsmässigt uppgår detta bistånd till 630 milj. kr. (tabå 1).

Det UNDP-liknande biståndet uppgår till 90,5 och motsvarar därmed 14,5 % av det approximativa projektbiståndet.

Förutom sina operativa verksamheter har de beredande enheterna även vissa byrågemensamma verksamheter. Dessa kallas vanligen internadmi-

nistration och omfattar kansli, byråledning, byrämöten, kurser.

Det approximativa projektbiståndets andel av det totala operativa arbetet, antas motsvaras av en lika stor andel av det byrågemensamma arbetet. Slutligen antas att det UNDP-liknande biståndet – vilket uppgår till 14,5 % av projektbiståndet – också förbrukar 14,5 % av de beredande enheternas totala projektbiståndsarbete.

Den totala tid de beredande enheterna lägger ned på det UNDP-liknande biståndet uppgår enligt dessa beräkningsgrunder till 95 personmånader. Detaljberäkningarna framgår av tabå 2.

Resursenheter

Till resursenheterna räknas SIDA:s inköpssektion och rekryteringssektion. De karaktäriseras av ganska renodlade funktioner – överföring av varor respektive personal.

Inköpssektionen

SIDA:s inköpsverksamhet omfattar följande verksamhetsområden:

Verksamhetsområde	Tid (personmånader)
Inköp för program- och övriga länder	59
Befraktning, spedition och kamerala ärenden	35,5
Övrigt	12
Intern administration	35,5

- från posten program- och övriga länder dras den tid som fordras för det bundna varubiståndet. Detta anses rymmas inom "importstöd" och faller följaktligen utanför gjorda avgränsningar. Därefter återstår 51 personmånader för länderdestinerat projektbistånd,
- inköpssektionen beräknar att ca 25 personmånader av verksamheten befraktning, spedition etc. användes till länderdestinerat projektbistånd,
- projektbiståndets andel av inköpssektionens operativa arbete uppgår till 76 personmånader (70 %). Motsvarande andel av sektionens internadministration uppgår då till 25 personmånader. Totalt uppgår alltså inköpssektionens projektbiståndsarbete till 101 personmånader.

Projektbiståndets storlek kan i inköpssektionens arbetsprogram uppskattas till 177 milj. kr. Det UNDP-liknande biståndets utrustningskomponent uppgick till 14,5 milj. kr. och utgör därmed ca 8 % av projektbiståndets resursslag varor. Om denna andel användes som grund för hur inköpssektionens projektbiståndsarbete ska fördelas, uppgår inköpssektionens arbetsinsats på det UNDP-liknande biståndet till ca 8 personalmånader.

Rekryteringssektionen

Rekryteringssektionen anger budgeterad tid för länderdestinerad personal. Denna post i sektionens arbetsprogram faller helt inom de gjorda avgräns-

ningarna och kan räknas med i sin helhet. Rekryteringssektionen har flera andra verksamhetsområden men dessa ligger klart utanför avgränsningarna. Det direkt länderdestinerade rekryteringsarbetet uppgår till 196 personmånader. Eftersom en proportionell andel av de byrågemensamma verksamheterna adderas, uppgår den tid rekryteringssektionen totalt lägger ned på länderdestinerad personal till 237 personmånader.

Serviceenheterna

Till serviceenheterna räknas informationsbyrån (INFO), utredningsbyrån (UTR), personaladministrativa byrån (PA) samt ekonomibyrån (EKON).

Informationsbyrån

Det förefaller mycket svårt att finna någon användbar grund för att fördela INFO:s arbete till det UNDP-liknande biståndet. SIDA har ett totalt informationsansvar både vad gäller u-länder och bistånd. Inom FN är däremot olika former av informationsverksamhet spridda till olika organ inom FN-systemet. Det kan dessutom finnas gränsdragningsproblem mellan vad som t. ex. kan betraktas som rekryteringsfrämjande åtgärder och vad som kan anses vara informationsverksamhet. Gränsdragningen löser en organisation antagligen lättare organisatoriskt än verksamhetsbestämt. Informationsverksamhetens andel av UNDP-biståndets överföringskostnader är dock mycket liten (0,3 % av totalt 37 %) och utesluts från jämförelsen.

Utredningsbyrån

Utredningsbyrån kan ses som en förstärkning av de beredande byrårnas kapacitet. Utredningsbyrån bevakar dessutom multilaterala biståndsfrågor. Om man bortser från det multilaterala arbetet kan byrån möjligen sägas vara ett slags utredningskapacitet åt det länderdestinerade biståndet. Det finns här ingen grund för att göra en åtskillnad mellan olika biståndsformer. Totalt länderdestineradt bistånd uppgår till 1 100 milj. kr. Det UNDP-liknande biståndet utgör 8 % därav. Utredningsbyrån lägger totalt ned 104 personmånader på "icke-multilaterala" verksamheter. En proportionell andel av detta ger vid handen att det UNDP-liknande biståndet skulle kunna ta ungefär 8 personmånader i anspråk.

Personaladministrativa byrån och ekonomibyrån

Personaladministrativa byrån (PA) och ekonomibyrån (EKON) skiljer sig från övriga enheter på en viktig punkt: de kan nämligen sägas ha två klart olika roller:

1) de ger service åt den direkta biståndsverksamheten (biståndsservice),
2) de ger service åt organisationen SIDA (organisationsservice).

Dessa serviceenheters verksamhet kan inte direkt kopplas till något särskilt resursslag eller särskild destination av biståndet. Enheternas verksamhet

är omfattande och kommer i hög grad att påverka utredningens jämförelser. Men tyvärr är det svårt att hitta en användbar fördelningsgrund för dem. Ett undantag utgör den del av PA som arbetar med fältpersonal, dvs. helt lägnar sig åt resursslaget personal. För denna biståndsorienterade del går det att göra en realistisk fördelning.

Analysen av servicebyråerna indelas i två steg:

1) PA:s biståndsservice kartlägges.
2) EKON:s bistånds- och organisationsservice samt PA:s organisationsservice kartlägges.

Steg 1 fordrar att PA:s verksamhet delas upp i funktioner som studeras var för sig. De delar som kan härledas till service åt fältpersonal räknas i sin helhet till det UNDP-liknande biståndets överföringsarbete eftersom det ju exklusivt avser resursslaget personal.

Steg 2 innebär först val av fördelningsgrund. För PA:s del antages att den andel av SIDA:s personal som lägnar sig åt UNDP-liknande bistånd förbrukar samma andel av PA:s hemmaverksamhet som övrig SIDA-personal. Samma fördelningsgrund används för EKON, där biståndsservice och organisationsservice ej kan separeras. Denna grund är inte på något sätt självklar men har valts av följande skäl: Den största delen av EKON:s verksamhet utgöres av intendentursektionen (drygt 60 %). Dess arbete bestäms i hög grad av SIDA:s storlek mätt i antal anställda. För övriga enheter – kameral, planeringssektionen och revision – är denna fördelningsgrund inte lika säker. Ett alternativ vore att använda det UNDP-liknande biståndets andel av SIDA:s totala bistånd som fördelningsgrund. Kraven på dessa enheter styrs dock knappast av storleken på utbetalda belopp. Det förefaller snarare vara så att biståndets sammansättning och variation styr kraven på dessa enheter. Graden av sammansättning och variation antas samvariera med hur stor andel av övriga enheters arbete denna form av bistånd tar i anspråk.

Om man använder denna grund för PA:s organisationsservice respektive för EKON:s bistånds- och organisationsservice, uppstår ytterligare ett problem. Då PA:s andel ska beräknas är EKON:s okänd och vice versa. Man tvingas alltså här arbeta med ofullständiga mängder. Den minsta ofullständiga mängden erhåller man genom att först definiera PA:s biståndsservice (steg 1), därefter EKON:s bistånds- och organisationsservice och sist PA:s organisationsservice. PA:s organisationsservice representerar den minsta okända mängden och förvränger därför fördelningsgrunden minst.

Steg 1

PA-byrån indelar sin verksamhet i följande funktioner:

Verksamhetsområde	Personmånader
Planerings- och utvecklingsenheter (PLU)	48
Fältenhet	58
Hemmaenhet	142
Pensions- och försäkringsenhet	68
Reseenhet	60

- till personalbiståndet räknas fältenheten (58 personmånader) i sin helhet,
- inom hemmaenheten ägnar sig två personer (20 personmånader) på heltid åt utlandspersonal,
- efter intervjuer inom pensions- och försäkringsenheten har service till utlandspersonal beräknats ta uppskattningsvis 36 personmånader i anspråk,
- resecenheten uppskattar att ca 60 % av dess kapacitet, dvs. 36 personmånader, används till arbete för fältpersonal.

PA-byrån ägnar alltså 149 personmånader av totalt 328 till det operativa arbetet med fältpersonal, dvs. 45 %. Denna andel anses motsvaras av samma andel inom PLU dvs. 22 personmånader. Totalt uppgår det operativa arbetet därefter till 171 personmånader.

Steg 2

Ekonomibyrån

Tidsåtgången för det UNDP-liknande biståndet (exklusive PA:s organisationsservice och EKON) kan nu uppskattas till:

Verksamhetsområde	Personmånader
Berodande enheter	95
Resursenheter	245
Del av serviceenheter	178
Biståndskontor	290[a]
Summa	809 personmånader

[a] Denna uppgift är hämtad från följande avsnitt där omfattningen av fältenheternas överföringsarbete av det UNDP-liknande biståndet bestäms.

Tidsåtgången för SIDA totalt (exklusive PA:s organisationsservice och EKON) uppgår till 3 193 personmånader. Det UNDP-liknande biståndet kräver således 25 % av EKON:s kapacitet dvs. 203 personmånader.

PA-byrån

Det UNDP-liknande biståndet kräver 1 012 personmånader (exklusive PA:s organisationsservice). Tidsåtgången för SIDA totalt (exklusive PA:s organisationsservice) uppgår till 4 003 personmånader.

Det UNDP-liknande biståndet antas således kräva 25 % av PA:s organisationsservice (definierat som PA totalt minus PA:s biståndsservice) och uppgår till 205 personmånader. Det UNDP-liknande biståndsarbetets andel av detta är 51 personmånader.

Fältenheterna

När det gäller biståndskontoren har det inte varit möjligt att knyta det UNDP-liknande biståndet till resursförbrukningen enligt metodiken ovan,

som utgår från arbetsprogrammen. Biståndskontoren är i allmänhet små och har en mängd funktioner. Därför är det här inte möjligt att göra en funktionsuppdelning motsvarande den som gjorts för SIDA–S. Biståndskontorens arbetsprogram saknar också den detaljeringsgrad som hemmaenhetens arbetsprogram har.

En annan metod har därför använts där grundtanken är att varje biståndskontor kräver viss basuppsättning av personal oavsett vilken typ av bistånd landet mottar. Denna basorganisation omfattar en biståndsattaché, en sekreterare och en handläggare (programme officer). Kravet på ytterligare personal antas i hög grad bero på om personalbistånd ges till landet ifråga.

Hypoteserna undersöktes på följande sätt:

Tre länder som i stort sett saknar personalbistånd utvaldes. Ett land hade liten biståndsvolym, ett land medelhög och ett land hög biståndsvolym. Enligt hypotesen skulle skillnaderna mellan biståndskontorens storlek vara liten trots stor skillnad mellan biståndsvolym. Antagandet visade sig överensstämma med verkligheten. Detta styrkte hypotesen att biståndsvolymen i sig inte förklarar kapacitetskraven på ett biståndskontor.

Nästa steg var att undersöka om det fanns något samband mellan personalbiståndets storlek och biståndskontorets storlek *exklusive kontorens basorganisation*. Ett nära samband kunde konstateras. Däremot kunde knappast något samband alls konstateras mellan biståndsvolym och biståndskontorets storlek. Ett undantag utgör DRV. Detta kan i viss mån förklaras av att Bai-Bang projektet i så hög grad är utkontrakterat. Ett företag sköter här merparten av de funktioner ett biståndskontor normalt skulle fylla.

De starka samband som rådde mellan personalbiståndets och biståndskontorets storlek styrker hypotesen att personalbiståndet framförallt avgör hur biståndskontoret behöver dimensioneras. Naturligtvis kan en mängd invändningar riktas mot denna typ av statiska samband. "Gamla" mottagarländer kan exempelvis haft längre tid och större resurser till förfogande för att bygga upp biståndskontor än nytillkomna. Skillnader i arbetsförutsättningar kan förekomma mellan olika länder. Arbetsfördelningen mellan SIDA-S och biståndskontoren kan variera för olika biståndskontor. Likväl är korrelationen stark. I brist på mer sofistikerade utredningsmetoder kommer denna metod att användas.

Metoden ger inget underlag för en bedömning av hur ett biståndskontors "basorganisation" ska fördelas mellan UNDP-liknande och annat bistånd. Basorganisationen är förmodligen engagerad även i personalbiståndsaktiviteter liksom övrig personal i icke-personalaktiviteter. Utredningen gör dock antagandet att basorganisationen åtgår till andra aktiviteter och övrig personal till personalbiståndsaktiviteter.

Ovanstående beräkningar har inte tagit hänsyn till lokalanställd personal vid biståndskontoren. Men den lokalanställda personalens löner ligger i allmänhet så markant under svensk personals att de utgör en relativt låg kostnad. Dessutom finns ett samband mellan biståndskontorets storlek och antalet lokalanställda, vilket innebär att en sambandsstudie där de lokalanställda medtagits förmodligen inte skulle avvika särskilt mycket från föreliggande utredning.

Då fältenheternas tidsåtgång för det UNDP-liknande arbetet ska uppskattas uppstår ytterligare ett metodproblem. Antalet tjänster vid bistånds-

kontoren uppgår till 62. Normalt motsvarar ett tjänsteår 10 personmånaders arbete under ett år. Den planerade tidsåtgången uppgår däremot till 485 personmånader. Skillnaden kan förklaras av att vakanser inte lika lätt kan fyllas som vid SIDA:s hemmamyndighet. Den planerade tidsåtgången bedöms som mer realistisk än den teoretiskt möjliga. Men för att kunna använda den planerade tidsåtgången måste en omvandling göras. De anställda som inte ingår i basorganisationen utgör 55 % av det totala antalet anställda vid biståndskontoren. Eftersom det förekommer en del korttidsvikariat som inte medtagits bör denna andel avrundas uppåt till 60 %. Den totala planerade tidsåtgången vid biståndskontoren uppgår till 485 personmånader. Det UNDP-liknande arbetet tar 60 % av denna tid i anspråk. Det UNDP-liknande arbetet vid biståndskontoren kan alltså bestämmas till 290 personmånader.

Tabå 1 Storleken av projektstöd/sektorstöd

Totalt länderdestinerat bistånd	1 095 milj. kr.[a]
Importstöd	465 milj. kr[b]
Projektstöd/sektorstöd	630 milj. kr.

Det UNDP-liknande biståndet uppgick till 90,5 mkr. Det utgör således 14,5 % av SIDA:s projekt/sektorstöd.

Kommentar

De framtagna 630 mkr avser såväl projekt som sektorstöd. Delar av detta kan därför vara mindre administrativt krävande per utbetalad biståndskrona än det UNDP-liknande biståndet. En mer sofistikerad nedbrytning kräver dock granskning insats för insats vilket, som tidigare nämnts är metodmässigt svårt och resursmässigt krävande.

[a] Snittvärde från tabell 2.1.4 respektive 2.1.11 i SIDA:s verksamhetsberättelse för budgetåret 74/75.

[b] Tabell 2.1.17 i SIDA:s verksamhetsberättelse 74/75.

Tabå 2 Antal personmånader

	BEF	HÄLSO	LANT	UND	INDB	LAND
Program och övriga länder	37,5	39,5	42	73	117	87
Övriga operativa verksamhetsområden	39,5	25,5	31	132	52	130
Projektbiståndets andel av det operativa arbetet	49 %	60 %	58 %	36 %	69 %	67 %
Internadministration	25	45	89	101	125	66
Projektbiståndets andel av internadministration	12	27	51	36	86	44
Totalt projektbistånd	50	67	93	109	203	131

Det UNDP-liknande biståndet biståndet tar 14,5 % av projektbiståndet. Motsvarande andel av de beredande enheternas arbete uppgår till 95 *personmånader*.

BEF = befolkningsbyrån LANT = lanthbruksbyrån INDB = industribyrån

HÄLSO = hälsosektionen UND = undervisningsbyrån LÄND = länderbyrån.

Bilaga 11 Internationell handelsstatistik

Tabell 1 Världshandelns utveckling 1948–1975 milj. dollar

Export till / Export från	År	Industriländer	U-länder	Östländer	N. Z. Austr. o. Sydafr.	Totalt[a]
Industriländer[b]	1948	19 514	11 075	1 400	1 937	34 231
	1950	20 796	10 487	817	1 700	34 041
	1951	28 237	15 542	840	2 268	47 168
	1952	28 248	14 453	893	2 792	46 724
	1953	28 895	13 600	865	2 250	45 990
	1954	30 225	13 655	1 080	2 675	49 000
	1955	34 925	14 435	1 250	2 955	54 920
	1956	40 160	15 895	1 635	2 700	62 490
	1957	43 370	18 050	1 920	2 920	68 700
	1958	40 890	16 970	2 175	2 915	65 380
	1959	45 585	18 330	2 270	2 805	69 680
	1960	54 015	20 875	2 885	3 535	81 800
	1961	58 065	21 465	2 895	3 060	86 030
	1962	62 605	21 020	3 210	3 270	90 570
	1963	68 840	22 035	3 410	3 740	98 640
	1964	78 340	24 195	4 280	4 640	112 240
	1965	86 780	25 450	4 690	5 230	123 090
	1966	96 670	28 200	5 595	4 890	136 180
	1967	102 650	28 570	6 000	5 380	143 580
	1968	116 600	30 960	6 665	5 520	161 080
	1969	137 160	34 905	7 510	6 030	187 010
	1970	158 870	39 435	8 710	7 045	216 450
	1971	178 240	43 950	9 555	7 655	242 260
	1972	214 705	49 745	12 580	7 170	287 860
	1973	289 020	68 740	19 185	10 400	392 400
	1974	369 650	105 855	27 365	16 430	526 120
	1975	374 810	129 025	34 340	16 440	560 890
U-länder[c]	1948	10 860	5 523	558	505	17 646
	1950	12 685	5 448	594	543	19 495
	1951	15 904	6 949	694	695	24 442
	1952	14 151	5 915	449	590	21 305
	1953	14 815	5 115	325	475	21 070
	1954	15 395	5 300	460	595	22 090
	1955	16 425	5 725	560	680	23 690
	1956	17 525	5 755	570	700	24 830
	1957	17 475	6 165	760	705	25 440
	1958	17 230	5 650	855	660	24 720
	1959	18 080	5 895	985	675	25 940
	1960	19 000	6 190	1 215	745	27 450
	1961	19 040	6 285	1 475	690	27 820
	1962	20 055	6 480	1 560	710	29 100

Export till / Export från	År	Industri-länder	U-länder	Östländer	N. Z. Austr. o. Sydafr.	Totalt[a]
	1963	21 990	6 800	1 675	790	31 600
	1964	24 090	7 350	1 940	850	34 670
	1965	25 155	7 650	2 390	870	36 430
	1966	27 230	7 970	2 340	850	38 700
	1967	28 450	8 130	2 150	920	40 060
	1968	31 250	8 860	2 230	965	43 660
	1969	34 995	10 190	2 610	1 085	49 520
	1970	39 625	10 875	3 065	1 215	55 450
	1971	44 795	12 870	2 975	1 215	63 010
	1972	54 600	15 500	3 375	1 335	75 730
	1973	79 825	22 960	5 035	2 155	111 790
	1974	162 710	46 130	7 600	4 540	222 650
	1975	151 440	47 050	8 205	4 125	212 400
Östländer[d]	1948	1 567	483	1 621	17	3 690
	1950	1 150	456	3 305	17	4 930
	1951	1 300	570	4 415	26	6 320
	1952	1 147	590	5 220	24	7 020
	1953	1 185	410	6 145	17	7 910
	1954	1 270	470	6 690	18	8 600
	1955	1 690	630	6 905	20	9 370
	1956	1 980	823	7 155	22	10 140
	1957	2 115	905	8 060	25	11 300
	1958	2 150	1 133	8 575	27	12 070
	1959	2 425	1 055	10 500	27	14 210
	1960	2 785	1 260	10 830	35	15 020
	1961	2 950	1 870	10 715	26	15 740
	1962	3 110	2 080	11 650	26	17 390
	1963	3 490	2 470	12 390	40	18 700
	1964	4 050	2 650	13 200	41	20 270
	1965	4 630	2 930	13 770	44	21 730
	1966	5 540	3 230	13 860	40	23 200
	1967	5 860	3 350	15 040	50	24 890
	1968	6 440	3 555	16 640	60	27 320
	1969	7 295	3 985	18 050	65	30 110
	1970	8 050	4 315	19 920	60	33 360
	1971	9 020	4 535	21 830	65	36 420
	1972	10 720	4 850	26 140	75	43 150
	1973	16 060	6 545	32 390	145	57 890
	1974	23 395	9 820	36 350	255	71 990
	1975	24 445	11 160	48 440	150	86 800
Nya Zeeland, Australien & Sydafrika	1948	2 208	386	56	110	2 760
	1950	2 240	392	84	84	2 800
	1951	2 955	427	106	72	3 560
	1952	2 592	413	48	127	3 180
	1953	2 690	475	75	105	3 360
	1954	2 495	445	80	110	3 160
	1955	2 660	495	75	125	3 390
	1956	2 900	560	65	130	3 690
	1957	3 125	590	135	180	4 090
	1958	2 485	515	100	170	3 350
	1959	2 935	585	125	170	3 920
	1960	2 850	620	140	205	3 920
	1961	3 135	625	250	205	4 290
	1962	3 290	635	170	195	4 360

Export till / Export från	År	Industri-länder	U-länder	Östländer	N. Z. Austr. o. Sydafr.	Totalt[a]
	1963	3 660	670	320	260	4 960
	1964	4 010	750	350	270	5 450
	1965	3 920	820	310	280	5 400
	1966	4 290	990	185	290	5 830
	1967	4 310	1 190	280	280	6 170
	1968	4 510	1 125	195	295	6 400
	1969	5 325	1 245	225	330	7 250
	1970	5 525	1 475	285	440	7 840
	1971	5 775	1 845	190	495	8 430
	1972	7 485	2 030	275	570	10 490
	1973	10 965	2 775	610	940	15 410
	1974	11 725	4 205	835	1 155	18 130
	1975	12 615	4 335	885	995	19 030
Totalt	1948	34 149	17 467	3 635	2 569	58 327
	1950	36 871	16 783	4 800	2 344	61 266
	1951	48 396	23 488	6 055	3 061	81 490
	1952	46 138	21 371	6 610	3 533	78 229
	1953	47 590	19 715	7 410	2 845	78 440
	1954	49 380	20 760	8 310	3 400	82 840
	1955	55 700	22 310	8 790	3 780	91 140
	1956	62 560	24 580	9 430	3 550	101 150
	1957	66 080	27 440	10 880	3 830	109 520
	1958	62 750	26 100	11 710	3 780	105 520
	1959	69 020	25 870	13 880	3 680	113 750
	1960	78 650	28 950	15 070	4 520	128 190
	1961	83 190	30 245	15 425	3 980	133 880
	1962	89 060	30 215	16 590	4 200	141 420
	1963	97 980	31 975	17 795	4 830	153 900
	1964	110 490	34 945	19 770	5 800	172 630
	1965	120 470	36 850	21 160	6 430	186 650
	1966	133 730	40 390	21 980	6 070	203 910
	1967	141 270	41 240	23 470	6 630	214 700
	1968	158 800	44 500	25 730	6 840	238 460
	1969	184 780	50 320	28 400	7 510	273 890
	1970	212 070	56 100	31 980	8 760	313 100
	1971	237 830	63 200	34 550	9 430	350 120
	1972	287 510	72 125	42 370	9 150	417 230
	1973	395 870	101 020	57 220	13 640	577 490
	1974	567 480	166 010	72 150	22 380	838 890
	1975	563 310	191 570	91 870	21 710	879 120

[a] Export som inte kan specificeras med avseende på mottagarland ingår i totalsumman men ej i delsummorna. Av denna anledning ger en "vågrätt" summering av delsummorna inte exakt det belopp som anges i totalkolumnen. Den ospecifierade delen utgör genomsnittligt ungefär 1 % av totalexporten. I reltiva termer hänför den sig i första hand till östländer och u-länder.

[b] Industriländer: Canada, USA, Japan, Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Västtyskland, Frankrike, Italien, Danmark, Norge, Finland, Österrike, Portugal, Sverige, Schweiz, Storbritannien, Grekland, Irland, Island, Spanien, Turkiet och Jugoslavien.

[c] U-länder: Alla länder i Latinamerika, Afrika med undantag av Sydafrika, Asien med undantag av Japan, Kina, Mongoliet, F. d. DRV och Nord-Korea.

[d] Östländer: Albanien, Bulgarien, Östtyskland, Tjeckoslovakien, Ungern, Polen, Rumänien, Sovjet, Kina, Mongoliet, Nord-Korea och f. d. DRV.

Källa: Siffrorna för åren 1948, 1950, 1951 och 1952 har räknats fram med hjälp av FN:s och IMF:s statistik. Siffrorna för senare år är hämtade ur olika årgångar av GATT:s publikation International Trade.

Tabell 2 Världshandeln 1953–75 fördelad på varugrupper och regioner (milj. dollar f. o. b.)

Export till		I-länder									
Export från	År	Livsmedel[a]	Mineralbränslen[b]	Mineraler & malmer[c]	Övr. råvaror[d]	Tot. råvaror	Kem. prod.[e]	Mask. & transportutrustn.[f]	Övr. färdigvaror	Tot. färdigvaror	Tot. exp.[g]
I-länder	1953	6 220	2 010	6 270		14 500	1 780	6 490	9 800	18 070	33 270
	1955	7 510	2 410	1 670	5 230	16 820	2 460	8 020	12 910	23 390	42 100
	1960	9 390	2 660	2 600	6 250	20 900	4 170	14 430	18 990	37 590	60 300
	1965	14 470	3 630	3 150	7 240	28 490	7 150	27 280	31 000	65 430	95 540
	1970	18 700	6 540	4 760	7 770	37 770	12 940	59 310	48 640	120 890	160 590
	1972	25 870	8 920	4 370	9 870	49 030	17 360	83 900	64 100	165 360	217 950
	1973	37 730	12 710	6 310	14 240	70 940	24 220	109 200	84 770	218 190	293 600
	1974	44 490	23 610	8 720	17 290	94 110	36 810	130 150	109 230	276 190	375 700
	1975	47 750	25 600	7 800	15 150	96 300	33 200	141 400	104 500	279 100	380 650
U-länder	1953	6 040	2 660	5 000		13 700	120	27	1 390	1 540	15 290
	1955	6 870	3 520	1 050	3 610	15 050	127	28	1 860	2 015	17 100
	1960	7 160	5 170	1 420	3 390	17 140	173	50	2 380	2 605	19 780
	1965	8 410	8 380	1 920	3 190	21 910	238	117	3 880	4 235	26 240
	1970	10 580	13 780	2 750	3 350	30 460	410	850	8 050	9 310	39 970
	1972	12 580	23 210	2 850	4 090	42 730	1 650	1 750	9 690	12 090	55 250
	1973	16 790	34 920	4 000	6 050	61 760	880	2 920	15 420	19 320	81 100
	1974	21 290	103 140	5 820	6 630	136 880	1 880	4 290	19 480	25 650	163 900
	1975	22 100	96 800	4 000	5 400	128 300	1 700	4 350	16 800	22 850	152 550
Öststater	1953	445	290	540		1 280	115-	115	310	540	1 820
	1955	462	295	52	376	1 185	113	113	262	488	1 710
	1960	762	466	104	531	1 863	164	203	550	917	2 800
	1965	1 070	707	157	815	2 750	275	343	1 250	1 870	4 670
	1970	1 250	1 170	350	1 190	3 960	430	770	2 130	3 330	7 740
	1972	1 700	1 650	380	1 600	5 330	540	1 130	2 780	4 450	10 800
	1973	2 470	2 820	570	2 420	8 280	750	1 630	4 190	6 570	16 200
	1974	2 640	6 250	810	3 150	12 950	1 430	1 990	5 500	8 920	23 550
	1975	2 800	7 600	900	2 700	14 000	1 300	2 350	5 600	9 250	24 600
Hela världen	1953	12 705	4 960	11 810		29 475	2 015	6 630	11 500	20 150	49 625
	1955	14 840	6 220	2 780	9 220	33 060	2 700	8 160	15 040	25 900	60 910
	1960	17 310	8 290	4 130	10 170	39 900	4 510	14 680	21 930	41 120	82 890
	1965	23 940	12 720	5 220	11 250	53 130	7 670	27 740	36 140	71 550	126 450
	1970	32 510	21 790	8 740	13 470	76 510	13 990	61 050	59 760	134 800	213 900
	1972	43 000	34 260	8 590	17 120	102 970	18 800	86 900	77 740	183 440	291 600
	1973	61 030	51 050	12 320	25 460	149 860	26 200	114 090	106 010	246 320	402 100
	1974	72 040	133 840	17 290	29 210	252 380	40 670	136 860	136 460	313 990	575 100
	1975	76 700	131 400	14 600	25 300	248 000	36 900	148 500	129 000	314 400	570 100

Export till		U-länder									
Export från	År	Livs-medel	Mineral-bränslen	Mineraler & malmer	Övr. rålvaror	Tot. rålvaror	Kem. prod.	Mask. & transport-utrustn.	Övr. färdig-varor	Tot. färdig-varor	Tot. exp.
I-länder	1953	2 220	560	470		3 250	1 170	4 440	4 830	10 440	14 180
	1955	2 090	513	80	447	3 130	1 530	5 200	5 700	12 430	16 670
	1960	3 150	530	104	644	4 430	2 020	7 590	6 740	16 350	21 790
	1965	3 780	415	189	758	5 140	2 820	10 200	7 830	20 850	27 000
	1970	4 640	590	300	1 030	6 560	4 440	17 370	10 250	32 060	39 930
	1972	5 630	630	320	1 230	7 810	5 630	22 910	12 220	40 760	50 000
	1973	9 250	790	520	1 960	12 520	7 750	29 560	17 130	54 440	69 100
	1974	13 220	1 580	810	2 830	18 440	13 120	43 650	27 790	84 560	106 400
	1975	14 250	1 800	900	2 600	19 550	13 400	62 150	29 800	105 350	129 500
U-länder	1953	1 420	1 720	890		4 030	78	80	780	940	5 110
	1955	1 570	2 160	64	938	4 730	79	92	805	976	5 750
	1960	1 620	2 260	69	870	4 820	112	133	904	1 150	6 030
	1965	2 090	2 610	115	791	5 605	245	276	1 328	1 850	7 560
	1970	2 330	3 730	160	1 060	7 280	450	800	2 420	3 670	11 090
	1972	2 930	4 900	270	1 440	9 540	700	1 280	2 810	4 790	15 700
	1973	4 170	8 740	430	2 230	15 570	950	1 960	4 440	7 350	23 350
	1974	6 390	25 960	590	2 750	35 690	1 490	3 080	5 810	10 380	46 450
	1975	–	–	–	–	–	–	–	–	–	47 400
Öststater	1953	160	48	78		285	27	110	330	467	752
	1955	166	48	1	60	275	21	95	210	326	620
	1960	265	93	3	75	435	68	312	434	814	1 250
	1965	578	200	7	124	910	140	965	902	2 005	2 930
	1970	760	190	20	240	1 210	200	1 700	1 160	3 060	5 140
	1972	840	260	50	290	1 440	270	1 970	1 340	3 580	6 000
	1973	1 390	320	50	460	2 220	370	2 340	1 870	4 580	8 800
	1974	2 410	790	80	680	3 960	600	2 800	2 650	6 050	11 500
	1975	–	–	–	–	–	–	–	–	–	13 300
Hela världen	1953	3 800	2 330	1 440		7 570	1 275	4 630	5 940	11 845	20 040
	1955	3 830	2 720	145	1 440	8 135	1 630	5 390	6 710	13 730	23 040
	1960	5 040	2 890	177	1 590	9 695	2 200	8 030	8 084	18 315	29 070
	1965	6 450	3 220	311	1 670	11 650	3 210	11 440	10 065	24 715	37 480
	1970	8 250	4 570	490	2 450	15 760	5 180	20 210	14 120	39 510	57 600
	1972	10 250	5 840	670	3 100	19 860	6 740	26 530	16 790	50 060	73 700
	1973	15 810	9 930	1 070	4 880	31 690	9 240	34 420	23 990	67 650	103 950
	1974	24 090	28 420	1 630	6 590	60 730	15 420	50 020	37 120	102 560	168 650
	1975	–	–	–	–	61 200	–	–	–	126 100	194 400

Export till		Öststater									
Export från	År	Livsmedel	Mineralbränslen	Mineraler & malmer	Övr. råvaror	Tot. råvaror	Kem. prod.	Mask. & transportutrustn.	Övr. färdigvaror	Tot. färdigvaror	Tot. exp.
I-länder	1953	240	16	280		540	86	340	335	760	1 300
	1955	307	11	22	250	590	144	262	323	730	1 330
	1960	365	5	33	398	800	263	761	1 120	2 145	2 970
	1965	1 200	15	59	450	1 725	638	1 350	1 260	3 250	4 990
	1970	930	90	90	430	1 540	1 090	2 810	2 680	6 580	8 160
	1972	1 970	90	110	560	2 730	1 430	3 880	3 580	8 890	12 650
	1973	3 660	120	170	850	4 800	1 870	5 580	5 670	13 120	19 300
	1974	3 140	170	210	1 200	4 720	3 480	8 430	9 110	21 020	27 500
	1975	3 750	200	300	1 050	5 300	3 800	12 700	10 600	27 100	34 400
U-länder	1953	44	9	200		255	64	9	18	91	350
	1955	203	2	15	308	528	79	1	18	98	578
	1960	373	3	42	707	1 125	112	3	85	200	1 220
	1965	1 190	3	102	809	2 105	245	3	213	461	2 340
	1970	1 370	50	260	840	2 520	50	20	470	540	3 150
	1972	1 390	260	240	800	2 690	50	40	580	670	3 400
	1973	2 160	490	350	1 220	4 220	70	40	710	820	5 100
	1974	3 260	980	600	1 510	6 350	130	40	1 070	1 240	7 650
	1975	–	–	–	–	–	–	–	–	–	8 250
Öststater	1953	1 010	780	1 420		3 210	190	1 910	1 700	3 800	7 010
	1955	1 160	773	431	794	3 160	183	1 890	1 690	3 765	6 900
	1960	1 530	1 070	530	901	4 030	406	3 180	3 080	6 665	10 820
	1965	1 510	1 360	533	949	4 350	660	4 690	3 985	9 335	13 770
	1970	1 820	1 600	740	980	5 140	920	8 530	5 160	14 610	19 950
	1972	2 060	2 100	890	1 060	6 100	1 360	12 030	6 710	20 100	26 300
	1973	2 470	2 520	1 090	1 320	7 400	1 620	15 650	7 720	24 990	32 700
	1974	3 030	2 870	1 190	1 330	8 420	1 800	17 550	8 340	27 690	36 800
	1975	–	–	–	–	–	–	–	–	–	48 750
Hela världen	1953	1 295	805	1 900		4 005	340	2 260	2 055	4 650	8 660
	1955	1 670	785	469	1 350	4 275	356	2 150	1 990	4 495	8 810
	1960	2 270	1 080	606	2 010	5 965	677	3 950	4 285	8 910	15 000
	1965	3 890	1 370	693	2 210	8 165	1 320	6 040	5 455	12 815	21 100
	1970	4 280	1 740	1 090	2 350	9 400	2 060	11 360	8 330	21 750	31 600
	1972	5 500	2 450	1 240	2 590	11 780	2 840	15 950	10 890	29 680	42 650
	1973	8 430	3 130	1 610	3 820	16 990	3 560	21 250	14 140	38 950	57 650
	1974	9 770	4 020	2 020	4 450	20 260	5 410	26 020	18 580	50 010	72 600
	1975	–	–	–	–	26 900	–	–	–	62 400	92 300

Export till		Hela världen									
Export från	År	Livsmedel	Mineralbränslen	Mineraler & malmer	Övr. råvaror	Tot. råvaror	Kem. prod.	Mask. & transportutrustn.	Övr. färdigvaror	Tot. färdigvaror	Tot. exp.
I-länder	1953	8 740	2 910	7 040		18 690	3 110	13 000	16 610	32 720	48 750
	1955	9 950	3 260	1 800	5 940	20 950	4 160	14 650	19 320	38 130	60 480
	1960	12 970	3 350	2 810	7 310	26 440	6 550	23 840	27 380	57 770	85 450
	1965	19 470	4 320	3 400	8 470	35 660	10 620	39 240	40 160	90 020	127 960
	1970	24 510	7 260	5 210	9 400	46 380	19 170	83 370	63 520	166 060	215 840
	1972	33 730	9 690	4 850	11 860	60 130	25 200	114 650	81 800	221 650	287 850
	1973	51 030	13 670	7 070	17 370	89 140	35 010	149 620	110 510	295 140	392 400
	1974	61 460	25 480	9 870	21 770	118 580	55 440	190 460	150 830	396 730	526 100
	1975	66 250	27 800	9 100	19 050	122 200	51 850	225 400	148 650	425 900	560 900
U-länder	1953	7 580	4 610	6 120		18 310	275	120	2 200	2 595	21 070
	1955	6 870	5 900	1 130	4 680	18 580	240	124	2 693	3 057	23 680
	1960	9 170	7 650	1 540	5 000	23 360	296	189	3 390	3 875	27 320
	1965	11 680	11 300	2 150	4 780	29 910	510	399	5 435	6 344	36 450
	1970	14 450	18 090	3 180	5 330	41 050	930	1 710	11 170	13 810	55 450
	1972	17 070	28 790	3 380	6 410	55 650	1 430	3 150	13 300	17 880	75 750
	1973	23 330	44 990	4 880	9 660	82 860	1 960	5 130	21 140	28 230	111 800
	1974	31 270	132 640	7 150	11 080	182 140	3 620	7 610	27 220	38 450	222 650
	1975	–	–	–	–	172 400	–	–	–	37 600	212 400
Öststater	1953	1 620	1 110	2 050		4 780	330	2 150	2 250	4 730	9 510
	1955	1 790	1 110	487	1 230	4 615	319	2 140	2 180	4 640	9 330
	1960	2 630	1 630	654	1 510	6 425	664	3 740	4 075	8 480	15 030
	1965	3 180	2 280	719	1 880	8 060	1 090	6 030	6 155	13 275	21 710
	1970	3 850	2 970	1 120	2 410	10 350	1 550	11 020	8 490	21 060	32 890
	1972	4 610	4 010	1 320	2 950	12 890	2 180	15 140	10 880	28 200	43 150
	1973	6 340	5 660	1 720	4 200	17 920	2 750	19 630	13 890	36 270	57 900
	1974	8 090	9 910	2 180	5 170	25 350	3 850	22 360	16 640	42 850	72 000
	1975	–	–	–	–	32 500	–	–	–	50 300	86 800
Hela världen	1953	17 940	8 630	15 210		41 780	3 715	15 270	21 060	40 045	79 330
	1955	20 410	10 270	3 420	12 030	46 130	4 720	16 920	24 200	45 840	93 490
	1960	24 780	12 640	5 000	13 820	56 240	7 510	27 770	34 840	70 120	127 870
	1965	34 330	17 900	6 270	15 120	73 620	12 210	45 670	51 750	109 630	186 110
	1970	45 520	28 690	10 410	18 550	103 170	21 990	96 720	84 590	203 300	312 000
	1972	59 260	43 040	10 570	23 130	136 000	29 250	133 660	107 750	270 660	417 200
	1973	85 980	65 040	15 190	34 710	200 920	40 340	175 520	148 010	363 870	577 500
	1974	107 000	169 030	21 220	40 980	339 230	63 790	221 740	198 230	483 760	838 900
	1975	114 500	169 500	19 200	37 000	340 200	61 400	261 800	196 300	519 500	876 100

Statens offentliga utredningar 1977

Kronologisk förteckning

1. Totalförsvaret 1977-82. Fö.
2. Bilarbetstid. K.
3. Utbyggd regional näringspolitik. A.
4. Sjukvårdsavfall. Jo.
5. Kvinnlig tronföljd. Ju.
6. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. B.
7. Rätten till vapenfri tjänst. Fö.
8. Folkhögskolan 2. U.
9. Betygen i skolan. U.
10. Utrikeshandelsstatistiken. E.
11. Forskning om massmedier. U.
12. Kommunal och enskild vårdhållning. K.
13. Sveriges samarbete med u-länderna. Ud.
14. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. Ud.

Statens offentliga utredningar 1977

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kvinnlig tronföljd. [5]

Utrikesdepartementet

Biståndspolitiska utredningen. 1. Sveriges samarbete med u-länderna [13] 2. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. [14]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret 1977–82. [1]
Rätten till vapenfri tjänst. [7]

Kommunikationsdepartementet

Bilarbetetid. [2]
Kommunal och enskild väghållning. [12]

Budgetdepartementet

Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. [6]

Utbildningsdepartementet

Folkhögskolan 2. [8]
Betygen i skolan. [9]
Forskning om massmedier. [11]

Jordbruksdepartementet

Sjukvårdsavtal. [4]

Arbetsmarknadsdepartementet

Utbyggd regional näringspolitik. [3]

Ekonomidepartementet

Utrikeshandelsstatistiken. [10]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03383-6
ISSN 0375-250X