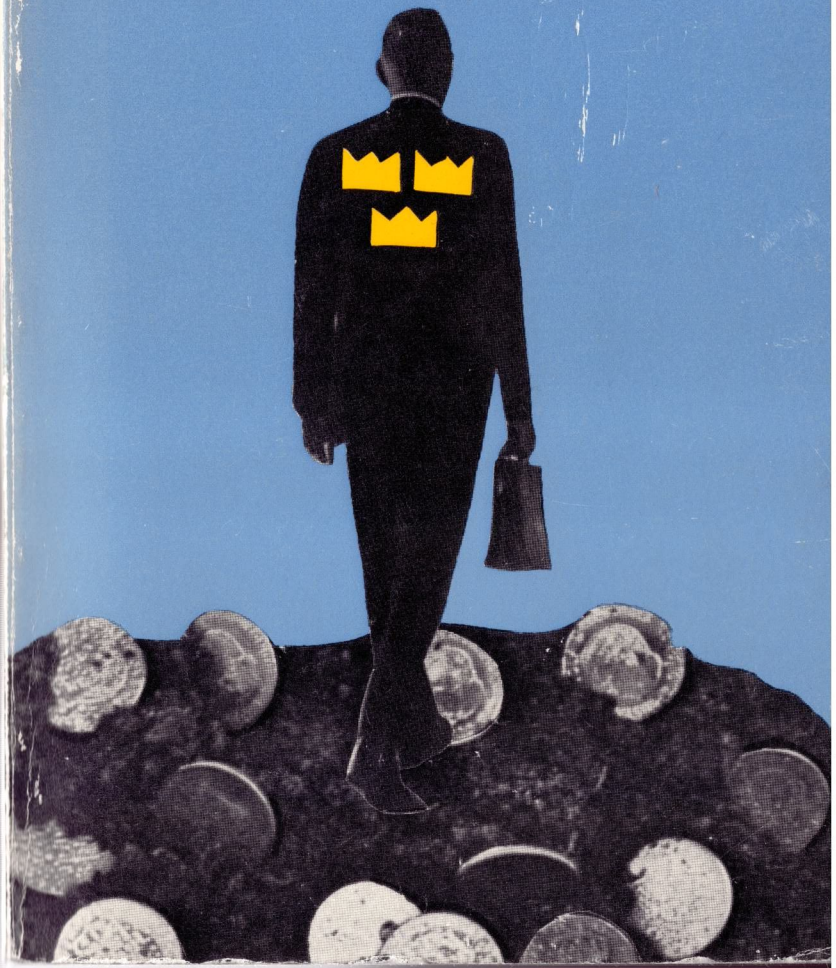
U-debatt

Om mål och metoder i biståndsarbetet

1971

tema

Originalutgåva
Rabén & Sjögren



U-debatt

Om mål och metoder i biståndsarbetet

tema Rabén & Sjögren Stockholm

Denna bok är en samproduktion med SIDA. Någon officiell linje avspeglas dock ej, tvärtom framförs åtskillig kritik mot den svenska u-landspolitiken. I denna skrift framförda uppfattningar representerar därför icke något ställningstagande från SIDA.

KF

Originalutgåva i TEMA-serien 1971
© AB Rabén & Sjögren Bokförlag 1971
Omslag av Christer Themptander
Hallandspostens boktryckeri ab, Halmstad 1971
ISBN 91 29 40308 1

Innehåll

Inledning *av Lars Kaldéren* 7
Till vilka länder skall Sverige ge bilateralt bistånd? *av Marian Radetzki* 31
Fel svar på fel fråga *av Gunnar Persson* 45
Bistånd är både inrikes- och utrikespolitik *av Gösta Edgren* 50
Vad vill Sverige med u-hjälpen? Ett samtal mellan Lennart Klackenberg och Marian Radetzki *av Olle Alsén och Åke Lundqvist* 57
Sverige och biståndets internationella samordning *av Bertil Odén* 64
Internationellt samarbete för utveckling *av Ethel Ringborg, Rolf Ekéus och Ulf Svensson* 76
Multibi – eller multi och bi *av Thord Palmlund* 105
Program- eller projektbistånd? *av Karl-Göran Engström* 114
Biståndsprinciper och biståndsavtal *av Tor Kvarnbäck* 127
Bara vanligt vatten *av Karl Henrik Willén, Bengt Säve-Söderbergh och Anders Grettve* 138
Vatten och socialism i Tanzania *av Bengt Säve-Söderbergh* 140
Flytande i Kenya? *av Anders Grettve* 147
Biståndsgivarens ansvar *av Karl Henrik Willén* 155
Planeraren och hans perspektiv: en granskning av några projekt i Kenya och Etiopien *av Krisno Nimpuno och Ettore Nobis* 161
Hjälp till självhjälp? Funderingar kring Community Development *av Birgitta Leander* 180
Den gröna revolutionen och det svenska biståndet *av Erich H. Jacoby* 192
'Hjälparen' – FN-experten *av Carl Schönmeyr* 199
Utbildning för u-landsarbete – SIDA, DYRK, UBV eller . . . *av Hans Björkman* 209
'Jobbet i centrum' – fem år med fredskåren *av Torgil Ringmar* 215
Istället för fredskåren. Ett samtal om några alternativ *av Wilhelm Östberg* 221

Familjeplanering – SIDA:s roll i ett globalt sammanhang
av Carl Wahren 230
Familjeplanering, marxism och fattigdom
av Ulf Himmelstrand 249
Bistånd till kvinnor i u-land *av Anna Wieslander* 257
På väg mot en global utbildningskris
av Lars-Olof Edström 271
Alfabetisering som medel för resursmobilisering i 'u-länder'
av Lilian Levin, Agneta Lind, Jan-Ingvar Löfstedt och Lars Torbiörnsson 285
Forskning om 'modernisering' *av Mats Kihlberg* 301
Politik och forskning i utveckling och bistånd
av Ulf Himmelstrand 316

Lars Kalderén
Inledning

'Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Konkret innebär detta att avskaffa svälten och massfattigdomen, att eliminera de epidemiska sjukdomarna, att minska barnadödligheten och över huvud skapa möjligheter till drägliga levnadsvillkor.'

'Det är vanskligt att ange sociala och politiska mål för biståndsgivningen. Det är inte givet att de sociala och politiska system och principer till vilka vi ansluter oss är för alla u-länder ändamålsenliga eller uppnåeliga. Trots detta kan det vara rimligt att söka inrikta biståndsgivningen så att den, så långt man kan bedöma, medverkar till en samhällsutveckling i politiskt, demokratiskt och socialt utjämnande riktning. Det är inte i överensstämmelse vare sig med det svenska biståndets motiv eller med dess mål att det bidrager till att konservera en framstegsfientlig samhällsstruktur.'

Så angav statsminister Erlander den svenska u-hjälpens mål i propositionen 1962:100. I första hand vore det en uppgift för u-länderna själva att förverkliga dessa utvecklingsmål, och biståndet måste inordnas i deras egna ansträngningar. 'Över huvud bör biståndets karaktär av ömsesidigt samarbete snarare än ensidig hjälp understrykas', förklarade statsministern. De ekonomiska målen skulle nås genom en stegring av kunskapsnivå, kapitalbildning och produktion per invånare, medan de sociala och politiska målen kunde behöva tillgodoses genom en omfördelning av jorden eller genom skattereformer. Men Dag Hammarskjölds ord härleddes ur FN-stadgan en rätt till lika ekonomiska möjligheter för alla individer och nationer.

Om medlen och metoderna för att nå dessa mål för utvecklingen och biståndet uttalade sig statsministern försiktigt. Vår kunskap var ännu otillräcklig när det gällde såväl mottagarländernas behov och förutsättningar som utvecklingsproblematiken och biståndsmetodiken. 'Det är i dagens läge därför svårt att draga slutsatser om utformningen av ett långsiktigt svenskt biståndsprogram med högsta möjliga effektivitet och om avvägningen mellan skilda biståndstyper. Biståndets utformning måste växa fram ur en fortlöpande planering i ljuset av gjorda erfarenheter och nya rön.'

Riksdagsbeslutet 1962 utgjorde således grunden för en verksamhet som i viktiga avseenden hade försökskaraktär. Först NIB, sedan SIDA fick uppdraget att pröva hur svenskt bistånd i praktiken borde utformas för att nå sina syften. Deras ansträngningar följdes av en vaken opinion, som avkrävde biståndsförvaltningen redovisning och ansvar.

Med proposition 100 hade regering och riksdag också anslutit sig till FN-rekommendationen, att biståndet successivt borde öka till en nivå motsvarande en procent av bruttonationalprodukten. Efter mitten av 1960-talet växte kravet på en fast plan för hur denna nivå skulle kunna uppnås vid en bestämd tidpunkt – en lärdom av biståndsgivningen var att den måste ha ett långt perspektiv och kunna arbeta på en finansiellt tryggad grund, annars blev planeringen ryckig och samarbetet med mottagarländerna utsatt för allvarliga påfrestningar. En-procentplanen från 1968 gav en sådan trygghet: Biståndet till de fattiga länderna skall öka år från år med ca 25 procent till dess det motsvarar en procent av den svenska bruttonationalprodukten 1974/75.

Planen har hittills följts, låt vara under finansministerns växande oro för ett alltmer expansivt element i vår överhettade ekonomi med dess såväl akuta som långsiktiga betalningsbalansproblem. För 1971/72 uppgår anslagen till en miljard kronor jämnt. Inför biståndets fortsatta snabba tillväxt – mot mitten av 1970-talet förväntas en procent av bruttonationalprodukten motsvara drygt två miljarder kronor – gäller nu *en* linje i debatten dess samhällsekonomiska kostnader – i reala termer, dvs som verklig uppoffring av varor och tjänster, och dess omedelbara anspråk på utländska valutor. Vår kunskap om sambandet mellan en ökning av u-hjälpsanslagen och sådana kostnader är ännu ofullständig i viktiga avseenden. Undersökningar pågår men det är för tidigt att dra definitiva slutsatser för biståndets del. Dock: skulle det visa sig att u-hjälpen för att göra nytta blir kostsam i fråga om t.ex. kvalificerade experter och valutor, så gäller detta många av statsbudgetens drygt 50 miljarder kronor och den privata konsumtionens 90 miljarder. Men om biståndets miljard idag och två miljarder i morgon har beslut fattats i högtidligare och mer bindande form än när det gäller de flesta andra utgifter – de utgör internationella förpliktelser, flera gånger avgivna i FN, senast genom Sveriges anslutning till strategin för FN:s andra utvecklingsårtionde. Att svika dem vore att svika u-länderna och undergräva vår egen trovärdighet i nationernas krets.

En-procentplanen är en finansieringsplan, inte en utgiftsplan. Den talar om hur mycket pengar som skall spenderas men inte för vilka ändamål, låt vara att riksdagen varje år fastställer treåriga minimiramar för den del av biståndsbudgeten som avser bidrag till FN:s och andra internationella biståndsprogram. För samarbetet mellan Sverige och enskilda länder finns inga långsiktiga planer. Statsmakterna – regering och riksdag – har hittills inte varit beredda att binda sig för annat än konkreta insatser, t.ex. bidrag under en treårsperiod till en skola, eller kredit till ett visst belopp för ett kraftverk. Insatserna har föreslagits av SIDA mot bakgrund av principiella resonemang som ämbetsverket fört i sina petita och som i allmänhet inte väckt någon gensago.

Denna pragmatism har haft sitt berättigande under 60-talets försöksbetonade svenska bistånd. En-procentplanens accelererande anslagsökningar har dock alltmera skärpt kravet på fastare riktlinjer för utvecklingssamarbetet, med andra ord en ytterligare konkretisering av de mål som uppställdes 1962 (och som, lätt parafraserade, bekräftades vid 1968 års riksdag). Debatten har pågått med ökad intensitet de sista två – tre åren, såväl inom biståndsförvaltningen som utanför. Den har också fått ökad näring av mäktigare rörelser i tiden än det svenska utvecklingsbiståndets tillväxt. Sålunda har 1960-talet upplevt en snabb internationell utveckling av prognos- och planeringsinstrumenten för både företag och samhälleliga aktiviteter. Inte minst har datateknikens frammarsch bidragit till detta. Den offentliga ekonomiska planeringen, som i många industriländer efter det andra världskriget fick stryka på foten för marknadskrafterna, har fått ökad betydelse. I åtskilliga u-länder har planeringen införts som ett viktigt utvecklingsinstrument, även om bristfälliga kunskaper om ekonomi och samhälle ofta gör den osäker. Planerna framställs vanligen på 4–5 års sikt. Vidare har framtidsforskningen i en eller annan form – från mekaniska framskrivningar till fantasifulla visioner – vunnit terräng; här tycks år 2 000 vara den skärm på vilken framtiden vanligen projiceras. Pearson-kommissionen har lanserat den som lämplig tidpunkt då u-länderna bör ha uppnått finansiellt oberoende av bistånd; Sir Robert Jacksons förslag till omstrukturering av FN-systemet riktar blicken mot 1995. FN:s andra utvecklingsårtionde slutar 1980 och dess strategi innehåller många mål för den ekonomiska och sociala utvecklingen; ingen tror väl idag att det därefter kommer att visa sig obehövligt att utropa det tredje utvecklingsårtiondet, eller det fjärde ... FN:s fackorgan

är i färd med att utarbeta delstrategier för olika sektorer som jordbruk, utbildning, sysselsättning och miljövård. Konturerna av en världsstrategi börjar skönjas åtminstone som en möjlighet – och, anser många som en nödvändighet inför en hotande global katastrof.

Också i Sverige har opinionen för en långsiktig samhällsplanering vuxit sig starkare under 1960-talet. Kommun- och länsplanering, både den fysiska och den ekonomiska, sker i ökad utsträckning för femårsperioder och alltmer i offentlighetens strålkastarljus. Arbetet med den fysiska riksplaneringen pågår. Finansdepartementets långtidsutredning 1971–75 har mött kritik – främst från regeringspartiet och fackföreningshåll – för att den är alltför litet en plan, inte innehåller en normativ modell för samhällsutvecklingen. Detsamma gäller presenterade del-'planer' för olika samhällsområden, som ofta är rena framskrivningar till något slags sektorsexpertens himmelrike. Onekligen är Sverige alltjämt i jämförelse med t.ex. Frankrike eller u-länder som Indien och Tanzania återhållsamt, för att inte säga efterblivet i officiell målformulering och planering av samhällsutvecklingen (en annan sak är att planerna i dessa länder inte följs eller kastas över ända av oförutsedda händelser). Är detta ett uttryck för sund skepsis mot en ofullgången och därför farlig konstart eller för en utpräglad ovilja eller oförmåga att se längre än till dagens problem?

Flickan i Sven Fagerbergs TV-dialog 'Den tunna hinnan som sprakar i färg', är medlem i en grupp studenter som bedriver framtidsforskning; men de kan inte enas om vilket samhälle folket i framtiden vill ha. Detsamma kan sägas om de svenska politiska partiernas program, som dessutom ingalunda är några exakta ritningar till varje partis egen variant av Utopia. Att lägga dem över varandra för att få fram något slags genomsnittsbild av svenskens idealsamhälle år 2 000 låter sig knappast göras. De avvägningar och prioriteringar mellan ibland motstridiga önskemål som måste ske inom varje organisation, inklusive apparaten Sverige, kan vi tydligen endast klara i den konkreta, kortsiktiga politiska situationen; ett specifikt beslut i fastställda former får uttrycka vad som är att förstå, just nu och just hos oss, med sådana begrepp som jämlikhet, solidarisk lönepolitik, samhällsekonomisk balans, miljövård. Författarna till FN:s strategi upplevede samma dilemma: därför är den ett dokument fullt av goda men inte alltid förenliga ting – utan inbördes rangordning.

Det slutande 60-talets glimtvisa perspektiv av hotande be-

folkningsöverskott och förslitning av den mänskliga livsmiljön, liksom den nya vänsterns speciella uttolkning av historien och nuet – i mindre grad framtiden – har ökat snarare än minskat osäkerheten om vilka utvecklingsmål som bör prioriteras om, säg, tre decennier – hos oss, i u-länderna, i världen. Den tid då årliga ökningar av ländernas bruttonationalprodukter var tillräckliga uttryck för framsteg och investeringars finansiella räntabilitet var det enda som betydde något ter sig redan som avlägsen. På frågan vad är utveckling? ger vetenskapen alltmera komplexa svar, där icke-ekonomiska faktorer får ökad dominans. FN har i samband med strategibeslutet också antagit vad man kallar det integrerade synsättet – som innebär att ingen del av befolkningen skall lämnas utanför utvecklingen utan hela befolkningen mobiliseras, att strukturella förändringar skall åstadkommas som gynnar sådan utveckling och att målet skall vara social jämlikhet inklusive en rättvis fördelning av inkomst och förmögenhet. Hög prioritet skall också ges åt utbildning, sysselsättning och barnens behov. En harmonisering av ekonomisk och social utveckling skall eftersträvas vid all planering. Men alltjämt står det varje land fritt att självt tolka de begrepp som FN-resolutionen räknar upp; först i uppföljningen av utvecklingsstrategin kan man hoppas att en viss enighet småningom skall uppstå om vad flertalet förstår med det integrerade synsättet.

Vad detta kan komma att innebära, 1975 eller 1980, kan vi bara gissa; ett karakteristikum för det gångna decenniet är ju tillkomsten av en lång rad nya stämmor i nationernas kör och många av dem har inte funnit något slutligt röstläge. Denna utveckling lär komma att fortsätta under 1970-talet – ännu har långtifrån alla folk fått sin frihet att tala. Säkert är att u-länderna, trots inre omvälvningar och yttre splittring, kommer att betrakta världen med allt illusionslösare ögon. Inför och under UNCTAD-mötet 1972 kommer de att med ökad pregnans definiera sin position och formulera sina krav på de rika länderna. Vid det andra utvecklingsårtiondets mitt är det också sannolikt att jordens folkrikaste stat, Kina, har intagit sin plats i FN med anspråk på att bli hörd. När så de styrande och folken i alla jordens länder insett att jämlikhet år 2 000 betyder en helt annan fördelning av världens resurser än idag – och både UNCTAD och miljövårdskonferensen 1972 kommer att bidra till den insikten – vem vet om inte de schablonmässiga talen för ekonomisk tillväxt i FN-strategin kommer att te sig spöklika, om inte den uppenbara konfliktkurs som kurvorna för

befolkningsökning och resursförbrukning befinner sig på leder till slutsatsen att utveckling på lång sikt innebär totalt sett *negativa* tal både för befolkningsförändringar och ekonomisk aktivitet?

Den företeelse i förhållandet mellan den rika och den fattiga världen som vid 1960-talets början kallades hjälp till underutvecklade länder, vid dess mitt utvecklingsbistånd och vid dess slut utvecklingssamarbete har – som namnbytena antyder – genomgått en serie speciella perspektivförskjutningar. Synsätt, problemorientering och metodik är helt annorlunda 1970 än de var 1960, såväl i Sverige som i andra länder. Den internationella utvecklingen innehåller åtskilliga dramatiska frontframflyttningar men den svenska, som kom igång senare, har på kortare tid nått delvis längre. Utvecklingsbiståndet är säkert inte unikt i sin snabba tekniska utveckling, men den gör det inte lättare att under allmän enighet och med någon varaktighet precisera dess mål och medel.

Biståndsgivarens första stapplande steg ligger för vår del inte många år bort, och felstegen är ännu i gott minne – 'strilkanneriet' av små insatser i många länder, de vackra men för både givaren och mottagaren orimligt kostsamma monumenten över skattebetalarnas offervilja, den etnocentriska projektjakten, inspirerad av någons högst personliga uppfattning om vad som var bra för u-länderna. Erfarenheterna har gjort oss klokare – det hoppas vi i varje fall – liksom våra samarbetspartners. 'Svenska projekt' finns ej mer, nu är det fråga om u-landsprojekt som Sverige hjälper fram genom att bidra med felande bitar i pusslet. Bitarna måste utformas omsorgsfullt efter omgivningens krav, annars passar de dåligt och kan göra mer skada än nytta – i varje fall mindre nytta än som vore möjligt.

I denna snabbt skiftande situation hade det måhända varit naturligt för den svenska biståndsarbetaren att inta en Hamletattityd, med världsklotet i sin hand. Men SIDA hade lyckats attrahera många handlingsinriktade personer med tro på den moderna teknikens förmåga att övervinna alla hinder, och verket anmälde sig därför – och blev antaget – som deltagare i den 1968 inledda försöksverksamheten med programbudgetering i svensk statsförvaltning. Syftet var att söka formulera målbestämda program för utvecklingssamarbetet och att utföra dem till lägsta kostnad. Om nyttan av mål för alla slag av mänsklig aktivitet är ju teoretikerna överens, och organisationsläran och företagsekonomin bidrar med allt sinnrikare metoder

för målformulering och system för styrning mot angivna mål, ordnade i hierarkier.

Avsevärd möda nedlades inom verket på att med utgångspunkt i prop 1962:100 och senare uttalanden av regering och riksdag söka definiera operativt användbara mål för biståndet. Svårigheterna visade sig vara flera och till slut oöverstigliga: statsmakternas politiska målangivelser för biståndet var alltför allmänna och tekniken för att målsätta och sedan utvärdera samhällsprojekt ännu outvecklad. På sistnämnda område arbetas nu intensivt, i SIDA och internationellt – 'evaluering' börjar bli mer än ett honnörsord även om åtskilligt återstår för att fullborda tekniken. De politiska avvägningsproblemen i Sverige och i u-länder kan inte ett svenskt ämbetsverk lösa. Även kostnadsaspekten var svår att få grepp om – det förutsatte en precisering av utvecklingssamarbetets teknologi som ännu inte förelåg.

I det nya ämbetsverket SIDA konfronterades två huvudlinjer i biståndsgivningen: kunskapsöverföring (i vid mening) med tillämpning av den teknik som FN utarbetat resp kreditgivning till regeringar för finansiering av investeringar eller viss import, med en metodik som hämtat inspiration från bl.a. Världsbanksgruppen. Metodskillnaden blev särskilt markant i biståndet till Afrika, där de två komponenterna ofta måste arbeta nära integrerade för att goda resultat skulle uppnås. Även när detta inte var fallet framstod skillnaderna i metodik vid projektgranskning och finansiering som besvärande eftersom inte sällan gåvo- och kreditbiståndet kom att utgå till samma slag av projekt.

Sedan en snabb tillväxt för den svenska u-hjälpen säkrats genom 1968 års riksdagsbeslut om en-procentplanen, grep sig SIDA an med uppgiften att utforma en arbetsmetodik som kunde tillämpas gemensamt för tekniskt bistånd – kunskapsöverföring – och finansiella eller materiella bidrag till investeringar och importförsörjning, oavsett om de betalades över en gåva eller en kredit. Från våren 1968 har olika arbetsgrupper varit sysselsatta med att genomlysa detta fält. Som en första praktisk uppgift har det gällt att utarbeta en handbok för granskning av projekt och beredning av biståndsinsatser – 'från idé till avtal'. En första version blev klar hösten 1970 i form av detaljerade instruktioner för sammanställning av underlag till beslut i SIDA:s direktion och styrelse angående nya insatser eller idéer till sådana.

Betydelsen av en sådan arbetshandledning är uppenbar. Inte

minst bör det underlätta för våra u-landspartners att kunna få reda på vilka upplysningar som väntas av dem i fråga om enskilda projekt som de överväger att göra till föremål för ett samarbete med Sverige. En enhetlig prövningsmetodik är också nödvändig för att SIDA och statsmakterna skall kunna träffa ett riktigt val mellan olika insatsförslag. I en snabbt växande administration, där en stor del av personalen är under utbildning 'on the job', är standardiserade riktlinjer för arbetet av största värde som rationaliseringsinstrument.

Redan tidigt under detta s.k. metodarbete stod det klart att biståndets 'produktionsteknologi' förvisso inte är självändamål: den måste vara ett medel att till rimlig kostnad få fram de produkter i form av biståndsinsatser som på bästa sätt tillgodoser utvecklingssamarbetets syften. Frågor om vilka resurskrav för biståndsförvaltningen som skulle uppstå och vilka som kunde anses rimliga aktualiserades därför ständigt under arbetet. Ju flera 'handgrepp' en tjänsteman i SIDA har att utföra vid utredning och föredragning av förslag och ansökningar om biståndsinsatser, desto kostsammare blir förvaltningen. Överföringskostnaderna för biståndet stiger med andra ord. Men problemet är inte lättlöst: en ofullständig och lättvindig utredning och presentation av ett insatsförslag motsvaras ofta av ett dåligt planerat projekt i u-landet, med alla de misslyckanden och besvikelser som ett sådant kan medföra. Beredningsprocessen är till för att i görligaste mån undvika obehagliga överraskningar – hindra att man ger sig in med insatser i omöjliga projekt, tvinga till en avvaktande hållning inför de halvdana till dess att de blir bra. Ibland blir det nödvändigt att hjälpa till, vanligen med konsulter, för att göra ett ofärdigt projekt klart för utförande och finansiering. Och när projektet är färdigberett gäller det att ansvarsfullt anpassa det svenska bidraget, vår insats, till behoven. I många avseenden är biståndsförvaltningen därför en fråga om tekniskt bistånd vid projektutformning och -utförande snarare än en överföringskostnad.

Sveriges insats i världen kan aldrig bli stor men vårt bistånd och resursanvändning är viktig nog för att påkalla höga kvalitetskrav i de enskilda fallen. Den engagerar också u-landsresurser som annars kunde fått annan användning: mottagaren satsar statsinkomster, kanske enskildas sparande, alldeles säkert knapp förvaltningspersonal på samarbetsprojekten, och det är då ett rimligt krav att vårt medarbetarskap utövas med minst samma omsorg och ger minst samma stöd genom teknisk och annan expertis som kunde kommit mottagaren till del om projektet utförts i samarbete med någon annan, t.ex. FN eller Världsbanken.

Hela tiden måste vi dock vara vaksamma mot risken att överlasta samarbetet med onödiga byråkratiska handgrepp som förorsakar mottagaren förseningar, osäkerhet och kostnader i form av dyrbar administratörstid – ofta mycket dyrbarare för dem än för oss. Erfarenheten visar att sådana komplikationer har en tendens att bli allt ymnigare under ett biståndsprograms tillväxt, inte minst för att ge byråkraterna på båda sidor ett skydd mot eventuella politiska blåsväder. Än värre: varje givare tenderar att bygga upp sitt eget system för biståndsgivning, och ett u-land kan därför komma att ha att göra med dussintals byråkratiska maskinerier, alla med olika och för u-landets egen utveckling ofta irrelevanta krav på redovisning och kontroll. Pearsonkommissionen varnar för tendenser i den riktningen, som leder till att biståndsgivningen blir mindre och kostsammare för alla parter än den behöver vara, och förordar en samlad ansträngning för att minska procedurhindren. En sådan har nu också inletts av OECD:s biståndskommitté DAC. De nordiska länderna söker sinsemellan förenhetliga sin metodik så långt det går – vissa klara skillnader föreligger dock i fråga om biståndets inriktning mellan de olika länderna.

Det är viktigt att u-länderna själva deltar i detta arbete, som har eller borde ha en långt vidare syftning än att endast minska vissa procedurhinder i umgänget mellan ett u-land och dess samarbetspartners. Ytterst gäller det att få fram bättre metoder och riktlinjer för u-ländernas eget arbete med beslutsunderlaget för inriktningen av utvecklingsansträngningarna. Hittills har metoderna ofta varit ensidigt präglade av behov och erfarenheter i de rika länderna, där ett 'projekt' är en fabrik, en väg eller en utbildningsinstitution, vars genomförbarhet och räntabilitet kan bedömas mot en känd och i det korta loppet tämligen konstant omgivning som kan uttryckas i ekonomiska termer. Biståndsprojekt får en tendens att innehålla den teknik som ser ut att lättast kunna överföras genom kopiering från i-landet – men det kan vara en farlig metod. I ett u-land kan det mest angelägna 'projektet' vara att förbättra födans kvalitet, att öka sysselsättningen eller att förändra utvecklingshämmande strukturer eller beteenden, t.ex. jordens ägande och brukande. Frestelsen ligger ofta nära till hands att sikta på i-landskvalitet när pengarna borde användas för u-landskvantitet. En helt ny teknologi kan behövas – massiv tillämpad forskning för att få fram för u-landet avpassade produktionsmeto-

der borde ofta stå främst i utvecklingsplanen. Bättre statistik kan vara en annan förutsättning för rationellt beslut, utbildning av vissa förvaltningstjänstemän i internationell upphandling kan vara lönsam i termer av mera och bättre bistånd ... Många vanskligheter lurar vid utformningen av planer och projekt i utvecklingsarbetet, och av en samarbetspartner som Sverige krävs insikt, förståelse, tålamod men också djärvhet och fantasi. Riktlinjer för insatsprövning behövs, men också flexibilitet i kriterier och principer.

Arbetet med mål och metodfrågor inom SIDA har inspirerats av den samhälls- och biståndsdebatt som förts utanför ämbetsverket. Men SIDA:s medarbetare har också en skyldighet att själva stimulera diskussionen med redovisning av sina egna, delvis unika erfarenheter från det praktiska biståndsarbetet och av de svårigheter som beslutsfattaren möter. I denna bok sammanställs en rad sådana problemorienterade uppsatser författade av personer verksamma inom SIDA och utrikesdepartementet. Mot bakgrund av korta lägesskisser över olika sektorer av svenskt bilateralt bistånd framför de tankar och förslag till en vidareutveckling eller partiell omprövning av politik och praxis inom ramen för de växande anslagsbeloppen. Deras inlägg får i boken delvis svar, ibland stöd av observatörer och kritiker utanför biståndsförvaltningen, som i några fall nalkas frågorna från radikalt annorlunda utgångspunkter.

Med biståndskakans tillväxt säkrad har fördelningsfrågorna fått ökad aktualitet. Skall u-hjälpen gå i multilaterala kanaler och i så fall vilka – eller direkt bilateralt till mottagaren? Skall den utgå som gåva eller kredit, i form av pengar eller personal, till jordbruk, industri eller familjeplanering? Frågorna kan mångfaldigas, och mål- och metodarbetet syftar just till att ge dem ett tillfredsställande svar. Åtskilliga berörs i de följande inläggen. Den svåraste och politiskt mest kontroversiella frågan har dock visat sig vara fördelningen av det bilaterala biståndet mellan enskilda länder. Statsminister Erlander hade här följande att säga 1962:

'Vid bilateral biståndsgivning måste det enskilda givarlandet självt taga ställning till frågan om biståndets fördelning mellan olika länder, även om det därvid kan och bör draga fördel av de råd och informationer som internationella organisationer kan lämna. Detta förutsätter ingående överväganden i de konkreta fallen. Vissa principer för det svenska bilaterala biståndets länderfördelning följer av de tidigare uppställda målen. En allmän regel bör vara att bistånd i första hand ges till u-

länder som förmår effektivt tillgodogöra sig det. Det är framför allt i den tekniska och finansiella biståndsgivningen som avgörande betydelse måste tillmätas den sannolika utvecklingseffekten. Vid det humanitära biståndets fördelning är det rimligt att större hänsyn tages till de akuta behovens storlek. Ofta, men inte alltid, blir effekten kraftigast där behoven är störst. Kan utvecklingseffekten av en viss biståndsinsats väntas bli ungefär lika stor i två u-länder, bör företräde ges det av dem som mottager minst bistånd från andra håll. Här är skillnaderna betydande, beroende på att en del u-länder för vissa givarländer ter sig kommersiellt, politiskt eller militärt intressantare än andra.'

Att finna något slags rationella kriterier för länderval har länge sysselsatt teoretiker i internationella organisationer och i bilaterala biståndsmyndigheter. Komplicerade modeller och fördelningsnycklar har konstruerats och provats med begränsad framgång. I Sverige gjordes försök av denna typ i början av 1960-talet. En tjänstemannagrupp under Alva Myrdals ledning utgick från de citerade kriterierna och ytterligare några som omnämnts i förarbetena till proposition 100, nämligen befolkningsantalet – landet borde vara lagom stort som samarbetspartner för Sverige; biståndsbehovets storlek, återspeglat i bruttonationalprodukt per capita; graden av politisk stabilitet, effektivitet i förvaltningen samt ambition i utvecklingsplaneringen; bildnings- och utbildningsnivå hos befolkningen; samt frihet från starka bindningar till någon viss grupp av stater.

Till de statiska kriterierna av denna typ kan man lägga många fler av dynamisk natur, såsom ekonomisk tillväxttakt, mobilisering av befolkningen och andra resurser. Det nya 'integrerade synsättet' utpekar en rad sociala indikatorer som kan få påverka ländervalet, inte minst därför att de kan innebära strukturförändringar mot ökad jämlikhet. Allt detta kan rymmas inom begreppet 'performance' i vid mening, en indikation på landets vilja och förmåga till utveckling (i någon som önskvärd betraktad riktning). Men ju fler kriterier man tar fram desto svårare blir det att mäta dem – statistiken är bristfällig eller obefintlig – och framför allt att väga samman dem. Åtskilliga är nämligen motstridiga och samvariation inte given. En del ter sig i ljuset av den aktuella målsättningsdebatten på gränsen till obsoleta, t.ex. konventionell ekonomisk tillväxt. Kanske skall vi värdera mänskliga kulturer primärt efter deras aggressivitet – våld är en sjukdom, menar det svenska biståndets främste talesman, utrikesministern – deras reproduktionstakt

och deras förbrukning av världens resurser. De fredliga, anspråkslösa och barnfattiga skulle premieras, de krigiska, glupska och barnrika utestängas från biståndet – låter det som ett användbart recept?

Om någon enighet alls kan skönjas i kriteriefrågan är det att befolkningstalet bör spela roll – stora länder tenderar att få relativt mindre bistånd per invånare än de små – liksom fattigdomskriteriet. Experterna är i stort sett eniga om att ett tak i form av bruttonationalprodukten per capita (en uppgift som i de flesta fall är mycket osäker) bör utestänga de rikaste u-länderna från bistånd; men ingen enighet råder om var taket skall läggas.

Till slut hamnar frågan där den hör hemma, på den politiska arenan. Där bryts objektiva synsätt mot subjektiva, det 'opolitiska expertresonemanget' – med förankring i de multilaterala organens och universitetens tankevärld – mot känslomässiga preferenser, biståndsadministratörernas erfarenhet av samarbetets karaktär mot idédebattörernas teorier och modeller.

För svensk del förblev ländervalsfrågan länge en kuriositet för experter. Ännu hösten 1967 kunde man från officiellt håll betrakta de i Alger församlade 77 u-länderna som en i stort sett homogen grupp, somliga i större behov av ekonomisk och social utveckling och ökat bistånd än andra men ingen utan rätt till hjälp. Liksom FN bekände sig Sverige till universalitetens princip för sitt u-landsbistånd; koncentrationsprincipen förestavades endast av den administrativa effektiviteten och flertalet av det halvdussin länder som samarbetet omfattade hade kommit in i kretsen utan något föregående politiskt beslut. Då samarbetet gick bra fanns det ingen anledning att ändra länderkretsen, och inom den var det likgiltigt hur det obetydliga svenska biståndet fördelades.

Det var därför en radikalt ny vind som började blåsa när Birgitta Dahl i en Tiden-artikel hösten 1968 tog upp en diskussion i ländervalsfrågan. Artikeln förtjänar väl att läsas också idag, eftersom den innehåller det mesta av de synpunkter och förslag som sedan förekommit i debatten. Birgitta Dahl – då som nu SIDA-medarbetare – var misstrogen mot en politisk bedömning av regimen i olika länder och mot försöken att formulera kriterier. Regimerna växlar dessutom på båda sidor, medan utvecklingssamarbetet måste vara långsiktigt. Framför allt riskerade en kontinuerlig bedömning att urarta till odemokratisk och nedlåtande dirigering eller politisk utpressning. 'Biståndssamarbete får inte bli ett klåfingrigt och amatörmässigt

manipulerande med andra länders utvecklingsplanering och politiska ställningstaganden. Det är en banal sanning att försök att utifrån pressa fram förändringar är dömda att misslyckas. Genomgripande samhällsförändringar kan bara genomföras med ett massivt folkligt stöd av en stark, folkligt förankrad regering, som har vilja och förmåga att driva igenom sitt program. Biståndet kan användas som medel för förändringar i andra samhällen endast i nära och förtroendefullt samarbete med en regering som har folkets förtroende'.

Receptet blev att Sverige borde medvetet koncentrera biståndet till sådana länder där det i utgångsläget finns rimliga förutsättningar för ett samarbete på för oss acceptabla grunder. Första kriteriet vore att landet självt är berett att satsa på en utveckling i riktning mot större och jämnare fördelat välstånd samt att regeringen har tillräckligt stöd och kraft för att genomföra ett sådant program. Tecken på detta vore en realistisk och genomarbetad utvecklingsplan, en genomgripande jordreform, en rimlig balans mellan utgifter för fredlig utveckling respektive på försvar och polis. Dahl varnade för att i och för sig lyckade projekt kunde bli isolerade välståndsöar om de genomfördes i stagnerade och feodala samhällen.

Så långt kunde många följa Birgitta Dahl, men när hon sedan i sina slutsatser likt barnet i H C Andersens saga inte ville acceptera kejsarens nya kläder i länder som Etiopien, Indien och Pakistan utan förordade att Sverige i stället skulle satsa en större del av biståndet på fattiga länder med socialistisk struktur, avancerad utveckling och långtgående jämlikhet – Tanzania, Guinea, Nordvietnam och Kuba nämndes – då satte hon igång en diskussion som alltjämt pågår.

Regeringens eget bidrag fick formen av en omformulering av biståndsmålen i proposition 100, med en mera förutsättningslös betoning av jämlikhetssträvanden och kraven på strukturförändring. I 1970 års statsverksproposition gavs exegeterna följande ord att uttolka: 'Det svenska utvecklingssamarbetet med u-länderna kan . . . sägas ha som mål att stödja de ansträngningar, som görs i u-länderna för att åstadkomma en utveckling där ekonomiska och sociala förändringar – däri inbegripet såväl strukturomvandling som social och ekonomisk tillväxt – leder till en höjning av de fattiga folkens levnadsnivå, ytterst syftande till en rättvis fördelning av världens resurser. I en värld av växande orättvisor är det särskilt angeläget att stödja de ansträngningar som görs att leda utvecklingen mot social och ekonomisk utjämning. I en tid då folkmajoriteten i

många länder har små möjligheter att påverka utvecklingen är det väsentligt att det internationella biståndet och enkannerligen det svenska medverkar till en samhällsutveckling i demokratisk riktning'.

När utrikesministern applicerade detta synsätt på ländervalsfrågan kom han till slutsatsen, att 'den ledande principen, då tillfälle ges till en utvidgning eller förnyelse av den länderkrets till vilken det direkta biståndet koncentreras, och vid fördelningen av biståndet mellan dessa länder, bör vara att främja uppnåendet av det dubbla målet som uppställts för vårt utvecklingssamarbete med u-länderna. Det är därför naturligt att Sverige i första hand söker samarbete med länder, vilkas regeringar i sin ekonomiska och sociala politik strävar efter att genomföra sådana strukturförändringar som skapar förutsättningar för en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning. Vid utbyggandet av vårt direkta bistånd bör vi därför gradvis åstadkomma en förskjutning, så att nya insatser i första hand kommer i fråga i sådana länder'.

Kring detta och andra uttalanden – inte minst riksdagens försök att ytterligare precisera biståndsmålen– har sedan utspunnit sig en debatt vars intensitet till någon del beror på att den också gäller tesen att vårt utvecklingssamarbete med ett land förutsätter att vårt samhällsskick är eller blir som deras – att ge bistånd till Kuba skulle således markera en vilja till revolution i Sverige, ja småningom rentav bidra till detta, att samarbeta med Pakistan skulle uttrycka en önskan att bevara ett borgerligt och kapitalistiskt samhälle, och denna strävan skulle förstärkas av biståndet. En del av vår inhemska politiska måldebatt fram till 1970 års val kom därmed att föras i termer av andra folks förhållanden – en debatt mellan generationerna lika väl som mellan politiska riktningar, sammanflätad med den intensifierade brottningen med problem om makten över ekonomiska resurser, människor och miljö. Utvecklingssamarbetet har härmed tillförts en ny dimension som särskilt attraherat ungdomen men skapat osäkerhet hos andra om det berättigade i fortsatt bilateral u-hjälp.

De tre uppsatser som följer av Radetzki, Persson och Edgren för debatten vidare. *Marian Radetzki* och *Gunnar Persson* är djupt oeniga om vad utvecklingen egentligen innebär och på vilka länder den svenska satsningen bör ske. En syntes av deras rekommendationer till beslutsfattarna förefaller knappast möjlig. *Gösta Edgren,* som tillhör de senare, pekar på vår önskan att projicera svenska jämlikhetsvärderingar eller åtminstone söka stödja deras motsvarigheter i u-länderna. Tolkningsproblemen är dock besvärande och framför allt svårigheterna att övertyga den svenska skattebetalaropinionen, att det ena u-landet strävar efter jämlikhet och alltså är värdigt svenskt bistånd, det andra däremot inte. Slutsats: hemmaopinionen kommer att döma efter *projektens* och biståndsinsatsernas grad av framgång, inte mottagarregeringarnas. Men detta leder i sin tur till att så mycket större ansträngningar måste läggas ned på att informera om och förklara SIDA-stödda projekt. I en dialog mellan *Radetzki* och *Lennart Klackenberg* speglas åsiktsskillnaderna om biståndets uppgift: skall det tjäna att påverka samhällsstrukturer mot större grad av utvecklingsvänlighet, eller skall vi välja sådana samarbetspartners där enligt vår bedömning en gynnsam struktur redan föreligger? Radetzki berör också behovet av en ny teknologi för industriell utveckling. Edgren pläderar för landsbygdsutveckling och Persson för biståndets inriktning på tung industri.

Frågan om utveckling genom påverkan – biståndsgivarens inblandning och medansvar – kommer tillbaka i de följande uppsatserna, som ett ledmotiv eller en bakgrundsklang. Kanske är det möjligt för ett litet land som Sverige att utöva påverkan i lämpliga doser och former via den internationella biståndssamordningen, inom FN:s ram och Världsbankens koordinationsgrupper?

Bertil Odén skildrar den internationella biståndssamordningen som nu bedrivs med Världsbanken som främsta central instans. Odén är kritisk och vill ha en vidareutveckling av systemet så att mottagarlandet får mer nytta av samarbetet – mera av inträngande saklig diskussion till hjälp för u-landets planering, mera av långsiktiga utfästelser om stöd, mera av lokal koordination under mottagarlandets ledning. För att förverkliga intentionerna i Pearson-rapporten och i strategin för FN:s andra utvecklingsårtionde efterlyser Odén en opartisk global organisation med kapacitet och mandat att genomföra regelbundna analyser av utvecklingen i alla u-länder och av givarländernas biståndspolitik och program med utgångspunkt från deras effekt. En utopi kanske, men en önskvärd sådan.

Trion *Ringborg–Ekéus–Svensson* rycker obarmhärtigt bort det FN-fraseologins skynke som skyler djupgående intressemotsättningar mellan i-länder och u-länder. Framhävandet av en gemenskap som inte existerar tjänar, menar de, de fattiga ländernas syften så länge det finns rimlig anledning att tro att de rika därmed känner sig något mer förpliktade till reella

prestationer. Men författarna ifrågasätter om detta är fallet och ser inga tecken till att de rika skulle överge prioriteringen av sina egenintressen, ens vid biståndsgivningen.

Fixeringen vid en strategi som lägger tonvikten vid biståndsgivning har lett till en biståndscentrering som dragit uppmärksamheten från behovet att u-länderna själva fattar beslut om och genomför moderniseringsåtgärder över ett brett register, inklusive en mobilisering av hela folket. Mot biståndssamordningen riktas invändningar: gemensamhetsutopierna ger i-länderna ett instrument för en på bred internationell bas upplagd politisk påverkan på u-ländernas regeringar. Det är u-länderna själva som måste bära huvuddelen av ansvar och arbetsbörda för att samordna både de egna utvecklingsansträngningarna och i-ländernas bidrag till dessa.

Kan vi då klara dilemmat påverkan eller ej genom att låta FN-organen ta hand om de svenska pengarna eller åtminstone öva starkt inflytande på deras användning? Var och en som haft någon kontakt med FN-systemet är beredd att vittna om att detta inte är fullkomligt. Jackson-rapporten dokumenterar med all önskvärd tydlighet att dess problem både gäller kapaciteten och kvaliteten. I *Thord Palmlunds* uppsats om det slags samverkan som kallas 'multi-bi' anges de gränser som det operativa samarbetet med FN lär få rymmas inom för att kvalitetskraven på ett rimligt sätt skall tillgodoses. Slutsatsen är att efter genomförandet av en länderprogrammering à la Jackson för FN-biståndet är multi-bi inte generellt ett lämpligt sätt att förverkliga svenska biståndsintentioner. Enstaka fall kan dock finnas också i fortsättningen där detta blir ett naturligt och önskvärt sätt att förstärka FN:s resurser, en väg att säkra att högt prioriterade projekt finansieras som annars inte kunnat komma till utförande.

Karl-Göran Engström har sett närmare på en distinktion som kan förefalla ointressant utom för en handfull biståndsbyråkrater, nämligen mellan projekt- resp. programbistånd. Men bakom termerna döljer sig väsentliga frågor om samarbetets karaktär och om biståndsgivarens ambitioner. Med sin rekommendation om mera programbistånd tar Engström närmast ställning mot påverkan.

Tor Kvarnbäck granskar kritiskt några aktuella svenska biståndsavtal för att se hur deras innehåll stämmer med de biståndspolitiska riktlinjer som gällt under åtminstone senaste delen av 1960-talet. Uttrycker de ett ömsesidigt samarbete kring utvecklingsprojekt som är mottagarlandets, inte Sveriges?

Är verksamheten väl integrerad i mottagarlandet, i dess utveckling och administration? Och hur väl tillgodoses kraven på uppföljning och värdering från svensk sida? Som Kvarnbäck visar framstår ömsesidigheten i avtalens juridiska klarspråk som en diplomatisk artighet utan reellt innehåll; det svenska medansvaret är långtgående. Insatserna är dock numera rätt väl integrerade i mottagarlandets egna utvecklingsansträngningar, och resultatvärderingen vid projekten har fått ökad emfas.

I den östafrikanska triptyk som *Karl-Henrik Willén, Bengt Säve-Söderbergh* och *Anders Grettve* målar upp finner vi åtskilliga av de planerings- och fördelningsproblem som möter vid landsbygdsutveckling och som framtvingar ett ställningstagande både från regeringen i ett nyligen självständigt land och från den part som söker att med råd och dåd hjälpa i moderniseringsprocessen. Många av problemen är svåra och starkt politiskt laddade, i u-land likaväl som hos oss. Vilka principer som följs beror främst på samhällsskick och traditioner – biståndsgivaren kan öva inflytande bara inom snäva marginaler och mest i tekniska och organisatoriska frågor. Redan mellan två grannländer inom den Östafrikanska gemenskapen är förhållandena så olika i väsentliga avseenden att varken formuleringen av 'projektet' eller rollfördelningen mellan de två samarbetsparterna blir identiska. Men både i Kenya och Tanzania visar erfarenheten att konventionella investeringskriterier är otillräckliga för att bedöma nyttan av samhällsservice på den afrikanska landsbygden. Ett dogmatiskt fasthållande av dessa – t.ex. genom att ett strikt företagsekonomiskt betraktelsesätt får dominera – kan som i Kenya leda till stagnation i verksamheten. På andra extremen lurar teknikerväldet som kan leda till att vackra 'vita elefanter' – överdimensionerade eller fellokaliserade byggnader och anläggningar – sprids över landskapet. Biståndsgivarens viktigaste medverkan kan vara att hjälpa u-landets myndigheter att inse behovet av ett tillräckligt fylligt beslutsunderlag, där tekniska, organisatoriska och finansiella aspekter kompletteras med samhällsekonomiska, sociala och ekologiska. Det projektinriktade biståndet till en liten ekonomi som just börjat sin utveckling är riskabel även på andra sätt – genom blotta knytningen av ett stöd till en bestämd sektor riskerar man att ge just denna sektor och dess projekt en alltför dominerande plats i den totala utvecklingen, särskilt om andra sektorer inte i lika hög grad förmår dra till sig utländskt bistånd. Trycket att åstad-

komma snabb utveckling genom nyinvesteringar är starkt, även då data- och planeringsunderlaget är klent. Det politiska kravet på handling är lika uttalat i u-landet som hos givaren. För alla dessa faror måste en biståndsgivare som Sverige vara vaksam under projektformulering, insatsberedning och uppföljning.

Temat om de risker för felslut som den i u-landet verksamme planeringsexperten löper utvecklas vidare av *Krisno Nimpuno* och *Ettore Nobis*. Bristande hänsyn till det faktiska utgångsläget i form av sociala och ekonomiska faktorer kan leda till katastrofala misslyckanden, såsom exemplen från Kenya och Etiopien visar. Lärdomen är här som annorstädes: projekten måste arbeta *med* de befintliga krafterna, inte *mot,* de måste skjuta på eller vara katalyserande; samhällsomvälvande kan de bli bara i bästa fall och då i det långa loppet. SIDA kritiseras för brist på insikt i och förståelse för de komplicerade sambanden, men det är lättare att vara efterklok än förtänksam medan erfarenheten ännu är begränsad och trycket på handling, delvis i experimentsyfte, är starkt.

'Community Development' är ett honnörsord, något som av många anses vara huvudvägen till en mobilisering av landsbygdens undersysselsatta massor. *Birgitta Leander* visar att det inte alltid är så, att begreppet lätt kan få en effekt motsatt den avsedda – i ett ojämlikt samhälle kan förverkligande av principerna om hjälp till självhjälp leda till permanentade eller förstorade orättvisor, ett led i exploateringen. 'Viktigare än idén bakom en viss typ av biståndsteknik är därför ofta det sätt varpå den används. Ty även en hjälpmetod, som i en utvecklingsvänlig miljö skulle kunna åstadkomma underverk, kan lätt under ogynnsamma förhållanden förvandlas till ett gissel för de fattiga.' Erfarenheterna understryker behovet av en noggrann analys av det samhällssystem som biståndet har att verka inom. Och *Erich Jacoby* visar hur den gröna revolutionen kan medföra *minskad* produktion och sysselsättning på landsbygden, och rentav leda till jordbrukarslum och ökad inflyttning till städerna. Lika litet som andra revolutioner ger den automatiskt något harmonitillstånd.

En biståndsarbetare har stundom anledning fråga sig om de förändringar han igångsatt i produktions- och livsmönster leder till större välfärd för de enskilda människorna. Ett positivt svar – och trots allt är detta vad vi måste söka avge – får baseras i en sorts utvecklingsoptimism och backas upp med en handlingsberedskap: den bättre teknologin måste i längden vara att föredra, men det krävs både av oss och – än mer – av

u-landet att vi har en politik för att möta sidoeffekterna. Det är alltså fråga om samarbete för förändring, där vår roll från svensk sida kan vara att bidra till den institutionella uppbyggnaden.

Carl Schönmeyr med egen erfarenhet som FN-man från fältet redovisar den enskilde expertens arbetsvillkor och de fallgropar han kan ramla i, även om de sällan ger upphov till sådana komplikationer som drabbar Myrdal-Hassners 'Hjälparen'. Men den enskilde rådgivaren står ofta inför uppgiften att utföra ett tekniskt uppdrag i en social och institutionell verklighet som inte ger stort hopp om att låta sig påverkas av hans omsorger. FN-arbetet med dess stadgeenliga neutralitet gentemot regimer av alla slag ställer därför särskilda – och för den socialt medvetne måhända oacceptabla – krav på den som medverkar däri. Urval och utbildning av personal för sådana uppgifter liksom av de bilaterala experterna är då en av de mest grannlaga uppgifterna för en biståndsförvaltning, och *Hans Björkman* skildrar hur SIDA går tillväga. Kanske inte helt oväntat får biståndsarbetaren hjälp att inse utvecklingsbegreppets relativitet genom att betrakta det svenska samhället utifrån. De svenska fältarbetarna är bättre rustade när de far ut än många kolleger från andra länder. Ändå kan man fråga om det räcker, om inte vår svenska fyrkantighet dömer de flesta av oss till ett kulturellt främlingskap i u-landsmiljön, åtminstone under de första åren. För 'experten' i traditionell mening spelar detta kanske mindre roll, han är ofta en kvalificerad tekniker bland yngre kolleger.

Mera kritisk blir oförmågan att nå ut till folket om den drabbar fredskåristen som arbetar direkt vid gräsrötterna. *Torgil Ringmar,* som mer än de flesta kan göra anspråk på titeln som den svenska fredskårens fader, summerar upp de första fem årens erfarenheter och pekar på hur urval och utbildning mer och mer inriktas på att söka komma underfund med och öva upp deltagarnas förmåga att agera i ett socialt sammanhang med främmande attityder och värderingar. Men hur skall de ställa sig i de konflikter som oundvikligen kommer att utspela sig kring dem? Och har fredskåren en framtid? Olika utvecklingslinjer kan skönjas i det kommande femårsperspektivet: en sådan är fredskåristerna som förmedlare av tekniska kunskaper eller rent av som produktionsledare i en allt effektivare entreprenadverksamhet för t.ex. primärskoleväsendet. En annan är fredskåristen som en lyhörd 'agent of change' i byarna, där han som informell rådgivare och kontaktman med

överheten blir ett medel i kampen för en ändring av den rådande, utvecklingshämmande maktstrukturen. En tredje linje lägger huvudvikten vid fredskåristens egen upplevelse av u-landsverkligheten, de kunskaper och den erfarenhet detta ger – som grund för senare insatser i biståndets tjänst eller för att skapa ett bättre samhälle i Sverige. Fem ungdomar samtalar med varandra och med *Wilhelm Östberg* om alternativ till dagens fredskår – man skönjer konturerna till en avinstitutionalisering, en ökad satsning av statliga medel på verksamhet i frivilligorganisationens regi, där kravet på kortsiktig effektivitet i kunskapsöverföring och produktion inte ständigt behöver stå i förgrunden. Vad som talar för detta är att det kan öka antalet strukturer i det svenska samhället som kommer i direktkontakt med u-landsförhållanden, och därmed bredda och fördjupa förståelsen för utvecklingsproblemen. Inte minst ur synpunkten av det önskvärda med en bättre opinionsmässig förankring av biståndet bland ungdomen framstår detta som en tilltalande linje.

På intet område har vi i Sverige en sådan erfarenhet av biståndsgivningen som inom familjeplaneringen. *Carl Wahren,* som varit en av de ledande i verksamheten under 1960-talet, skisserar ett program för hur vi bör gå vidare under 1970-talet då insikten om behovet av åtgärder är så mycket större än när de första chocksiffrorna kom från folkräkningarna kring 1960 – men också behovet av snabb handling vuxit, eftersom det gångna årtiondet i de flesta u-länder medfört en ytterligare kraftig tillväxt av befolkningen. Nationella och internationella åtgärder vidtas nu på många håll, men samtidigt har många problem visat sig betydligt mer svårlösta än man ursprungligen trodde. En 'andra generation' av svenskt fp-bistånd kommer att lägga stark tonvikt vid stöd till de multilaterala programmen (speciellt FN:s befolkningsfond UNFPA), en koncentration av det direkta samarbetet till ett färre antal länder, fördjupad forskning om den mänskliga fortplantningen och vid problemen i samband med attitydförändringar. 'Först nu börjar vi inse hur litet vi vet om människors sociala beteende', påpekar Wahren. Uttalandet har en generell giltighet!

Vägen till sjunkande folkökningstakt kan inte gå annat än genom minskade födelsetal. Ingenting i den hittillsvarande erfarenheten talar emot att födelsetalens sänkning förutsätter en tillräckligt lång period av visshet hos befolkningen, särskilt kvinnorna, att barnadödligheten skall förbli låg. Omsorger för mödra- och barnavård, inklusive nutrition, skulle därmed kunna vara den effektivaste vägen att marknadsföra familjeplanering med varaktig verkan. Det är egentligen självklart att släktets växtkraft är som starkast där hotet mot dess fortbestånd är som störst; så länge fysisk och psykisk otrygghet består på grund av hot i livsmiljön, med små möjligheter att ackumulera ett materiellt skydd mot ett oblitt öde – så länge kommer födelsetalen att ligga högt. Det ökande näringsutrymme som utvecklingen skapar upptas av de alltfler individer som överlever genom framsteg inom sjukdomsbekämpningen. *Ulf Himmelstrand* hör till dem som hävdar att sjunkande födelsetal genom familjeplanering är ett svar på utvecklingen i form av minskad fattigdom, snarare än en orsak till den. Men han visar också att många av de traditionella argumenten mot aktiv familjeplanering i u-länder är orealistiska, antingen de kommer från marxistiskt eller nationalistiskt håll.

Ett av de skäl för familjeplanering som Himmelstrand pekar på är kvinnans principiella rätt till information om sådana förhållanden som intimt påverkar hennes eget liv. Kvinnans traditionellt förtryckta ställning i det underutvecklade samhället – oavsett dess genomsnittliga levnadsnivå – är en viktig förklaringsgrund till stagnation och fattigdom. I länder där 99 procent av kvinnorna är analfabeter och deras ställning mest erinrar om boskapens saknas en viktig drivkraft till modernisering av samhället. Men hur ambitiös skall målsättningen vara när man som biståndsgivare vill hjälpa kvinnan ur förtryck och exploatering? Det finns ett problem här, som *Anna Wieslander* gör ett försök att reda ut: räcker det att söka ge kvinnorna del av en utbildning som i Sverige alltid ansetts central för kvinnorna – för hushållsarbete, barnavård, kontorsyrket – och som männen i u-länderna inte har något emot att kvinnorna förkovrar sig i, eller skall vi direkt söka genomdriva ett nytt jämlikhetstänkande och dess praktiska förverkligande – allas lika rätt till all sorts utbildning? Om inte mottagarländerna vill det och begär vår hjälp, kan ett program med sistnämnda syfte över huvud taget genomföras, annat än i länder som redan har en avancerad syn på kvinnans roll? Anna Wieslander ser lösningen främst i kvinnornas politiska emancipation till fullvärdiga samhällsmedlemmar. Var det någon som tyckte att även ett eller annat i-land har en bit kvar innan det helt och fullt kan tjäna som förebild för u-länderna?

Kvinnors utbildning är en del av det totala utbildningsproblemet. *Lars-Olof Edström* tvekar inte att tala om en global utbildningskris och demonstrerar hur Afrika håller på att för-

lora kampen mot analfabetismen, trots att allt fler barn får gå i skola, främst genom att så många av dem aldrig får tillfälle att lära sig läsa och skriva ordentligt – bortfallsprocenten är hög redan i de första årsklasserna – eller att efter skolan upprätthålla sitt kunnande. Skolväsendet och särskilt läroplanerna bär en dryg del av skulden till att växande skaror av 'school-leavers' blir alienerade från jordbruket men illa rustade för arbete i stadsnäringarna; de blir arbetslösa i städernas utkanter och därmed ett stort socialt problem i stället för en tillgång för sitt land. Edströms recept mot den hotande katastrofen är en utbildning som är hårdare integrerad i bykollektivets vardagsliv och mer tar sikte på dess behov än på individens; denne blir föremål för en vuxenutbildning som är livslång. Koncentration på kollektivets behov ger möjlighet till en problemorienterad tillämpning av olika sorters kunnande, snarare än en ämnesinriktad utbildning. Nya media ger också nya möjligheter till massundervisning av det slag som Edström skisserar. Kanske är det just i u-länderna som deras möjligheter först kommer att prövas i full utsträckning – det finns skäl också för i-länderna att följa den pågående experimentverksamheten i den tredje världen.

Om Edström representerar ett SIDA-tänkande så företräder kvartetten *Levin, Lind, Löfstedt* och *Torbiörnsson* en mera marxistisk – eller rättare maoistisk – tolkning av utbildningsproblemet. De ser u-ländernas outbildade arbetskraft som deras största slumrande resurs, vilken det gäller att mobilisera. Alfabetiseringen är ett viktigt instrument härför, men författarna är misstänksamma mot import av kunnande och kapital utifrån för detta liksom för andra syften. Skildringar av alfabetiseringskampanjerna i Nordvietnam och Kuba underbygger uppsatsens slutsatser, vilkas giltighet under t.ex. afrikanska förhållanden återstår att pröva.

Slutligen ett par uppsatser om forskning av *Mats Kihlberg*, SIDA, och *Ulf Himmelstrand*. Kihlberg benar upp begreppet 'modernisering' som en sammanfattande term på förändring inom många områden – ekonomiska, sociala och kulturella. Det aktuella tänkandet tycks gå mot uppfattningen att traditionella kulturelement i varje särskild miljö kan och bör spela en aktiv roll i utvecklingsprocessen och att de har en plats bland utvecklingsmålen. Slutsatsen blir också för Kihlbergs del att moderniseringsprojekt har större utsikt att lyckas om de söker förstärka de naturliga förändringskrafterna än om de arbetar mot dem. Att acceptera en kulturell värderelativism

ter sig så mycket naturligare som vi själva börjat tvivla på det moderna industrisamhällets välsignelser. De senaste decenniernas arbete med utvecklingsproblem skulle alltså ha lett till slutsatsen att moderniseringen i u-länderna måste baseras på deras egna lösningar, framtagna genom egen forskning om de egna problemen. Stöd till lokal forskningskapacitet blir då önskvärt – snarare än till projekt vid europeiska och nordamerikanska universitet.

Himmelstrand definierar utveckling som 'en nivåhöjning *och* utspridning i befolkningen av hälsa, nutrition, utbildning, sysselsättning och arbetsförhållanden, bostadsförhållanden, social trygghet etc.' och vill bygga in fördelningsaspekterna i tillväxten redan från början. Han förordar forskning om hur u-ländernas knappa materiella, mänskliga och samhälleliga resurser bäst skall paras ihop för att ge största avkastning för landet och dess befolkning. I fattiga länder kan det visa sig att detta ofta innebär en resurskoncentration på några få handlingsenheter; men rättvisesynpunkter kan ändå tillgodoses, åtminstone i Afrika med dess kollektiva traditioner. För forskningens del rekommenderar Himmelstrand en prioritering av mobiliserings- och fördelningsproblemen vid tillväxt, byråkratisering och centralisering. Det är också viktigt att omsorg ägnas åt kommunikationen mellan forskarna och folket för att ge de förra inspiration och de senare del av forskningsresultaten.

Det är åtskilliga ämnen som obetydligt eller inte alls berörs i den här boken. Det gäller hur vi bäst skall hjälpa fram småindustrin i u-land, vad vi som biståndsgivare kan bidra med på stadsutbyggnadens och slumsaneringens område, vilka aspekter vi skall söka lägga på teknologival, sysselsättning och miljövård. Skogliga problem anser vi vara en svensk specialitet och en dialog om utvecklingsbehov och biståndsmöjligheter inom detta fält skulle väl motivera sin plats i en debattbok av detta slag. Vi hjälper redan framgångsrikt till med att förbättra u-ländernas exportförmåga; kan vi göra mera? Och hur är det med den interna handeln, kanske den är lika väsentlig som produktionen? Bulklagring och transport av spannmål är ett delområde som vi redan är i kontakt med. Nutritionsfrågorna är viktiga – kan Sverige spela en större roll och hur? Den preventiva hälsovården är en vidare aspekt av detta – vilken roll bör en satsning direkt på att göra människor friskare spela i vår u-landshjälp? Vidare: vårt välstånd bygger i hög grad på samverkan i många väl fungerande organisationer, myndighe-

ter och företag men också fackligt, ekonomiskt osv. Kanske det är dags för en översyn av vad vi kan erbjuda i form av ökat stöd till kooperationen inte bara inom jordbruket utan också inom t.ex. transportnäringen, boendesektorn och försäkringsområdet, till bildandet av fackliga organisationer och andra intresseföreningar. I detta sammanhang hade kunnat belysas om och hur de frivilliga organisationerna i Sverige skulle ges en större uppgift.

Uppräkningen är långtifrån fullständig, men visar att utrymme inte saknas för fortsatt u-debatt. Att den förs vidare av kunniga och engagerade stämmor är ett livsvillkor för utvecklingsbiståndet.

Robert Kennedys ord till Berkeley-studenterna 1966 må tjäna som slutvinjett:

'The future does not belong to those who are content with today, apathetic toward common problems and the fellow man alike, timid and fearful in the face of new ideas and bold projects. Rather it will belong to those ... who can see that wisdom can only emerge from the clash of contending views, the passionate expression of deep and hostile beliefs. Plato said, "A life without criticism is not worth living".'

Marian Radetzki

Till vilka länder skall Sverige ge bilateralt bistånd?[1]

Svenskt bilateralt bistånd koncentreras i dag på åtta s.k. prioritetsländer, nämligen Etiopien, Indien, Kenya, Pakistan, Sudan, Tanzania, Tunisien och Zambia. Ländervalet är inte baserat på någon djupare lämplighetsanalys, utan snarare resultatet av historiska förhållanden.

Under de senaste åren har vi i Sverige upplevt en intensiv debatt som ifrågasatt det hittillsvarande ländervalet. Argumenten har ofta varit politiskt färgade. Syftet med denna artikel är att diskutera och analysera några av de kriterier som sägs kunna användas för ett lämpligare länderval. Men först måste några ord sägas om de mål som det svenska biståndet försöker förverkliga.

Hjälp till vem?

Introduktionskapitlet till de flesta arbeten om internationellt bistånd brukar som regel diskutera de orsaker som får givarländerna att lämna hjälp.[2] Det finns en lång rad sådana skäl – somliga av stort intresse för givarlandet självt, andra av mer altruistisk karaktär. De väsentliga övervägandena bakom bilateral hjälp är strategiska, kommersiella, politiska, kulturella, sociala och ekonomiska. Givaren bör vara på det klara med målsättningen för sitt bistånd om han vill nå ett tillfredsställande resultat när han väljer mottagare och ger innehåll åt sitt biståndsprogram. Det besvärliga är att de huvudsakliga målen ses på skilda sätt av olika personer i varje givarland. Vidare varierar tyngdpunkten i målsättningen vid olika tidpunkter. Detta gör det svårt att skapa bestående, långsiktiga beslut när det gäller den geografiska inriktningen och innehållet i biståndet.

1. En tidigare version av denna text har varit publicerad i Ekonomisk Revy.
2. Se t.ex. R. Mikesell: *The Economics of Foreign Aid*, London 1968, G. Ohlin: *Foreign Aid Policies Reconsidered*, OECD, Paris 1966, eller J. Pincus: *Trade, Aid and Development*, New York, 1967.

Liksom FN har även svensk biståndspolitik haft mottagarländernas ekonomiska och sociala utveckling som huvudmål. Under senare år har man kommit att alltmera betona utvecklingens sociala aspekter. Vikten av sociala förändringar underströks redan i den omtalade proposition 100 av 1962. Argumenteringen har sedan dess ytterligare accentuerats. I 1970 års statsverksproposition intar sociala och ekonomiska fördelningsfrågor en mycket viktig plats som mål för det svenska biståndet.

Vad kan man då – mot bakgrund av att just främjandet av social och ekonomisk utveckling är huvudmålet för Sveriges bilaterala bistånd – säga om lämpligheten hos våra nuvarande mottagarländer? Ökas i något avseende effekterna av den svenska hjälpen genom att den koncentreras till de geografiska områden som valts? Efter vilka kriterier skall en evaluering göras? Kunde valet av en annan grupp länder öka den totala effekten av Sveriges bilaterala bistånd? I det följande skall några av de vanligare kriterierna för länderval tas upp till kritisk granskning.

Kriteriet underutveckling

Sunda förnuftet kräver att bistånd skall gå till länder som är *underutvecklade* i detta ords ekonomiska och sociala betydelse. Man kan också angiva en rad argument för koncentration av hjälpen till de minst utvecklade länderna. Humanitära skäl pekar på en sådan inriktning. Det är i de minst utvecklade staterna vi troligen finner den mest skriande nöden. Nyttan av en höjning av utvecklingsnivån med en enhet – hur denna än definieras – blir därför sannolikt större i de mest underutvecklade länderna.

Mycket talar för att av två underutvecklade länder det som nått en högre grad av utveckling och skapat mer av den ekonomiska och sociala infrastruktur som krävs för ytterligare framsteg också har bättre möjligheter att klara sig på egen hand. Också detta talar för att biståndet koncentreras till de minst utvecklade länderna.

Många av dem som sysslar med utvecklingsproblem ser något instabilt och t.o.m. explosivt i det kontinuerligt ökande gapet i utvecklingsnivå mellan länderna i en värld som ständigt krymper genom snabbare och tätare kommunikationer. Som H. W. Singer påpekat kan ett stort gap i utvecklingsnivån mellan olika länder i sig självt ha en utvecklingshämmande effekt på de mindre utvecklade länderna.[1]) Även detta ger styrka åt argumentet att koncentrera hjälpen till de minst utvecklade nationerna.

Bruttonationalprodukten (BNP) per capita är, trots sina väl kända brister, en ganska acceptabel indikator på ekonomisk utvecklingsnivå.[2]) Vi vet betydligt mindre om hur social utveckling skall mätas. Försök att korrelera olika sociala och ekonomiska indikatorer visar att dessa aspekter på utveckling vanligen rör sig i samma riktning.[3]) Socialt framåtskridande förutsätter i allmänhet ekonomisk utveckling och omvänt. Det finns undantag från regeln, t.ex. nyrika oljeproducerande länder som Libyen, Kuwait och Venezuela där BNP per capita ökat snabbt medan sociala utvecklingsvariabler som hälsostandard, födoämnesstandard, utbildning och bostadsförhållanden inte förändras så mycket. I brist på bättre måttstock måste vi emellertid använda BNP per capita som en grov indikator på utvecklingsnivån i olika länder.

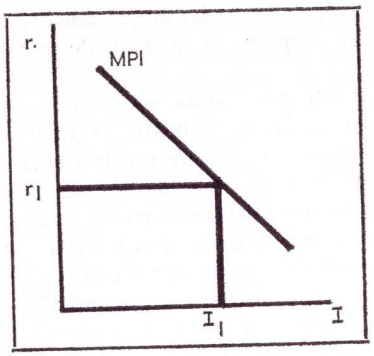
Kriteriet på underutveckling säger oss alltså, att bistånd till underutvecklade länder som Brasilien och Kuba – med en BNP per capita på $ 230 resp. $ 306 år 1966 – är mindre berättigat än bistånd till Etiopien eller Nordvietnam, där BNP per capita samma år bara uppgick till $ 56 resp. $ 88.[4])

Efter detta kriterium förefaller Sveriges val av biståndsmottagare välavpassat. Av prioriteringsländerna är det bara två, Zambia och Tunisien, som uppvisar en BNP per capita som överstiger $ 100. Mycket tyder dessutom på att Zambia tillhör de länder vars BNP 'blåsts upp' genom kopparexporten, medan den sociala utvecklingsnivån förblivit låg. Sålunda framstår bara Tunisien som ett mindre lämpligt land sett ur denna synpunkt.

Absorptionskapaciteten

Bistånd bör bara ges till länder som på ett effektivt sätt kan tillgodogöra sig det. Låt oss titta närmare på detta påstående

1. H. W. Singer: *Dualism Revisited,* University of Sussex, Institute of Development Studies, stencil 1969.
2. Se t.ex. G. Myrdal: *Asian Drama,* Pantheon, New York 1967, sid. 1868.
3. Se Adelman – Morris: *Society, Politics and Economic Development,* John Hopkins, Baltimore 1967, och UNRISD: Research Notes No 2, Genève, July 1969.
4. Siffror från Världsbanken, Washington DC, december 1968.



Figur 1.

och se om det kan vara till någon hjälp i urvalet av biståndsmottagare.

De som diskuterar absorptionskapacitet, betraktar ofta bistånd endast i form av kapitalbidrag.[1]) Man hävdar sedan att den marginella ekonomiska produktiviteten på investeringar gradvis kommer att sjunka i takt med ökande kapitaltillflöden. Absorptionskapaciteten sätts lika med kapitalinflöde, I_1 i fig. 1, när investeringarnas marginalproduktivitet har gått ned till r_1, under vilken nivå biståndsgivare inte längre är villiga att satsa ytterligare medel.

Varför skulle denna marginalproduktivitet sjunka när tillgången på kapital är så knapp i underutvecklade länder och tillgången på arbetskraft är så stor?

Uppenbarligen är det andra faktorer än kapital som kommer att saknas när investeringar, finansierade med utländsk hjälp, ökar. Med ett omfattande kapitalinflöde sägs den underutvecklade ekonomin stöta mot ett antal kapacitetstak: brist på företagsledare och skolad arbetskraft, otillräckligt utvecklad infrastruktur och marknad eller alternativt den oförmåga att fatta utvecklingsbeslut, som Hirschman gjort berömd.[2]) Vart och ett av dessa hinder gör det gradvis allt svårare att upprätthålla marginalproduktiviteten på investeringarna.

1. Se t.ex. J. Adler: *Absorptive Capacity,* Brookings Institution, Washington DC, 1965.
2. Albert O. Hirschman: *Strategin för ekonomisk utveckling,* Rabén & Sjögren, 1971.

Detta är ett sätt att se på saken. Men är argumenten tillräckligt övertygande? Jag anser knappast det. Internationellt bistånd kan t.ex. ta sig många andra former än kapitaltransfereringar. Tekniskt bistånd är speciellt lämpligt när man vill övervinna de tidigare nämnda flaskhalsarna kring företagsledning, skolad arbetskraft, infrastruktur och beslutsfattarmekanismen. På samma sätt kan bistånd ges i form av administratörer för att öka effektiviteten och förbättra kapaciteten hos de organ som biståndsmottagaren upprättat för att ta emot och utnyttja biståndet (om det är här som kapaciteten sätter en gräns). Även om internationellt bistånd uteslutande bestod av kapitalöverföringar kunde dessa pengar användas till att utifrån köpa in de personella eller materiella resurser som krävs för att genomföra utvecklingsprogrammet.

Som Rosenstein-Rodan påpekat[1]) behövs avsevärda investeringar för att skapa tillräckliga externa ekonomier i det underutvecklade samhället. Stor investeringsvolym erfordras också för att komma till rätta med de odelbarheter i teknologi, efterfrågan, sparande och psykologi som avhåller från individuella investeringsinitiativ. Att etablera en enda skofabrik med 100 arbetare i ett underutvecklat land kan haka upp sig på bristen på intern efterfrågan. Men om i stället 100 fabriker med 10 000 anställda inom olika branscher etableras i landet ökar de utbetalade lönerna efterfrågan på alla de produkter som framställs. Utsikterna till investeringar ljusnar följaktligen om satsningen är omfattande och mångsidig. Även Myrdal ansluter sig i ett nyutkommet arbete[2]) till big-push-teorin. Men hos Myrdal vidgas aspekterna till att också omfatta sociala och institutionella förhållanden. En gradvis genomförd förändring kommer att skapa motstånd från de grupper vilkas intressen skadas. Om förändringsprocessen är långsam, kommer motståndet att växa i styrka, och därmed försvåra förändringarna. Det är psykiskt lättare att snabbt hoppa i det kalla vattnet än att långsamt sänka sig ned i det. Därför, menar Myrdal, är en stor, koncentrerad utvecklingssatsning nödvändig, om det skall bli några varaktiga resultat.

Vissa siffror som nyligen framlagts av S. J. Patel[3]) tycks

1. Rosenstein–Rodan: *The Theory of the Big Push;* in Economic Development for Latin America, London 1961, edited by H. Ellis.
2. G. Myrdal: *Politiskt manifest om världsfattigdomen,* Rabén & Sjögren, 1970.
3. S. J. Patel: *A note on the incremental capital output ratios and rates of economic growth in developing countries,* Kyklos 1968.

peka i samma riktning. För 38 underutvecklade länder, som delats in i grupper efter BNP-tillväxten mellan 1953 och 1963, finner Patel ett starkt samband mellan investeringskvoten och BNP-tillväxten och likaså ett starkt negativt samband mellan investeringskvoten och den marginella kapital/produktkvoten. Flera tolkningar av dessa resultat är möjliga. Enligt Rosenstein-Rodan kan man t.ex. hävda att en högre investeringsvolym sänker kapitalproduktkvoten genom att aktivera ekonomin, vidga horisonterna och öppna nya investeringsmöjligheter.[1]) Under sådana förhållanden skulle man knappast vänta sig monotont sjunkande marginalproduktivitet på investeringarna.

Argumenten ovan vederlägger enligt min mening hypotesen om ett allmänt absorptionskapacitetstak för biståndet. Det finns dock vissa specialfall där en sådan kapacitetsbegränsning gör sig gällande. Så kan vara fallet om biståndet endast erbjuds i en specifik form – t.ex. kraftstationer eller torrmjölk. I den situationen är det lätt att föreställa sig en mättnadsgrad utöver vilken inte mycket elektricitet eller mjölk kan skapa någon nämnvärd nytta. Absorptionskapaciteten blir också en realitet om man anlägger ett extremt kortsiktigt tidsperspektiv. En viss tid måste förflyta för att möjliggöra planering och förberedelser innan volymen av biståndsfinansierade investeringar kan expandera.

Ibland hänvisar man också till den politiska absorptionsförmågan där regeringen i det biståndsmottagande landet inte vill gå med på ökat bistånd av fruktan för överdriven utländsk dominans. Denna kapacitet att tillgodogöra sig bistånd skiljer sig självfallet avsevärt från resonemanget om investeringarnas fallande marginalproduktivitet. Man kan vidare undra om inte den ogynnsamma politiska reaktionen snarare hänger samman med vissa former av bistånd än med bistånd i allmänhet.

Med den volym, fördelning och tillväxt som för närvarande gäller för det internationella biståndet, tycks den vanliga uppfattningen om absorptionskapacitet knappast ha någon större praktisk betydelse, och man kan betvivla dess värde som kriterium i valet av biståndsmottagande länder. Detta gäller i synnerhet för Sverige och andra länder med relativt begränsad biståndsvolym.

1. En alternativ tolkning av Patels siffror kunde givetvis vara att den låga marginella kapitalproduktkvoten drar till sig investeringar.

Det vidare prestationskriteriet

Kapacitetskriteriet försöker bestämma den mängd av resurser som ett samhälle kan smälta ekonomiskt, och leder, felaktigt enligt min uppfattning, till slutsatsen att en stigande mängd bistånd resulterar i minskande marginellt utbyte. Prestationskriteriet är besläktat med absorptionskapacitetsresonemanget. Här koncentreras emellertid intresset inte på produktiviteten av en växlande mängd bistånd till ett och samma land utan snarare till produktiviteten hos bistånd i allmänhet i jämförelse mellan mottagarländerna.

Denna biståndets produktivitet brukar sedan mätas med olika variabler, men måtten är för det mesta uttryck för *makro-ekonomiska* förändringar. Det vanligaste måttet brukar vara tillväxttakten i BNP, totalt eller per capita. Alternativt använder man sig av förändringarna i sparkvoten, administrationens effektivitet eller exportens tillväxt för att bedöma biståndets produktivitet i ett visst land. Det följande resonemanget utgår från BNP-tillväxten som produktivitetsmått. Slutsatserna gäller dock oavsett vilket av de makro-ekonomiska måtten som använts vid bedömningen.

Antag att vi finner ett land där vi lyckas konstatera biståndets ekonomiska produktivitet. Antag vidare att vi över en relativt lång period, t.ex. tio år, finner att biståndets ekonomiska tillväxteffekt är mycket liten i detta land. För att uppnå en produktionsökning måste betydligt större biståndsresurser sättas in än för att uppnå motsvarande tillväxt i ett annat land. Mätt på detta sätt används biståndet improduktivt i det första landet. Givare som vill maximera utvecklingseffekterna av sitt bistånd, tenderar ibland att utnyttja prestationskriteriet som argument för att koncentrera sitt intresse på länder där biståndet ger de största ekonomiska tillväxteffekterna. Det finns emellertid åtskilliga frågetecken till en sådan policy.

För det första tycks det med nuvarande teknik knappast möjligt att isolera de ekonomiska effekterna av utländskt bistånd från inhemska investeringsansträngningar. Följaktligen är det mycket svårt att uppskatta biståndsflödets produktivitet.

Indirekt kan vi dock dra vissa tentativa slutsatser. Om landet visar en mycket låg utvecklingstakt trots avsevärda inhemska och utifrån finansierade investeringar kan vi våga påståendet att biståndsproduktiviteten sannolikt är låg. Om biståndsprogrammet nyligen startat och – med vederbörlig hänsyn till tidsförskjutningar – inte lyckats höja tillväxttakten,

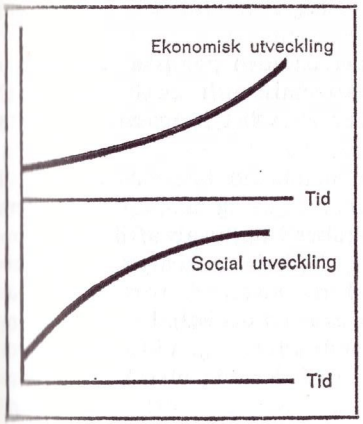
talar sannolikheten också för att biståndsproduktiviteten är låg. Vi kan vidare genom mikroundersökningar studera effekterna av speciella biståndsprojekt med hjälp av cost/benefit-analys, som kan hjälpa oss att dra vissa slutsatser angående biståndsproduktiviteten.

Min uppfattning är att även om de ekonomiska effekter som direkt kan hänföras till biståndet är låga, så är det inte ett tillräckligt skäl för slutsatsen att biståndet kan användas bättre på annat håll. Detta beror främst på att med nuvarande ofullständiga kunskap om utvecklingsprocessen, används tillväxten av BNP eller BNP per capita för att mäta utvecklingstakten, medan sociala, politiska och kulturella förändringar inte beaktas. Det kan vara acceptabelt att använda BNP för grövre mätningar, t.ex. för att klassificera länder i breda grupper. Men för att på ett meningsfullt sätt mäta effekterna av biståndet måste utveckling definieras på ett bredare sätt än bara som ekonomisk tillväxt.

Idag har vi varken en allmänt accepterad teori om vad som bör inräknas i social och politisk utveckling eller redskap för att mäta sociala eller politiska framsteg. Vissa försök på senare tid att belysa dessa områden har visat fascinerande men än så länge mycket osäkra resultat. Sålunda tycks de minst utvecklade länderna sakna den sociala infrastruktur som krävs för ekonomiska framsteg och innan den har byggts upp, förhindras ett ekonomiskt uppsving. Enligt en nyligen publicerad studie – tidigare citerad – befinner sig de flesta afrikanska stater fortfarande på en utvecklingsnivå där traditionella sociala strukturer bildar svåröverstigliga barriärer för tillväxten.[1])

Medan bistånd kunde vara av stort värde för att modernisera det sociala systemet blir dess effekter på den ekonomiska tillväxten över ett antal år kanske obefintliga. Denna uppfattning stöds av en pågående UNRISD-studie[2]) som sammanfattningsvis konstaterar att förändringstakten i de sociala variablerna och de strukturella indikatorerna som regel saktar av under en utvecklingsprocess, medan samtidigt många ekonomiska indikatorer visar en accelererande tendens. Utan att gå in på analytiska detaljer kan detta åskådliggöras genom fig. 2. Ett utvecklingsprogram kan över tiden åstadkomma de förändringar som återges i de två kurvorna. Ett försök att mäta den ekonomiska effekten av insatserna i ett tidigt skede, ger orimligt nedslående resultat. I det läget kan det ekonomiska utfallet rimligen inte användas för att bedöma effektiviteten eller produktiviteten av ett utvecklingsprogram.

1. Adelman-Morris, op. cit.
2. UNRISD: Research Notes No 2, Genève, juli 1969: *Content and measurements of development.*



Figur 2.

Vi kan nu summera prestationsdiskussionen. Med nuvarande ekonomiska metoder är det utomordentligt svårt att isolera effekterna av ett utlandsfinansierat biståndsprogram. Även om detta kunde göras, tillkommer svårigheten att uppskatta inte bara de ekonomiska utan också de sociala och andra effekterna av biståndet. I nuvarande läge förefaller det därför knappast möjligt att använda prestationskriteriet för urvalet av länder som skall ges bistånd.

En försiktigare slutsats kunde möjligen dras av det studium kring den sociala utvecklingen som tidigare citerats. Det skulle vara att de minst utvecklade länderna kan dra större nytta av bistånd som inriktas på att utvidga flaskhalsarna för social utveckling. Om ett givarland inte vill eller inte kan erbjuda detta slag av bistånd kunde dess hjälp troligen bättre användas av länder som nått en något högre utvecklingsnivå. Sverige tycks inte hysa någon tveksamhet i detta avseende i valet av biståndsprogram.

Det politiska kriteriet

Bör man ge bistånd till länder där den politiska ledningen i något avseende motarbetar ekonomisk och social utveckling? Sveriges hjälp till Etiopien har allvarligt ifrågasatts av detta skäl.

Parentetiskt kan man först notera att bistånd kan ges till ett land trots att vederbörande regering motsätter sig den. Svenska bidrag till befrielserörelser i Portugals afrikanska områden kan nämnas som exempel på detta. Hjälpen har givetvis starkt kritiserats av områdenas nuvarande portugisiska administration. I allmänhet ges emellertid bistånd med godkännande och stöd av mottagarlandets regering. Vilka synpunkter kan man anlägga på politiska hinder för utveckling genom utländskt bistånd i sådana fall? Sveriges förbindelser med Etiopien kan illustrera frågan.

Det antas allmänt att Etiopiens styrande klass är sammansatt av representanter för den jordägande aristokratin, kyrkan och militären – alla intresserade av att behålla ett socialt status quo vilket tillförsäkrar dem deras traditionella privilegier. I detta avseende påminner situationen om andra svårt underutvecklade och isolerade länder som t.ex. Afganistan och Nepal. De socialpolitiska dragen framstår tillsammans med ett undertutvecklat administrativt och finansiellt system som en avgjord nackdel för finansiell hjälp i form av programbistånd. Det är osannolikt att den rudimentära administrativa strukturen har möjlighet att formulera och genomföra en konsekvent utvecklingsplan på egen hand, och den ledande klassens antisociala attityder gör det sannolikt att en väsentlig del av de utländska resurserna hamnar i de redan förmögnas fickor.

Men kan liknande argument användas när det gäller hjälp i form av tekniskt bistånd, där det uttalade målet är att förbättra villkoren för de sämst ställda etiopierna? Om biståndsprojekten avser att gynna de fattiga, om de administreras av personer från givarlandet och avser områden som grundläggande undervisning, utveckling av förbättrade jordbruksmetoder för mindre ägor eller en aktivering av landsbygdsbefolkningen i kooperativa eller andra organisationer för självhjälp och om mottagarlandets myndigheter inte aktivt förhindrar sådana biståndsstödda program, finns det inget skäl att tro att landets politiska struktur omöjliggör ett effektivt utnyttjande av hjälpen.

Ett inslag i det svenska bilaterala biståndet har formen av

personellt stöd till mottagarlandets regeringsadministration. Svenskar utses till att arbeta inom olika ministerier i mottagarlandet. *A priori* förefaller detta vara en form av bistånd som passar Etiopien särskilt väl genom de möjligheter man på detta sätt får att påverka den etiopiska administrationen inifrån till att anta attityder som bättre gynnar den ekonomiska och sociala utvecklingen. Det skulle vara mycket intressant att genom en empirisk studie försöka utröna i vilken utsträckning denna förmodan också gäller i verkligheten.

Ett vanligt motargument är att om biståndet i stället sändes till ett annat land där regeringen är mer utvecklingsorienterad – t.ex. Tanzania – skulle mer inhemska resurser ställas till förfogande för att stödja de utifrån finansierade projekten. På detta sätt skulle den katalytiska effekten av den svenska hjälpen bli större.

Detta må vara riktigt, men kan det hjälpa oss att dra några slutsatser beträffande valet av prioritetsländer? Om Tanzania har en utvecklingsorienterad regering, är det troligt att mer av landets inhemska resurser redan mobiliserats och satts i produktivt arbete. Om de inhemska resurserna omfördelas för att stödja det svenska biståndet måste de tas någonstans ifrån, och det är en transferering som inte alltid är helt utan kostnad ur utvecklingssynpunkt. I Etiopien å andra sidan är sannolikheten något större för att man – med tanke på den mindre graden av utvecklingsansträngningar – skall kunna aktivera slumrande resurser, som tidigare inte haft någon användning.

En annan och mycket viktig fråga måste beaktas i detta sammanhang. Om påståendet att den etiopiska administrationen saknar effektivitet och inriktning på utveckling är korrekt, hur mycket längre eller kortare tid är det troligt att det kommer att ta innan skickligheten eller attityden ändras om utländskt bistånd till landet stryps?

En ofta framförd åsikt är att större delen av den hjälp som kommer från utländska givare stöder den sittande regimen och därför fördröjer ett politiskt maktskifte som skulle befrämja snabbare ekonomisk och social utveckling. Att avbryta allt bistånd är det råd som uppenbarligen följer på detta påstående.

Visst finns det former av bistånd som konserverar mottagarlandets politiska struktur. Om det politiska systemet hindrar utveckling, bör sådan hjälp avgjort inte lämnas. Men om biståndsprogrammet specifikt avser att hjälpa de fattiga och

om det tillåts fortgå enligt sin målsättning finns det åtminstone tre argument som talar för att programmet skall få löpa vidare.

För det första skulle de som får hjälpen bli lidande på att den avbröts. För det andra är det nödvändigt att förbättra de fattigas villkor för att ge dem någon möjlighet att delta i de politiska processerna och utöva inflytande på regering och administration. Slutligen verkar det troligt att administrativa förbättringar och politiska förändringar påskyndas av myndigheternas kontakter och konfrontationer med givarlandets demokratiska och sociala attityder.

Inte ens i Etiopien utgör de styrande grupperna en monolitisk reaktionär enhet. Även i detta lands regering finns progressiva tendenser. En förstärkning av dessa borde vara ett av målen för svensk biståndspolitik. Min uppfattning är därför att ett bortdragande av svenskt bistånd till Etiopien inte är önskvärt. Det skulle skada de fattiga lagren inom mottagarlandet inte bara därför att biståndet upphör utan också därför att den politiska utvecklingsprocessen på detta sätt skjuts längre på framtiden.

Sammanfattningsvis förefaller det som om det politiska kriteriet bara blir avgörande för biståndets former men inte när det gäller frågan om ett givarland skall avbryta eller fortsätta biståndsgivningen – åtminstone inte så länge som regeringarna i givar- och mottagarlandet kan komma överens om innehållet i de hjälpprojekt som planeras.

Valet av biståndets former blir svårare i länder vilkas politiska ledare har en sval inställning till utveckling och sociala gruppintressen att försvara. Ett av huvudmotiven för bistånd till länder av detta slag borde vara att åstadkomma en politisk utveckling genom att ändra ledarskiktets attityder, genom att ingjuta en mer positiv inställning till utveckling inom administrationen och genom att bredda det folkliga deltagandet i utvecklingsprocessen.

Med tanke på Etiopiens extrema fattigdom vore det skada om Sveriges inflytande i landet försvann genom att biståndet skars av eller väsentligt minskades. Detta betyder givetvis inte att det inte skulle gå att förbättra innehållet i det svenska biståndet.

Sveriges lämplighet som givarland

Detta kriterium har inte diskuterats så mycket eller så upprört som de tidigare avhandlade. Skälet är kanske att vi här

har att göra med mer praktiska spörsmål som det är lättare att nå allmän enighet om.

Det är uppenbarligen lättare att handlägga ett program för u-landsbistånd om mottagarländerna inte befinner sig alltför långt från givarlandet i geografiskt hänseende och mottagarna sinsemellan inte är alltför spridda. Detta är möjligen en åsikt med minskande vikt i en tid då kommunikationerna snabbt utvecklas. Få svenskar behärskar något annat utländskt språk än engelska. Detta är ett skäl för att utvälja som mottagarländer sådana där engelskan har stor utbredning. Av Sveriges prioriteringsländer använder också alla utom Tunisien engelska som det viktigaste främmande språket.

Tidigare svenska erfarenheter från ett land via handel, missionsverksamhet eller andra aktiviteter borde i allmänhet göra det lättare att etablera och genomföra ett biståndsprogram. Det förefaller också fördelaktigt om mottagaren kan dra nytta av de speciella områden där Sverige ligger långt framme. Skogsforskning, gruvbrytning, familjeplanering, kooperation och andra folkrörelser kan nämnas i detta sammanhang. Och detta är områden där de flesta underutvecklade länder har väl kända behov att fylla.

Med detta kriterium förefaller en lång rad länder lika lämpliga som mottagare av svenskt bilateralt bistånd. Om svenska resurser på något sätt inte passar mottagarlandets behov, finns det dessutom ingenting som hindrar att Sverige utomlands köper de varor eller tjänster som biståndsprogrammet kräver. Om det saknas läkare kan svenskfinansierade projekt bemannas med österrikiska läkare, om fransktalande administratörer saknas finns det ingenting som hindrar de svenska biståndsorganen att anställa fransk eller fransk-kanadensisk personal. Samma argument kan gälla i valet mellan svensk och icke-svensk utrustning.

Sveriges politiska neutralitet kan göra dess bistånd speciellt tilltalande för en del politiskt utsatta länder. Detta har hjälporganen också insett genom att i sin prioriteringslista ta med flera afrikanska stater som är mycket beroende av Sydafrika och genom att lova bistånd till uppbyggnadsarbetet i Nordvietnam efter krigets slut.

Slutsatser

Av de kriterier som diskuterats här tycks bara det första – enligt vilket svenskt bistånd bör gå till allvarligt underutveck-

lade länder – äga allmän giltighet, om ekonomisk och social utveckling betraktas som hjälpverksamhetens mål.

Absorptionskapaciteten är en mycket svårfångad storhet, besvärlig att applicera vid praktiska avgöranden. Den synes sakna relevans vid det begränsade svenska biståndet, och med den rådande bredden på biståndsaktiviteterna. Prestationskriteriet, såsom det tillämpats, har koncentrerat sig på ekonomiska förhållanden, och förbisett sociala och politiska utvecklingsaspekter. Användningen av detta kriterium i USA t.ex., har, något orättvist, gynnat biståndsflöden till länder, som av olika skäl lyckats väl i sina ekonomiska utvecklingsansträngningar. Med nuvarande ofullständiga kunskaper och data kring utvecklingsprocessen förefaller det knappast möjligt att använda detta kriterium för bestämmandet av biståndets länderflöden.

Det politiska kriteriet synes användbart för ett vettigt val av ämnesområden lämpliga för bistånd, men knappast för val av prioritetsländer, så länge som givar- och mottagarregeringarna blir överens om biståndets innehåll. Utformat med hänsyn till mottagarlandets politiska struktur kan ett biståndsprogram säkert bidra till social och ekonomisk utveckling under de mest skiftande politiska förhållanden.

Kriteriet om Sveriges lämplighet som givarland leder fram till ett mycket brett urval av lämpliga länder där biståndet kan ges med lika fördel. Ur många synpunkter verkar detta kriterium dessutom inte att vara av alltför avgörande vikt.

Med hänsyn till det stora urval av biståndsformer som Sverige kan erbjuda och med de rudimentära instrument som står till vårt förfogande för att mäta biståndseffekten är vi knappast i ett läge där vi kan ställa upp rationella och allmänna regler för hur vi skall välja ut mottagarländer för svenskt bilateralt bistånd. Det mesta som kan sägas är att den svenska hjälpen kan bli av stort värde i så gott som varje allvarligt underutvecklat land.

Gunnar Persson
Fel svar på fel fråga

Marian Radetzki utvecklar ett omständligt försvar för den belåtenhet över svensk biståndspolitik som man trodde numer inskränkte sig till personer på byrådirektörsnivå inom SIDA. 'Det mesta som kan sägas', skriver Radetzki, 'är att den svenska hjälpen kan bli av stort värde i så gott som varje allvarligt underutvecklat land'.

Dessförinnan har han emellertid gjort ett viktigt konstaterande, nämligen att de instrument som finns tillgängliga för att mäta biståndseffekter är underutvecklade och att de inte kan ge några direkta ledtrådar om till vem hjälpen skall gå. Därmed har han, tycks det mig, allvarligt ifrågasatt det ovan citerade stycket och artikelns argument överhuvudtaget. Kritiken mot Radetzki måste föras längre, på det teoretiska och empiriska planet.

På det hela taget är Radetzkis artikel ett gott uttryck för den okomplicerade empiricism som kännetecknar svensk samhällsforskning. Det finns mycket lite av teoretiska ansatser i artikeln trots att den behandlar ett problem av sådan natur, nämligen den sociala och ekonomiska utvecklingens dynamik och förutsättningar och den roll som utländskt bistånd kan spela. Samtidigt – och det är paradoxalt – saknas en empirisk förankring av de nyckelbegrepp som Radetzki utnyttjar; absorptionskapacitet, prestationskriteriet och det politiska kriteriet. Man frågar sig: Vilken typ av ekonomi talar R. om eller mer precist uttryckt, vilket är det dominerande produktionssättet[1]) i den samhällsformation som R. talar om. Feodalt, för-kapitalistiskt men inte feodalt, kapitalistiskt, socialistiskt eller någon övergångsform? Jag tror att en av orsakerna att R. inte berör detta problem är att R. ser utveckling som en rörelse från det 'traditionella samhället' till det 'moderna', genom ett slags kvantitativ tillväxt av det 'moderna samhället'. I denna endimensionella värld blir utveckling lika med sum-

1. Produktionssättet definieras av de relationer som existerar mellan dess element: arbetare, produktionsmedel och icke-arbetare (t.ex. kapitalister, feodalherrar).

man av politiska åtgärder, t.ex. bistånd i olika former.

Hela den komplicerade dialektik som råder mellan ett samhälles olika nivåer, den ekonomiska, den politiska och ideologiska, all den spänning som råder mellan de i den underutvecklade samhällsformationen ingående produktionssätten, med dess olika utvecklingslagar och olika rytm, lämnar R. åt sidan.

I stället reduceras frågan om ekonomisk utveckling till det enkla kriteriet om marginalproduktiviteten på investeringar ökar eller sjunker. Men den fråga som borde ställas är: under vilka förutsättningar är en kapitalistisk utveckling möjlig i en underutvecklad ekonomi under imperialistisk dominans? Är en kapitalistisk utveckling överhuvudtaget möjlig? Vilka strukturella hinder har hittills hindrat en kapitalistisk väg ur underutvecklingen? Eller omvänt: vilka faktorer är det som gjort de socialistiska nationerna till dem som mest framgångsrikt klarat sig ur underutvecklingens grepp. Det är ett par punkter man bör framhålla som svar på den sista frågan, som i motsats till R:s närmast metafysiska abstraktioner (det politiska kriteriet och prestationskriteriet) är förankrade i sociala realiteter.

a. Den härskande klasser som tidigare samarbetat med de imperialistiska staterna har berövats sin ställning. Den borgerliga/feodala statsmakten har krossats. Härskande klasser är ingenting som man 'moderniserar' eller påverkar 'inifrån till att anta attityder som bättre gynnar den ekonomiska och sociala utvecklingen'.

b. Kapitalistiska och feodala produktionsförhållanden har upphävts eller är på väg att upphävas. Investeringsmönstret bestäms inte längre av utländska kapitalisters (i ev. kompanjonskap med inhemska) krav på profitmaximering, råvarukällor eller marknader utan av en planmässig uppbyggnad av en *nationell* ekonomi inställd på att tillgodose existerande behov.

c. En reducering av lyxkonsumtion, kapitalflykt, vinsttransfereringar, en ny organisation av kreditförsörjningen riktad mot ockrarna och en rationalisering av varudistributionen för att minska antalet mellanled åstadkommer en ökning av det tillgängliga sparandet, dvs. en ökning av investeringskvoten. Därmed följer på lite längre sikt ett radikalt minskat beroende av utländskt bistånd, vilket också medför att man kan göra sig kvitt den snabbt växande skuldbörda som är förknippad med den del av u-hjälp som består av lån.

d. Den ekonomiska utvecklingen underställs inte längre den

internationella handelns diktat, vars resultat vi bl.a. ser i monokulturer och extremt exportberoende, vilket naturligtvis inte betyder att man drar sig undan internationellt varuutbyte. Det är snarare fråga om en långtgående applicering av "infant industry'-principen, d.vs. att man temporärt och partiellt drar sig undan internationell konkurrens för att bygga upp den industri med vars produkter man så småningom kan delta i det internationella handelsutbytet.

Det är den här typen av erfarenheter från de socialistiska länderna som vi bör systematisera och klargöra. Det kommer att få åtminstone två viktiga konsekvenser.

1. Det visar sig finnas alternativ till de lösningar som är baserade på högt spända förväntningar som 'u-hjälpare', internationella experter och allmänt godhjärtade människor har om u-hjälpens effekter och nytta och som dessutom visar sig vara falska.

2. Den manipulativt-byråkratiska attityd som hjälp-organ visar upp (och som går igenom i R:s argumentering) visar sig vara förankrad i en lojalitet med de härskande klasserna i dagens underutvecklade nationer. Så här diplomatiskt uttrycker R. saken: 'Ett av huvudmotiven för bistånd till länder av det slag (länder vars regeringar motarbetar utvecklingen, min anm.) borde vara att åstadkomma en politisk utveckling genom att ändra ledarskiktets attityder, genom att ingjuta en mer positiv inställning till utveckling inom administrationen och genom att bredda det folkliga deltagandet i utvecklingsprocessen.'

Jaha, man skall bredda det folkliga deltagandet i utvecklingsprocessen. *Varför inte i stället låta folket ta makten?* Nej, R. talar om att ändra ledarskiktets *attityder* inte ledare. Hur då? Genom samtalsterapi?

Det har inte gått upp för R. och andra u-hjälpsexperter att attityder *inte* beror på brist på begåvning eller utbildning. Reaktionära och utvecklingsfientliga attityder brukar vara anknutna till klassintressen, klassintressen som står i motsättning till massornas intressen. Och dessa grundläggande motsättningar löses inte genom u-hjälp.

R. berör pliktskyldigt att s.k. u-hjälp har en serie motiv från givarnas sida, men kopplar sedan bort den diskussionen från det mer allmänna resonemanget om biståndets effekter. Men det låter sig inte göra. De underutvecklade länderna är som bekant integrerade i en kapitalistisk internationell ekonomi där de i en lång historisk process tilldelats ett visst produktions-

mönster som i hög grad utgör ett hinder för de förändringar som bedöms som nödvändiga för ekonomisk utveckling. Vi behöver bara peka på interventionen mot Sovjetunionen efter revolutionen, handelskriget mot östblocket, inringningen av Kina, kampen i Korea, Vietnam och resten av Sydostasien för att inse hur allvarligt som borgerligheten i de utvecklade kapitalistiska nationerna ser på en inskränkning av det 'kapitalistiska territoriet' som en utbrytning från detta territorium innebär. Kolonialismen var ett system av kontroll av detta territorium, ett dyrbart sådant, men det enda tänkbara i ett läge av antagonism mellan de imperialistiska staterna. U-hjälpen är ett billigare sätt – både ur politisk och ekonomisk synvinkel – för att uppnå kontroll och lojalitet hos de härskande klasserna i de underutvecklade nationerna. U-hjälp är alltså inte skild från den totalitet som imperialistisk dominans utgör.

Nåväl, invänder man. Med svensk u-hjälp är det väl annorlunda? På den frågan kan man väl svara både ja och nej. Sverige har naturligtvis inte som USA det slutgiltiga ansvaret för att den internationella kapitalistiska ekonomins enhet och stabilitet upprätthålls. Det ger Sverige större manöverutrymme och det öppnar också möjligheten för att svenskt bistånd skulle kunna komma till nytta. Men det är när det gäller Sverige tydligt att se att vissa delar av SIDA fungerar som ett slags extra utskott av Exportföreningen. Och det är också uppenbart att det finns definitiva gränser för det svenska manöverutrymmet, och att dessa gränser sätts direkt eller indirekt av USA. Det finns en serie exempel på det, alltifrån anti-kommunismen i de ursprungliga planerna för den svenska u-hjälpen, ländervalet och nu senast det svekfulla uppträdandet mot Demokratiska Republiken Vietnam.

Som bekant blev det inte mycket kvar av de relativt generösa erbjudanden om bistånd som gavs hösten 1969 från socialdemokratiskt håll. Detta förhållande hindrar naturligtvis inte att vi bör ställa krav, både kortsiktiga och långsiktiga, på svensk biståndspolitik. Det är krav, som innebär, att Sverige skall upphöra att stödja 'biståndsorganisationer' som kontrolleras av USA, t.ex. Världsbanken.

Men också en radikal förändring av ländervalet till förmån för socialistiska nationer och nationer som befinner sig i övergångsstadier därför att dessa länder är de enda som kan ge garantier om att biståndet utnyttjas rationellt. Humanitär hjälp kan naturligtvis utgå utan dessa kriterier. Vidare en

genomgripande förändring av biståndets utformning, med tonvikt på industriell utbyggnad, framförallt av basindustrier. Slutligen, *stöd åt den anti-imperialistiska kampen som en viktig förberedelse för kampen mot underutvecklingen.*

Gösta Edgren
Bistånd är både inrikes- och utrikespolitik

Biståndet är en del av Sveriges utrikespolitik. Även om de värderingar som styr biståndspolitiken till ganska ringa del är partipolitiskt kontroversiella, är de likväl uttryck för en politisk vilja att påverka omvärlden i en viss riktning. Vissa av värderingarna utgår dessutom från att det finns ett samband mellan förhållanden i 'givande' och 'mottagande' länder och har därför nära samband med inrikespolitiken. Mot den bakgrunden kan det vara vilseledande att tala om vissa kriterier för biståndsgivningen som politiska, andra som opolitiska och vetenskapligt objektiva. Den vetenskapliga analysen gör det möjligt för oss att tillämpa våra vedertagna politiska värderingar i biståndsarbetet, men den kan självfallet aldrig ersätta dessa.

Värderingar och mål för biståndspolitiken

Sambandet mellan värderingarna inom biståndspolitiken och utrikespolitiken i övrigt framträder med önskvärd tydlighet i de båda propositioner (1962:100 och 1968:101) som reglerar svenskt utvecklingsbistånd. Man kan se den svenska biståndspolitiken tillsammans med neutralitetspolitiken, nedrustningspolitiken och stödet till FN:s fredsbevarande arbete som olika medel för att nå större jämställdhet och solidaritet mellan länderna. På samma sätt kan man se biståndet som ett av flera medel för att nå en jämnare fördelning av välståndet inom länderna. De internationella organisationernas vaktslående kring de mänskliga rättigheterna, flyktingstödet och stödet till befrielserörelser i vissa länder kan nämnas som exempel på andra medel för att nå samma syften. Genom ett direkt ömsesidigt samarbete kan vi också stärka värdegemenskapen med länder som har samma mål som vi själva, och vi kan bidra till att stärka deras oberoende i förhållande till stormakterna.

De inrikespolitiska förutsättningarna för biståndet, liksom de verkningar som biståndet kan få på inrikespolitiska förhållanden, har varit mindre framträdande i diskussionen men är inte mindre viktiga. Ett av de mer svårgripbara målen för biståndet är exempelvis skapandet av internationell solidaritet och gemenskap, något som innefattar både givare och mot-

tagare av bistånd. Sambandet mellan utrikespolitiska och inrikespolitiska jämlikhetssträvanden har också framhållits: det är svårt för ett enstaka land att åstadkomma jämlikhet inom sina gränser, om världen i övrigt kännetecknas av förtryck och ojämn fördelning av välståndet. Omvänt är det också svårare att engagera folket i ett rikt land för att göra uppoffringar till förmån för andra länder, om stora grupper inom det egna landet lider nöd eller utsätts för förtryck.

Till de inrikespolitiska målen för biståndspolitiken hör också önskemålen att biståndet skall befrämja handelsutbyte mellan givare och mottagare. Dessa mål har spelat betydligt mindre roll vid utformningen av biståndspolitiken i Sverige jämfört med många andra givarländer – de har snarare funnits med som en önskvärd biprodukt än som distinkt formulerade målsättningar. Handelspolitikens mål är för övrigt inte särskilt väl avstämda i förhållande till biståndspolitikens, något som kan sägas bero på ett visst spänningsförhållande mellan inrikes- och utrikespolitiska välfärdsmål. De inrikespolitiska målen beträffande betalningsbalans och sysselsättningsnivå har sålunda givits företräde i de fall då de ansetts komma i konflikt med målet att bereda avsättning för låginkomstländernas produkter.

Den intensifiering av biståndsdebatten som ägt rum under de senaste åren har gällt preciseringen och den praktiska tillämpningen av några av målsättningarna i hela detta värderingskomplex. Beklagligtvis har därvid ganska liten uppmärksamhet kommit att ägnas de övergripande målen för biståndspolitiken samt dennas roll i ett större utrikes- och handelspolitiskt sammanhang. Debatten har till stor del kretsat kring den hälft av de svenska biståndsanslagen, som går till direkta (s.k. bilaterala) insatser i vissa låginkomstländer, och den hetast diskuterade frågan har varit, vilka länder som i första hand bör få del av *ökningen* av dessa insatser. Debattörerna har i allmänhet varit överens om målet att på lång sikt uppnå en utjämning av välståndet såväl inom som mellan länderna, men meningarna har skilt sig i fråga om förutsättningarna att nå dessa mål i samhällen med olika institutionell struktur eller regimer med olika viljeinriktning.

Skall fattigdom eller utvecklingsvilja vara utslagsgivande?

Till stor del har debatten kretsat kring frågan hur stor vikt som de båda faktorerna biståndsbehov (fattigdom) respektive

prestation (utvecklingsvilja) skall ges vid fördelningen av direkt svenskt utvecklingsbistånd.[1]) Detta är också den frågeställning, som behandlas mest utförligt i Marian Radetzkis intressanta och tankeprovocerande uppsats i denna bok. Som Radetzki framhåller är det omöjligt att finna ett klart och entydigt mått på fattigdom, underutveckling eller biståndsbehov. Nationalinkomsten är en dålig mätare, eftersom den för det första inte säger något om den kvalitativa inriktningen av de verksamheter som bedrivs, för det andra ofta är mycket ojämnt fördelad, och för det tredje systematiskt överskattar stadsnäringarnas varu- och tjänsteproduktion i förhållande till husbehovsproduktionen på landsbygden. Tillgången på outnyttjade naturtillgångar återspeglas inte heller i nationalinkomststatistiken, vilket innebär att flera länder som har låga inkomster per invånare kan vara allt annat än 'fattiga' om man ser till de tillgängliga utvecklingsresurserna.

Försöker man definiera biståndsbehovet utifrån låginkomstländernas egna utvecklingsplaner, kan man därför finna att behovet ingalunda är störst i kronor räknat i de länder som har den lägsta nationalinkomsten. Många av de länder som har den lägsta inkomsten per invånare måste först få hjälp med att bygga upp en planeringsapparat och en administrativ infrastruktur, innan de verkligt stora och kapitalkrävande utvecklingsprojekten kan planeras. På åtminstone fem eller tio års sikt varierar därför det som Radetzki kallar absorptionsförmåga mellan mottagarländer på olika stadier i utvecklingen. Det finns också som Radetzki påpekar länder, som i likhet mer Zambia har en hög men ojämnt fördelad inkomst och behöver tekniskt bistånd för att sätta igång en utveckling som minskar inkomstklyftorna. Bedömningen av, vilka förhållanden som skall anses karakterisera biståndsbehovet, utgår från mer eller mindre klart uttalade föreställningar om vilken ekonomisk och social utveckling vi vill befrämja i dessa länder. Det är alltså även här fråga om ett val som påverkas av biståndsgivarens politiska värderingar.

Förskjutning av prestationskravets innebörd

När det gäller prestationsfaktorns betydelse för biståndets

1. Se t.ex. debatten mellan Birgitta Dahl, Lennart Klackenberg, Gunnar Fredriksson och Ernst Michanek i Tiden 1968:10 och 1969:2–4 samt mellan Ekéus–Ringborg–Svensson och Sixten Heppling i Tiden nr 9 och 10, 1969 och Rapport från SIDA nr 4 och 5, 1970.

fördelning har den politiska innebörden av bedömningen framträtt tydligare i debatten, även om det inte saknats inlägg där företrädare för det ena betraktelsesättet anklagat sina motståndare för att vilja 'politisera' biståndsfrågorna. En tydlig förskjutning av värderingarna har här ägt rum i statsmakternas politik under det senaste decenniet. För missionen och andra frivilliga organisationer stod länge det humanitära motivet i förgrunden för hjälpinsatserna. Det gällde i första hand att lindra akut nöd, hindra epidemier etc. Det är naturligt att kravet på motprestationer i form av utvecklingsansträngningar hos mottagarparten i detta fall var ganska ringa. Med utbyggnaden av det tekniska och finansiella utvecklingsbiståndet trädde däremot olika slags prestationskrav i förgrunden. I proposition 1962:100 betonades starkt att biståndet skulle gå till mottagare som kunde tillgodogöra sig detsamma genom ökad produktion: den ekonomiska verkningsgraden framhölls som ett avgörande kriterium (sid. 158).

Under 1960-talet försköts tyngdpunkten i denna diskussion, både i Sverige och inom de internationella organisationerna. Erfarenheterna av världsekonomins utveckling under de första efterkrigsdecennierna visade, att ekonomisk tillväxt inte nödvändigtvis gynnar de fattigaste grupperna inom varje land. I flera av de länder som hade en snabb nationalproduktökning, ökade samtidigt inkomstklyftorna mellan olika befolkningsgrupper. Dessa tendenser kunde inte behandlas som olyckliga tillfälligheter utan måste tillskrivas sociala och ekonomiska förhållanden som inte omedelbart förändrades av utvecklingen. Debatten mynnade ut i en starkare betoning av de sociala och fördelningspolitiska målen på bekostnad av de nationalekonomiska. Inom FN-systemet har detta avspeglats i en rad resolutioner, senast och mest övergripande i strategin för det andra utvecklingsårtiondet.

I Sverige fördes under senare delen av 1960-talet en intensiv diskussion om jämlikheten i det svenska samhället, och de internationella jämlikhetsfrågorna kom i detta sammanhang också i förgrunden.[1]) I regeringens propositioner nr. 1968:101 (sid. 7) och 1970:1 (bilaga 5 sid. 17) samt i statsutskottets utlåtande 1970:84 (sid. 21) har tonvikten lagts vid jämlikhetsmålen, medan de ekonomiska prestationsmålen intar en mer undanskymd plats.

Betoningen av de fördelningspolitiska frågorna har givit

1. Se t.ex. SAP–LO:s rapport *Jämlikhet*, sid 149 ff. (Sthlm 1969).

upphov till en animerad debatt om, huruvida de båda biståndsmålen utveckling och utjämning kan uppnås i länder med ekonomiska och politiska system som karakteriseras av förtryck och utsugning av de fattigaste befolkningsgrupperna. Att det finns gränser för biståndsgivarens möjligheter att påverka förhållanden i mottagarlandet framhålls både i statsverkspropositionen 1970, i statsutskottets utlåtande samma år och i SIDAs petita för 1971/72 (sid. 9). Statsutskottet utgår visserligen (sid. 21) från att den svenska biståndspolitikens mål kan uppnås i länder med olika politiska och ekonomiska system, men detta kan inte tolkas så att de kan uppnås i vartenda land som har en låg inkomstnivå eller att valet av insatser skulle kunna ske utan hänsyn till det politiska och ekonomiska systemet i mottagarlandet.

Kan biståndet rubba de privilegierades ställning?

Den stora frågan är, om det överhuvud taget är möjligt för en biståndsgivare att göra insatser som bidrar till utveckling och utjämning i ett land som har en politisk och ekonomisk struktur som direkt motverkar utjämning. Radetzki belyser denna fråga med det ofta citerade exemplet Etiopien, och han pläderar mycket vältaligt för ett bistånd som stöder de framstegsvänligare krafterna i detta land för att på sikt skapa en motvikt till de utvecklingshämmande feodala intressena. Hans argument torde ge en ganska representativ bild av de tankegångar som vägleder Sveriges bistånd till Etiopien, och jag vill personligen uttrycka förhoppningen att denna strategi i tidernas fullbordan skall visa sig fruktbar. Men man måste samtidigt vara medveten om, att många empiriskt belagda erfarenheter från länder som kännetecknas av ekonomiskt eller politiskt förtryck pekar på, att ett isolerat projekt må vara aldrig så jämlikhetsbefrämjande – om det sätts in i en social och ekonomisk miljö som karakteriseras av förtryck och utsugning, kommer dessa krafter ändock snart att ta överhanden. Detta resultat blir inte alltid uppenbart i första omgången – det kan mycket väl inträffa, att projektet uppfyller alla mål och förväntningar som från början uppställts av samarbetsparterna men att det så småningom urartar eller förtvinar i brist på stöd hos de styrande eller till följd av att besuttnare grupper tillgodogör sig vinsten av de verksamheter som igångsatts.

För att man i en sådan miljö skall ha någon möjlighet att

förverkliga de långsiktiga målen om bestående och självförstärkande förbättringar av låginkomstgruppernas levnadsnivå måste tidsperspektivet sträckas ut och flera förhållanden tas in i bilden än som vanligen ingår i beskrivningen av ett enstaka projekt. Det är också nödvändigt att göra insatser på ett flertal områden samtidigt på en sådant sätt att de förstärker varandra. Det behöver inte tilläggas, att det är oerhört svårt att avgöra graden av måluppfyllelse i ett biståndsprogram med denna inriktning, och det finns praktiskt taget inga kriterier som kan ge definitivt besked om biståndet är på väg att lyckas eller misslyckas.

Tidsdimensionen har ägnats ganska stor uppmärksamhet i den teoretiska litteraturen kring utvecklingsproblemen, och dess betydelse betonas också av Radetzki och i Hepplings ovan anförda artikel. Det är emellertid beklagligt, att denna dimension av problemet inte behandlats mer utförligt i den politiska debatten i Sverige. Tidsaspekten rymmer nämligen ett inte oväsentligt samband mellan inrikes- och utrikespolitiken.

Biståndets stöd hos allmänna opinionen

Biståndets långsiktiga mål är alltså ofta svåra att konkretisera på ett sätt som gör det möjligt att på ett entydigt sätt belysa graden av framgång eller misslyckande. Risken att de långsiktiga målen inte skall uppnås är särskilt stor i en utvecklingsfientlig miljö, men den är betydande även i andra samhällen, också i länder som bedriver en avancerad utvecklings- och utjämningspolitik. De som är ansvariga för det svenska biståndet måste vara beredda att ta ett visst mått av sådana risker, med hänsyn till både våra egna kvalitetskrav och mottagarländernas behov av stöd för just detta slag av insatser.

Hur mycket tålamod kan man vänta sig att den allmänna opinionen skall visa inför en lång serie misslyckade eller svårbedömda insatser i ett land med utvecklingsfientlig struktur? De opinionsundersökningar som gjorts tyder inte på att toleransen är imponerande stor. Den mest överskådliga bilden hittills av opinionsläget när det gäller biståndets mål och medel samt attityden till utvecklingsproblemen i stort har givits i Stig Lindbloms avhandling 'U-landsbilden'.[1]) Det framgår

1. Stig Lindholm: *U-landsbilden, en undersökning av allmänna opinionen*, Stockholm Studies in Educational Psychology, Sthlm 1970.

(kap. 5), att engagemanget i dessa frågor är ytterst ringa, om man undantar en liten grupp initierade och entusiaster. Uppfattningarna om de s.k. u-ländernas situation och utvecklingsmöjligheter var hos flertalet av de tillfrågade grundade på schablonmässiga och ofta osammanhängande resonemang. Tilltron till möjligheterna att med bistånd uppnå några bestående förbättringar var svag. Inställningen till det svenska biståndets former, inriktning och effektivitet var i ganska stor utsträckning kritisk, dock inte i nämnvärd grad i fråga om ländervalet. Man får för övrigt av Lindholms undersökning ett intryck av, att en stor del av de tillfrågade uppfattar det nuvarande biståndet som en humanitär hjälpinsats med syfte att lindra nöd snarare än som ett bidrag till en självförstärkande ekonomisk och social utveckling.

I en demokrati kan man inte bortse från opinionens stöd, vare sig när det gäller utrikes- eller inrikespolitik. Det är både ett mål och en förutsättning för utvecklingssamarbetet, att folket i givarlandet skall känna delaktighet i de insatser som görs. När biståndet om några få år kommer att uppgå till flera miljarder kronor, kommer det inrikespolitiska sambandet att göra sig ännu starkare påmint. Opinionsundersökningarna tyder på, att bristen på engagemang för biståndet och dess inriktning redan på den nuvarande biståndsnivån är påtaglig. En väsentligt ökad volym och en satsning på utvecklingsprojekt inom industri, jordbruk och förvaltning snarare än rent humanitära insatser måste i längden baseras på större engagemang och förståelse för utvecklingsproblemen. Detta torde förutsätta både en ökad information om utvecklingsproblemen i skolor och massmedia och ett intensivare samarbete vid utformningen av biståndsinsatserna med folkrörelser och andra institutioner med förankring i den allmänna opinionen. I annat fall löper det svenska biståndet ökande risker att drabbas av samma inrikespolitiska bakslag som redan inträffat i flera av de större s.k. givarländerna, inte minst USA.

Vad vill Sverige med u-hjälpen?

Ett samtal mellan Lennart Klackenberg och Marian Radetzki.
Frågorna är ställda av Olle Alsén och Åke Lundqvist, Dagens Nyheter

Vilket är syftet med den svenska u-hjälpen?

LK: Att bidra till u-ländernas egna utvecklingsansträngningar och att stimulera till ekonomisk och social utjämning i mottagarländerna. Den målsättningen är grundläggande för inriktningen av våra insatser. Det är nu intressant att se hur de internationella målsättningarna för utvecklingssamarbetet, i första hand då FN:s utvecklingsstrategi, närmat sig detta synsätt. När FN:s första utvecklingsårtionde fastställdes i början på sextiotalet inriktade man sig i första hand på att få till stånd produktionsökningar i u-länderna.

När årtiondet hade gått fann man att den eftersträvade ekonomiska tillväxten uppnåtts, men att utvecklingsproblemen knappast kommit närmare en lösning. Inför FN:s andra utvecklingsårtionde har man därför anlagt ett helt annat perspektiv: man talar om behovet av ändringar av den ekonomiska och sociala strukturen i u-länderna, skattereformer, jordreformer osv.

Kan – och bör – FN aktivt driva en sån målsättning, och ställa krav på sociala och andra reformer som villkor för hjälp?

LK: Jag tror att man i många fall måste göra det om biståndet ska leda till förbättringar för folkflertalet. Som det är nu ställer t.ex. Världsbanken alltid krav på mottagarlandets ekonomiska planering och allmänna ekonomiska politik. Om man menar något med talet om nödvändigheten av olika sociala reformer måste man ta med dem i bedömningen.

Så länge målsättningen anges i termer av ekonomisk tillväxt så kan den ju mätas med traditionella metoder, som ökning av bruttonationalprodukten (BNP). Men kan de sociala ambitionerna mätas?

MR: Mycket går faktiskt att mäta. Ta t.ex. barnadödligheten, livslängden, andelen av folk som går genom fyraårig skola, som har tillgång till drickbart vatten – sådana saker är ju i hög

grad uttryck för människornas levnadsvillkor och de kan otvivelaktigt mätas. Men det intressanta är att när man har försökt konstruera och tillämpa ett slags generellt utvecklingsindex som tar hänsyn till en hel rad sådana här sociala faktorer så blir resultaten nästan precis desamma som mätningar av bruttonationalprodukten. Mer än 80 procent av alla länder hamnar på samma relativa utvecklingsnivå, vare sig man mäter med BNP eller per capita eller med ett utvecklingsindex av det ena eller andra slaget. Så BNP tycks i de flesta fall återspegla förändringarna i de andra sociala faktorerna.

Att arbeta med en målsättning som inkluderar ekonomisk och social utjämning är väl inte lika lätt i alla de länder som vi bistår och som är av helt olika karaktär – Etiopien, Indien, Tanzania . . .

LK: Nej, definitivt inte! I länder där det inte finns en strävan att driva fram sociala reformer, där kan vi bli tvungna att ställa speciella krav för att de enskilda projekt som vi stöder verkligen ska få en bredare utvecklingseffekt. I något fall har vi tvingats till långtgående krav på strukturreformer.

MR: Medan, menar du, i de länder som betraktas som mera progressiva, där behövs inte det kravet, därför att där litar man på att regeringen ser till detta själv?

LK: En något förenklad bild, men i princip är det just vad jag menar.

Innebär det inte en lockelse att koncentrera hjälpen till länder där det är lättare att få gehör för önskemålen om eller kraven på ekonomisk och social utjämning?

LK: Regeringen uttalade förra året att nya svenska biståndsinsatser i första hand bör göras i länder som själva aktivt strävar till ekonomisk och social utjämning. Det leder till en gradvis förskjutning av det svenska biståndet.

MR: Min åsikt där är att det mest angelägna är att bistå länder som är fattigast . . .

LK: Men får jag fråga dig: ett av världens fattigaste länder är Haiti. Är det din mening att vi med biståndsinsatser i detta land skulle göra större nytta än i andra länder?

MR: Nja, en grundförutsättning är ju att givare och mottagare är överens om biståndets utformning. Och jag håller med dig om att i länder som för en politik som vi inte anser utvecklingsbefrämjande, där måste vi ställa bestämda krav på

formen för det bistånd vi ger. Så att om bistånd ges till Etiopien – eller Haiti för den delen – så måste vi vara överens med mottagarlandet om att våra projekt får utformas så att de befrämjar utveckling på bred bas, att våra pengar inte hamnar i schweiziska banker eller hos storgodsägare, utan gör nytta för breda befolkningslager. Men jag tror att nästan alla mycket fattiga länder skulle gå med på krav av det slaget. Och det är min uppfattning att det är en smula oegentligt att med vårt bistånd gå in i länder som Kuba eller Tunisien, som ligger på *relativt* hög utvecklingsnivå – Kuba ligger på drygt 300 dollar BNP per capita, Tunisien på över 200 dollar, medan vi har en mycket lång rad u-länder med alla möjliga ekonomiska och sociala strukturer som ligger väsentligt under 100 dollar BNP per capita. En koncentration på den gruppen skulle jag vilja renodla lite mer.

LK: Vi kan inte engagera oss i *alla* dessa mycket fattiga länder, det orkar vi inte med rent administrativt. Vi måste välja. Alltså måste man lägga till några urvalskriterier utöver fattigdomskriteriet. Det menar jag att vi gjort bl.a. med preciseringar om ekonomisk och social utjämning. Det är inte tillräckligt att få i gång en ekonomisk tillväxt. Vi har ju sett i flertalet av de länder som har närmat sig nåt slags take off-stadium att tillväxtresultaten koncentreras till de redan rika eller i stor utsträckning hänför sig till utlandsägda företag.

MR: Det menar jag också, att utvecklingen måste mätas på bred bas, där man inte bara ser på BNP utan också tar hänsyn till sysselsättning, hälsostandard, utbildning, fördelningsfrågor osv.

LK: Men om du har det måttet på utveckling så ställer du också krav på en ekonomisk och social politik i mottagarländerna, som verkligen tar sikte på en rättvis fördelning av tillväxtvinsterna, att det ska genomföras jordreformer, att det ska genomföras skattereformer, att människorna ska få bostäder . . . Det måste ligga en stark politisk strävan till grund för detta, det är ingenting som sker automatiskt i utvecklingsprocessen. Fördelningsfrågan är en av de allra väsentligaste i utvecklingsperspektivet, både som medel och mål för utvecklingen.

Låt oss säga att det efter några år visar sig att exempelvis Tanzania utvecklas relativt snabbt, medan Etiopien nästan inte utvecklas alls – vad ska vi välja då? Ska vi satsa mera på det som s a s verkar lönsammast?

MR: Jag tycker för min del att det är en sekundär fråga så länge bägge länderna är mycket fattiga och så länge vi får utforma vårt bistånd på ett utvecklingsbefrämjande sätt. Bägge länderna är uppenbarligen i stort behov av bistånd.

LK: Så länge vi får utforma vårt bistånd som vi anser lämpligt, säger du. Men det är ju samarbete det är fråga om, samarbete mellan suveräna stater. Om vi står inför att välja nya mottagarländer bör vi därför verkligen söka undvika att ta på oss samarbete med länder där stark påverkan på den interna politiken är förutsättningen för utvecklingsresultat.

Också från en annan utgångspunkt blir fattigdomskriteriet otillräckligt: det finns länder – du nämnde själv Kuba – som har en jämförelsevis hög BNP per capita och som har ambitiösa utvecklingsmålsättningar, som vill driva en radikal fördelningspolitik osv – men som *just därför* får svårigheter, på grund av beroendet av omvärlden, av de internationella kapitalintressena. Deras utvecklingsansträngningar slås sönder om de inte får bistånd.

MR: Jag tycker man kan uppbringa lika vägande argument för bistånd till de här besvärliga länderna – trots alla de komplikationer som man då får ge sig in i. Se t.ex. på Etiopien. Befolkningen där lider under en regim som i många avseenden är utvecklingshämmande. Och sannolikheten talar väl ändå för att om man avbryter kontakten med denna regim, så kommer den att förändras mindre än om den utsätts för påverkan från biståndsgivare som t.ex. Sverige. Ett välutformat bistånd blir då ett sätt att stödja progressiva krafter och påskynda förändringar som befrämjar utvecklingen.

U-hjälpen kritiseras ofta för att alltför oförmedlat föra in avancerad i-landsteknik i tekniskt underutvecklade länder. Är det en riktig kritik?

LK: Säkert. Det har bl.a. betytt att de investeringar som gjorts i u-länderna ofta haft mycket begränsad sysselsättningseffekt. Redan nu går över en femtedel av u-landsbefolkningen arbetslös. Därför måste man inrikta insatserna på en verksamhet som får en bred arbetsskapande effekt.

Det innebär mycket kraftigare satsning på utveckling av landsbygden än under 60-talet, en satsning på småindustri knuten till landsbygdsverksamhet, enklare förädling av jordbruksproduktion osv. Det är åt det hållet vi nu försöker orientera oss i den svenska biståndsplaneringen.

MR: All den teknologi som utvecklas i i-länderna är avpassad för våra förhållanden, för förhållanden där BNP per capita ligger på 2 000 dollar och över, och där arbetskraften är knapp och mycket dyr, men kapitalet är relativt billigt. Därför går utvecklingen mot en allt mer kapitalintensiv, allt mindre arbetskraftskrävande teknologi i alla typer av verksamheter. Och genom de privata investeringarna i u-länderna kommer denna teknologi att dominera u-länderna ständigt kraftigare. De stora företagen anser det inte lönsamt att utveckla speciella teknologier eller speciella produkter bara för u-länderna. Vilket företag skulle t.ex. vara intresserat av att framställa en tvättmaskin som kostade 10–15 dollar, som inte behövde elektricitet eller rinnande vatten? Det är en sån produkt som behövs i u-länderna. U-länderna har alldeles för mycket arbetskraft i förhållande till sina kapitalresurser. Det behövs nya sorters teknologier som är mindre kapitalkrävande och som kan absorbera flera människor.

Men praktiskt taget allt det bistånd som ges i dag tar inte hänsyn till detta förhållande utan baserar sig på kopiering av i-landslösningar. 10 eller 20 procent av biståndet borde anslås till att fundera fram produktions- och produktlösningar som specifikt passar u-länderna och som sedan kunde tillämpas när man utnyttjar återstående 80 eller 90 procent av biståndet.

LK: Du undervärderar nog vad som görs när du säger att praktiskt taget *allt* bistånd utgår från en västerländsk teknologi. Det sker en successiv förändring också i det internationella utvecklingssamarbetet så att man tar bättre hänsyn till förutsättningarna i mottagarlandet.

Ni talar om industri. Men gäller det inte också för biståndssatsningar på sånt som utbildning och sjukvård att de ofta är alltför i-landspräglade?

MR: Visst, som det svenska biståndet nu fungerar så åker experten ut till u-landet på ett par år, kanske tre. Han kommer dit med de erfarenheter han har från Sverige, och han försöker tillämpa dem i ett samhälle där problemen ser helt annorlunda ut. Ta t.ex. en rektor från ett svenskt gymnasium som reser ut ett par år för att organisera om skolväsendet i ett land. Med hans erfarenhet hemifrån kan man ta för givet att det svenska systemet får bilda mönster. Resultatet blir ett så dyrt utbildningsväsen att kanske bara 10 procent av u-lan-

dets befolkning får möjlighet till utbildning. Resten kommer att ställas utanför, eftersom systemet inte passar in i det underutvecklade samhället.

Eller ta medicinen. Vad som behövs är enklare sjukvårdspersonal som verkligen kunde komma ut till byarna och arbeta där. Ett sjukvårdssystem som vore enkelt och billigt och som kunde täcka större delen av landet. Men i stället för att gå in på en sån linje så kopierar man, i biståndet och i u-landets egna ansträngningar, förhållanden i i-länderna – läkare med sju års utbildning, välutrustade sjukhus som bara de rika i huvudstaden kan dra nytta av.

LK: Man behöver ju faktiskt inte vara maoist för att säga att det borde finnas en del erfarenheter att tillgodogöra sig från Kina. Där har man, såvitt jag förstår, kommit rätt långt på vägen att lösa problem i fråga om t.ex. utbildning, hälsovård, småindustri.

Möjligen också i fråga om urbaniseringsproblematiken – fast det är kanske lättare i ett system där man kan förbjuda folk att flytta in till städerna.

MR: Det vill jag skriva under på, definitivt! Men nu har det börjat röra sig lite grann på den här fronten. Kanadensarna t.ex. avser att avsätta ungefär 5 procent av sina totala biståndsresurser till en ny institution som skall ägna sig åt sån här typ av verksamhet – att försöka finna lösningar på de specifika problem som finns i u-länderna.

Låt mig peka på ett par förslag. Philips, som har dotterbolag i många u-länder, har i Holland satt upp en modellfabrik som försöker kopiera de problematiska förhållanden som råder i u-länderna. Fabriken ska producera i mycket små serier, den får inte innehålla några löpande band, den får inte ha tillgång till datamaskiner, den får inte kontakta huvudkontoret per telefon utan endast per brev. Man har på artificiell väg begränsat tillgången på arbetsledare. Manuella moment får ersätta de annars automatiserade. Och med alla dessa begränsningar försöker man få fram en konkurrenskraftig produktion. De erfarenheter man vinner förmedlar man sen till sina dotterbolag. Kunde man inte med biståndspengar stödja den typen av verksamheter?

Ett annat förslag. I de flesta u-länder finns det dels en modern industrisektor som är mycket liten, och en traditionell småföretagarsektor, som är relativt arbetsintensiv och som, åtminstone vad sysselsättningen beträffar, är större än industrisektorn. Men medan den moderna industrisektorn utnyttjar

all den nya i-landsteknologin, så är det väldigt lite utveckling i den traditionella småindustrisektorn, den sackar efter, den förlorar i konkurrenskraft och håller på att ätas upp av storindustrin.

Här finns ett stort utrymme för hjälp med modernisering – med bevarande av den struktur som den här sektorn har i dag. Man kan t.ex. hjälpa den med att bättre utforma sin marknadsföring, med att välja produktgrupper att satsa på, med att rationalisera produktionsprocessen. Men då går det inte att skicka i väg våra ingenjörer på ett par år som rådgivare. Det här gäller ett långsiktsarbete, inte bara kopiering av våra lösningar.

Vi har talat om behovet av ökad satsning på landsbygden i u-länderna, stöd till en arbetsintensiv småindustri och liknande. Men vad som bestämmer utvecklingen – det har vi också sagt – är en alltmer avancerad teknologi som ligger i händerna på internationella privatföretag, vilka önskar befästa arbetsfördelningen i världen i dag. Blir då inte det som kan åstadkommas med biståndsinsatserna bara lätta kårar på utvecklingens yta, medan den tunga underströmmen går i rakt motsatt riktning?

LK: Biståndsinsatserna är bara ett komplement till vad u-länderna gör själva. Ett intensivare utvecklingsarbete som verkligen siktar på att undanröja underutvecklingens orsaker och som stöds av rätt utformade och mycket större biståndsinsatser, är enda svaret. Det förutsätter säkert stora förändringar i de ekonomiska relationerna mellan fattiga och rika länder. Om inte, vad är alternativet? År 2000 kommer standardklyftan med nuvarande utvecklingstendenser mellan ländergrupperna att vara flerfaldigt större än i dag. Kan en sådan värld fungera?

Bertil Odén
Sverige och biståndets internationella samordning

I Jackson-rapporten[1]) kritiseras kraftigt den bristande samordningen mellan FN:s biståndsorgans verksamhet i u-länderna. Särskilt anses vad som i rapporten kallas fackorganens sektorsautonomi vara av ondo. Eller mindre diplomatiskt uttryckt: Flera av FN:s biståndsgivande organ ägnar sig delvis åt att 'ragga' biståndsprojekt på egen hand, utan att försöka samordna insatserna med andra fackorgan, ibland till och med utan större hänsyn till mottagarlandets egen planering. Jackson anser att det föreligger en 'donor bias', när det gäller utväljande av projekt, vilket bl.a. resulterat i att omkring 20 procent av de biståndsprogram som drivs av FN-organisationer består av projekt som inte skulle betraktas som värda att genomföras om de i mottagarländerna testades mot frågan: Är detta väsentligt för vår utveckling?

Jackson-rapporten föreslår ett antal åtgärder för att förbättra samordningen av FN:s biståndsorgan i mottagarländerna och därigenom öka kapaciteten hos FN:s biståndsmaskineri som helhet. En genomgående tanke är att biståndet måste vara mottagarcentrerat. En programmering av biståndsinsatserna så att FN-systemets totala bistånd i landet får optimal effekt skall göras av UNDP:s representant på platsen i samarbete med mottagarlandets regering. Denna s.k. länderprogrammering skall baseras på mottagarlandets utvecklingsplan. Dessutom skall information, uppföljning och värdering av projekten förbättras och UNDP-sekretariatet omorganiseras.

Om Jackson-rapportens rekommendationer genomfördes skulle det innebära att möjligheterna för FN:s fackorgan att själva besluta om vilka utvecklingsprojekt de skall delta i kraftigt minskades. Motståndet från vissa av dem har därför varit hårt vid de diskussioner om rapporten som förts i UNDP:s styrelse. Vid ett möte i juni 1970 nåddes emellertid enighet om att i modifierad form anta åtskilliga av rekommendationerna. Då framhölls bl.a. att mottagarländerna hade uteslutande behörighet att formulera sina utvecklingsplaner och att UNDP:s planering på ländernivå skulle baseras på dessa planer.

Att mottagarlandet kan uppfatta den s.k. länderprogrammeringen som intrång på ett område där det vill vara suveränt visar följande händelse. UNDP-representanten i ett u-land gick till planeringsministeriet, som just påbörjat arbetet med en ny utvecklingsplan, och undrade om inte UNDP borde delta i planeringsarbetet. UNDP:s länderprogram skulle ju baseras på utvecklingsplanen. Man fick till svar att UNDP stod för en så liten del av utvecklingsutgifterna att det inte fanns några som helst skäl att de deltog i planeringen. Men något slags seminarium kunde kanske ordnas där personer från landets planeringsministerium och från UNDP-kontoret deltog.

Att vissa av Jackson-rapportens rekommendationer godkänts – om än i modifierad form – innebär att det finns goda utsikter att åtminstone FN-organens biståndsverksamhet samordnas bättre än tidigare på den nivå där en sådan samordning är viktigast – i det land där insatserna görs. I länder där UNDP:s program är av större omfattning än i det ovan relaterade fallet är det viktigt att det samordnade programmet verkligen utarbetas tillsammans med mottagarlandets regering.

Behovet att samordna biståndet är naturligtvis inte begränsat till FN-organen. Det gäller i minst lika hög grad enskilda s.k. givarländers insatser, såväl dessa länder sinsemellan som i förhållande till de internationella organisationerna. Genom att alltfler av de rika länderna börjat få mer omfattande biståndsprogram och allt fler internationella biståndsorganisationer skapats har behovet av samordning accentuerats och nackdelarna med en bristande sådan framstått allt klarare.

Nordiskt samarbete

I mer eller mindre institutionaliserade former görs åtskilliga försök till samordning. Den enklaste formen är när två eller flera parter samarbetar om en insats. Exempel på sådant samarbete för Sveriges del är de s.k. samfinansieringarna med

1. Jackson-rapporten publicerades i december 1969. Den är gjord av australiensaren Sir Robert Jackson på uppdrag av FN:s utvecklingsprogram, UNDP. Rapporten, 'A study of the Capacity of the United Nations Development System', granskar FN-systemets förmåga att utforma och genomföra biståndsinsatser och föreslår förbättringar och reformer, avsedda att öka detta systems effektivitet och kapacitet. Huvuddelen av rapporten föreligger på svenska i Sixten Heppling (Red.): *U-hjälpen inför 70-talet,* Tema/Rabén & Sjögren 1971.

Världsbanken/IDA och multibi-bistånd, vilket innebär att Sverige finansierar en insats helt eller delvis och en internationell organisation t.ex. FAO, ILO, UNESCO, genomför den.

De nordiska länderna informerar varandra regelbundet om vad man ämnar göra i de u-länder där flera länder är involverade i utvecklingssamarbete. Det sker dels under hand genom kontakter på tjänstemannaplanet, dels genom att de nordiska biståndscheferna möts en gång i kvartalet och diskuterar frågor av gemensamt intresse. Konkret samarbete har också förekommit genom att vissa insatser görs på gemensam nordisk bas. Det till Tanzanias regering år 1970 överlämnade Kibaha Education Centre, (f.d. Nordic Tanganyika Project) är det första exemplet på sådana samnordiska insatser. Det kooperativa projektet i Kenya är ett annat exempel och det s.k. Mbeya-projektet i Tanzania som befinner sig i uppbyggnadsskedet är ytterligare ett.

Detta nordiska samarbete innebär att en gemensam nordisk styrelse tillsätts för biståndsinsatsen och att ett nordiskt lands biståndsmyndighet utses till exekutivt organ. Att driva en biståndsinsats med alla fyra nordiska biståndsmyndigheter inblandade i projektets löpande verksamhet skulle skapa en tungroddhet, som vore ett orimligt offer på nordismens altare. Den nordiska samordningen i sin nuvarande form får sägas fungera förhållandevis väl, även om åsikterna kan gå isär i vissa frågor. Detta är i och för sig naturligt, eftersom biståndspolitiken i de fyra länderna inte är konform.

Konsortier och rådgivande grupper

Samordning i större skala mellan samtliga givarländer med biståndsprogram i någon väsentlig omfattning – utom de östeuropeiska – sker inom de konsortier och rådgivande grupper som bildats för ett antal u-länder. De flesta sådana samordningsgrupper har Världsbanken som ordförande, men några samordningsgrupper leds av andra organisationer eller av enskilda länder, vilket framgår av faktarutan på sid. 75. Här undantas de grupper för 21 latinamerikanska länder som leds av Inter-American Committee, CIAP, och vars deltagare är medlemmarna i Organization of American States, OAS.

Den väsentligaste skillnaden mellan konsortierna och de rådgivande grupperna är att konsortierna skapades med avsikten att de deltagande givarländerna skulle göra åtaganden beträffande storleken av det framtida biståndet till det u-land konsortiet bildats för. De första konsortierna bildades 1958

för Indien och 1960 för Pakistan i situationer då båda länderna stod inför mycket stora betalningsbalansvårigheter, samtidigt som deras skulder till de biståndsgivande länderna hade vuxit mycket snabbt. Världsbanksgruppen var genom IDA en av de största långivarna och tog initiativet. Konsortiet för Turkiet skapades 1962 med OECD som den aktivaste parten. Världsbankens roll som långivare i detta land var förhållandevis liten och relationerna mellan de två parterna var sedan mitten av 1950-talet dåliga. Det är endast dessa tre konsortier som fungerar i dag. Ett fjärde existerar för Grekland, men det har inte sammanträtt sedan 1966. Sverige har varit med i Turkiet-konsortiet sedan dess start och i Indien- och Pakistan-konsortierna sedan 1968.

De första rådgivande grupperna bildades 1962 och 1963 för Nigeria, Tunisien, Colombia och Sudan. Senare bildades ytterligare ett antal (se faktarutan). Sverige är medlem i grupperna för Sudan – som inte sammanträtt sedan 1964 –, Tunisien och Östafrika. I de rådgivande grupperna ställs inte krav på bestämda biståndsåtaganden från givarländerna. Målsättningen för dessa grupper uttrycktes en gång av förre Världsbankschefen George D. Woods på följande sätt: 'Varje rådgivande grupp har ett huvudmål: att öka produktiviteten genom att accelerera den ekonomiska tillväxten. Dess medlemmar försöker nå detta mål på flera sätt. För det första är gruppen utformad för att ge många biståndsgivare informerade, objektiva analyser av landets behov av utländsk finansiering och tekniskt bistånd – inte bara vad gäller storleken utan också lämpliga villkor och de ändamål som förtjänar prioritet. För det andra är gruppen avsedd att öka mottagarlandets förmåga att investera genom att hjälpa till vid utvecklingsplanering, projektförberedelser och genom att ge råd om administrativa och finansiella problem m.m. Gruppen genomför också i samarbete med mottagarlandet en kontinuerlig bedömning av framsteg och försöker arbeta ut lösningar på utvecklingsproblem som uppstår. Vi förväntar oss att dessa konsultationer skall uppmuntra det samarbete och ömsesidiga förtroende som är så nödvändigt mellan finansiärer och dem som erhåller finansiering och vi hoppas att ett bättre anpassat och säkrare finansieringsflöde skall bli resultatet'.[1])

1. George D. Woods: 'The Development Decade in the Balance', Foreign Affairs, januari 1966. (Citerat från John White: 'Pledged to Development', ODI, 1967.)

Skillnaden mellan konsortierna och de rådgivande grupperna har så småningom minskats. Vid konsortiemötena diskuteras sedan åtskilliga år tillbaka inte endast hur stora belopp biståndsgivarna avser ställa till förfogande utan också det aktuella mottagarlandets ekonomiska situation och utvecklingsplanering. Samtidigt har diskussionerna i de rådgivande grupperna i större utsträckning än tidigare berört biståndsbehovet för mottagarlandet i fråga och möjligheterna att täcka detta behov. Världsbanken har dock varit tämligen ensam om att redogöra för hur stort lånebelopp mottagarlandet kan räkna med under den närmaste tiden.

I de grupper som Världsbanken leder, sker diskussionen på basis av material som arbetats fram inom denna, samt de utvecklingsplaner och andra dokument som mottagarlandets regering producerat.

Samordning på lokal nivå

Både i u-länder som är medlemmar av samordningsgrupper och andra sker en viss samordning av biståndsinsatserna på lokal nivå. Den kan ta sig olika uttryck. I vissa länder leds verksamheten av UNDP:s representant på platsen. I andra tas initiativ till en lokal samordning av mottagarlandets regering. I många mottagarländer sker informella möten mellan de större givarländernas diplomatiska och/eller biståndsadministrativa personal på platsen, utan medverkan av mottagarlandet.

Målet för en samordning på lokalnivå måste vara att skapa bästa möjliga effekt av biståndsinsatserna, sett utifrån *mottagarlandets* synpunkt. En samordning som inte sker med mottagarlandets medverkan, resulterar vanligtvis endast i att de involverade biståndsgivarna sinsemellan delar upp insatserna efter vad de anser vara fördelaktigast för dem själva, administrativt, ekonomiskt etc. Den garanterar på intet sätt att mottagarlandet får den optimala effekten av ett givet totalt bistånd.

För att förbättra nuvarande samordningsarbete bör de lokala grupperna byggas ut till att omfatta samtliga biståndsgivare på platsen, inklusive de östeuropeiska, och framför allt med mottagarlandets planeringsmyndigheter representerade. Det naturligaste vore om t.ex. statssekreteraren i planeringsministeriet vore ordförande i en sådan grupp. Här finns utrymme för svenska initiativ i länder där någon samordning inte sker, eller där den inte involverar mottagarlandet.

Några u-länders regeringar ser med misstänksamhet på lokala samordningsförsök från biståndsgivarnas sida. Det är förklarligt mot bakgrund av att lokala samordningsgrupper sällan har inviterat representanter för mottagarländernas regeringar. Ett annat skäl kan vara att regeringen räknar med att lättare kunna 'spela ut' det ena givarlandet mot det andra om någon samordningsgrupp inte existerar. Det bör dock kunna gå att övertyga sådana regeringar om fördelarna för alla parter med en samordningsgrupp: för mottagarlandet framför allt de ökade möjligheterna att styra biståndet, men också t.ex. en systematiserad information.

En grundläggande förutsättning för samordning är att fullständig information finns tillgänglig om vilka biståndsinsatser som pågår och vad som planeras. Insamlandet av sådan information underlättas betydligt om en samordningsgrupp existerar. Informationen kan lämpligen sammanställas av UNDP-representationen eller planeringsministeriet. I vissa länder har UNDP-kontoren gjort sådana sammanställningar. Dessas värde skulle ytterligare öka om de genomfördes efter en bestämd mall, lika för alla länder.

Komplett information om biståndsinsatserna är viktig framför allt för mottagarlandet. Bara för några år sedan tvingades planeringsmyndigheten i ett afrikanskt land att vända sig till de olika biståndsgivarnas representanter och fråga vilka insatser dessa gjorde i landet. Någon central sammanställning av detta fanns inte hos mottagarlandet, bl.a. därför att de olika ministerierna på egen hand hade skaffat bistånd till 'sina' utvecklingsprojekt.

Rådgivande grupperna bör förändras

Den bästa ramen för ansträngningarna att skapa en bättre samordning av det bilaterala biståndet liknar troligen de nuvarande grupperna. Dessa har vissa positiva sidor. De innebär möjligheter för ett visst mottagarland att få sin utvecklingsplanering och ekonomiska politik 'recenserad' av de viktigaste biståndsgivarna i väst. De ger möjligheter för ett u-lands regering att presentera de utvecklingsprojekt den helt vill ha finansierade.

Vid de rådgivande gruppernas möten sker – liksom vid andra internationella sammankomster – mycket av det väsentliga arbetet utanför de formella förhandlingarnas ram. Då kan mottagarlandet, med en stark representation, spela en aktivare roll. Men då kan också grupper av givarländer

bestämma sig för ett visst agerande utan att mottagarlandet rådfrågas.

Skall arbetet i dessa grupper bli till verklig nytta för *mottagarlandet,* måste detta också under den formella delen av mötet få en betydligt mindre defensiv roll än det för närvarande ofta har. En stor del av detta brukar bestå av ett intensivt förhör av den finans- eller planerings-minister som leder mottagarlandets delegation. Förhöret gäller utvecklingsplaneringens innehåll och organisation, den ekonomiska politiken på alla sektorer, utbildningspolitiken, inställningen till familjeplanering etc. Fleråriga planer och prognoser krävs av u-landsregeringen, medan många i-länder inte ens kan ge besked om hur stort bistånd u-landet kan räkna med under det närmaste året. I-ländernas representanter kryper i sådana sammanhang gärna bakom sina parlament, som ju ofta formellt godkänner anslag endast för ett år i taget. Men dels går det att ändra lagstiftningen så att det blir möjligt att göra fleråriga, tentativa utfästelser, dels skulle motsvarande resonemang, applicerat på inrikespolitiska frågor få absurda konsekvenser. Tänk om finansministern sade till folkpensionärerna eller människor som behandlas i långtidsvård att han inte kunde garantera att några pengar skulle lämnas för folkpension eller sjukvård nästa budgetår, därför att riksdagen bestämmer över anslagen.

För mottagarlandets regering måste det vara av stor vikt att i utvecklingsplaneringen ha klart för sig hur stora utländska resurser den kan räkna med under de närmaste åren. Den norska modellen vore därvid något att bygga på. Norge kan numera ge mottagarländerna besked om hur stort bistånd som anslagits till de olika länderna de närmast följande tre åren, vilket uppskattats mycket på u-landshåll. Idealiskt vore om mottagarländerna kunde få tentativa utfästelser för hela planperioden.

Jag satt en gång och lyssnade på hur representanterna för givarländerna i en rådgivande grupp dels ansatte mottagarlandets delegationsledare med frågor om sysselsättningspolitik, utbildningspolitik, kreditpolitik, betalningsbalans, organisationen av u-landets institutioner etc., dels skröt med det egna landets statliga bistånd vad gällde storlek, effektivitet och villkor. Samtidigt visste jag – liksom övriga i lokalen – att vissa av i-länderna på hemmaplan hade mycket besvärliga problem med just de frågor som diskuterades. Vi visste också alla att några av de värsta skrythalsarna också varit de största

syndarna när det gällde att anpassa villkoren för biståndet till de normer som medlemsländerna kommit överens om i DAC.

I en hastig dagdröm såg jag då framför mig en annan typ av rådgivande grupp: Ett s.k. givarlands u-landsminister omgiven av representanter för sina mottagarländer som frågade och frågade och frågade. Om skillnader mellan biståndspolitiska uttalanden av regeringen och deras praktiska genomförande. Om skilda villkor på samma slags bistånd till olika länder. Om biståndets bindning till upphandling i givarlandet. Om onödigt långsam handläggning av biståndsärenden i biståndsadministrationen. Om principerna angående fördelningen av det totala biståndet på olika ämnesområden och mottagarländer.

Men denna typ av förhör sker endast i artiga former de rika industriländerna emellan inom ramen för DAC-arbetet (se nedan).

Det finns alltså väsentliga förbättringar att göra, när det gäller arbetet inom de rådgivande grupperna. Sverige bör bl.a. arbeta för att givarländerna i större utsträckning än hittills gör utfästelser angående storleken av det bistånd som mottagarlandet i gruppen kan förvänta sig under de närmaste åren. För svensk del bör det vara möjligt att i framtiden lämna sådana utfästelser i form av en minimiram för åtminstone en treårsperiod. Underlag för sådana utfästelser kommer att finnas i de länderinriktade biståndsprogram för de större mottagarländerna som håller på att utarbetas.

Diskussionerna i de rådgivande grupperna skulle också kunna bli mer givande om de koncentrerades till vissa sektorer, som behandlas mer ingående, i stället för att som nu ofta är fallet svepa över hela det ekonomisk-politiska fältet.

Då Världsbanken, där de östeuropeiska länderna inte är medlemmar, leder de flesta rådgivande grupper, är det principiellt svårt att inlemma dessa i den nuvarande formen. Däremot skulle de kunna vara med i en grupp som leddes av t.ex. UNDP, liksom i de lokala samordningsgrupper som mer eller mindre spontant uppstått. Förutsättningen är naturligtvis att de östeuropeiska länderna är intresserade av en samordning. Deras agerande hittills har knappast visat något större sådant intresse, men dörren bör hållas öppen av de länder som redan nu bildar samordningsgrupper.

Vem skall koordinera på global nivå?

Genom att Världsbanken planerar att utvidga de ekonomiska

länderanalyser som den redan nu gör av alla låntagare i banken, ökar ytterligare denna organisations inflytande över den biståndssamordning som kan komma att ske. Det är viktigt att diskutera hur stort inflytande som bör ges en internationell organisation i dessa frågor och vilken organisation som i så fall bör ha detta inflytande. Världsbanken är den institution som har möjlighet att göra de mest kvalificerade rent ekonomiska analyserna av mottagarländerna. Dessa utgår fortfarande från ett mycket bankmässigt synsätt och innehåller föga analys av den sociala strukturen, även om Världsbankspresidenten Mc Namara begärt att större hänsyn skall tas till sociala faktorer. Världsbankens medlemsbegränsning och dess traditionella ekonomiska synsätt kan vara skäl att föredra att t.ex. UNDP eller FN:s regionala ekonomiska kommissioner får ett ökat inflytande över det bilaterala biståndets samordning.

En metod att undvika att någon i dag existerande internationell organisation får alltför stort inflytande över biståndet, vore att genomföra en av rekommendationerna i Pearsonrapporten – den som går ut på att diskussioner bör föras om skapandet av en internationell institution som bl.a. skall genomföra regelbundna analyser av utvecklingen i alla u-länder och på basis av dessa ge 'auktoritativa uppskattningar av utvecklingsmål och biståndsbehov'. En sådan institution skulle också genomföra opartiska analyser av givarländernas biståndspolitik och biståndsprogram med utgångspunkt från deras utvecklingseffekt och uppfyllandet av gjorda åtaganden. Vidare skulle undersökningar göras av hur biståndets effekter påverkas av handelspolitik, penningpolitik och privata kapitalrörelser.

Ett liknande förslag ingår som en del av den utvecklingsstrategi för det andra utvecklingsårtiondet, som antagits av FN. Enligt detta skulle värderingen göras på flera nivåer. Den internationella institutionen skulle endast studera de globala resultaten.

En opartisk global organisation med kapacitet och mandat att genomföra ett sådant program är naturligtvis en intressant papperskonstruktion. Det är dock tyvärr inte troligt att resurser skulle ställas till förfogande för ett organ av denna typ om dess rekommendationer och slutsatser på något vis vore bindande för regeringarna i givar- eller mottagarländer. 'Opartiska' analyser förefaller också att vara svåra att genomföra. De måste rimligen alltid baseras på vissa värderingar. Och

vilka värderingar skall då utnämnas till opartiska? Men obundenheten skulle naturligtvis vara större i en institution som inte själv driver biståndsprogram eller lämnar krediter till utvecklingsprojekt.

DAC, OECD:s utvecklingskommitté

En annan typ av samordning mellan givarländerna sker inom OECD:s utvecklingskommitté, DAC. Där diskuterar, utreder och samordnar de västliga industriländerna sin politik i vissa biståndsfrågor. Intensiva diskussionsämnen de senaste åren har t.ex. varit ett särskilt procentmål för det offentliga biståndet, borttagande av bilaterala krediters bindning till upphandling i givarlandet och de finansiella villkor (räntesats och amorteringstid) som utvecklingskrediter lämnas på.

Inom DAC sker också årliga 'länderförhör', d.v.s. varje medlemsland utfrågas av de andra, i första hand representerade av två länder, om biståndspolitik, skillnader mellan vad som sagts tidigare år och vad som verkligen hänt, prognoser för den framtida biståndsverksamheten etc. Utfrågningen sker på grundval av de årliga rapporter som medlemsländerna lämnar till DAC och svaren på de kompletterande frågor som DAC-sekretariatet har ställt.

Länderförhören, liksom så gott som all annan verksamhet i DAC, sker utan offentlighet. Vissa försök har gjorts att få DAC:s medlemmar att offentliggöra sina rapporter och länderförhör, vilket skulle vara av stort informationsvärde bl.a. för u-ländernas regeringar, men ett antal länder har bromsat detta. Motiveringen har varit att det skulle innebära att diskussionerna blev mycket mindre uppriktiga än då de sker utan offentlighet. Sverige är ett av de få länder som låter sin årliga rapport vara tillgänglig för allmänheten.

DAC, liksom hela OECD, har anklagats för att vara en rikemansklubb och krav har rests på att Sverige skulle gå ur av den anledningen. DAC är naturligtvis en rikemansklubb i den meningen att den består av sexton industriländer jämte de europeiska gemenskapernas representant.[1]) Frågan är dock om Sverige inte gör mer nytta inom DAC än utanför. Inom kommittén kan de svenska representanterna, på det sätt som skett i t.ex. de tre frågor som nämndes inledningsvis, tillsam-

1. Medlemmar i DAC är Australien, Belgien, Canada, Danmark, Frankrike, Förenta staterna, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Västtyskland, Österrike och Europeiska Gemenskaperna.

mans med likasinnade länder driva en linje som gör att DAC:s slutliga ställningstagande blir mindre konservativt än vad annars skulle bli fallet. Utanför DAC skulle de svenska möjligheterna att påverka andra i-länders biståndspolitik vara mindre. Men samtidigt får Sverige undvika att bli uppbundet i DAC- och OECD-beslut om att bilda en enhetlig i-landsfront i handels- och biståndspolitiska frågor som diskuteras i andra fora, t.ex. UNCTAD. Minsta gemensamma nämnaren för industriländerna i sådana frågor ligger nämligen ofta mycket längre ifrån u-ländernas ståndpunkter än vad de svenska gör.

Sammanfattning

Sverige bör i frågor som rör den internationella samordningen av biståndet sträva mot följande mål:

1. Att ge mottagarländerna besked om de svenska minimisummorna för bistånd till respektive land under minst tre år framåt.
2. Att de av Jackson-rapportens rekommendationer som godkänts om samordning av FN:s biståndsinsatser i varje enskilt mottagarland genom en biståndsprogrammering, som baseras på mottagarlandets utvecklingsplanering och prioriteringar, verkligen genomförs.
3. Att samordningen i varje mottagarland av de bilaterala biståndsgivarnas och de internationella organisationernas insatser omfattar så många parter som möjligt och att mottagarlandet får spela en huvudroll i detta arbete.
4. Att arbetet i de existerande rådgivande grupperna i större utsträckning blir till direkt nytta för respektive mottagarland. Ett steg i denna riktning är att givarländerna ger besked om hur mycket bistånd de avser lämna under de närmaste åren.
5. Att inom DAC i största möjliga utsträckning vara en 'u-ländernas advokat' i de diskussioner som ofta är mer i-lands- än u-landsinriktade.
6. Att försöka klarlägga vilka möjligheter det finns att skapa en nationellt obunden institution för analys och värdering av utvecklingen i u-länderna och av i-ländernas biståndspolitik och biståndsinsatser.

Litteraturhänvisningar

A Study of the Capacity of the United Nations Development System, UN, Genève 1969.

Partners in Development, Report of the commission on international development, New York, 1969.

IBRD: Annual Reports.

OECD: Development Assistance, Annual review 1969.

John White: Pledged to Development. A Study of International Consortia and the Strategy of Aid, 1967.

Sixten Heppling (Red.): *U-hjälpen inför 70-talet,* Tema/Rabén & Sjögren 1971.

FAKTARUTA

Grupper för samordning av bistånd till vissa mottagarländer[1])

Typ av grupp och mottagarland	Senaste möte år	Ordförande
Konsortier		
Grekland	1966	OECD
Indien	1970	IBRD
Pakistan	1970	IBRD
Turkiet	1970	OECD
Rådgivande grupper		
Colombia	1969	IBRD
Korea	1970	IBRD
Malaysia	1966	IBRD
Marocko	1969	IBRD
Nigeria	1966	IBRD
Peru	1966	IBRD
Sudan	1964	IBRD
Thailand	1966	IBRD
Tunisien	1970	IBRD
Östafrika	1968	IBRD
Separat möte med Kenya	1970	IBRD
Tanzania	1970	IBRD
Uganda	1969	IBRD
Övriga samordnade grupper		
Ceylon	1970	IBRD
Ghana	1970	IBRD[2])
Guyana	1969	Guyana
Honduras	1970	Honduras
Indonesien	1970	Nederländerna

1. Exklusive de grupper för latinamerikanska länder som leds av CIAP.
2. Ordförandeskapet övertogs från IMF 1970.

Ethel Ringborg, Rolf Ekéus och Ulf Svensson
Internationellt samarbete för utveckling

Relationer mellan nationer, som bygger på samarbete, uppstår till följd av sammanfallande intressen.

Charles Mc Clelland i Internationella relationer (1966).

Utvecklingen utgöres av ett system av strukturella ändringar i den ekonomiska och sociala miljö vari människor lever, förändringar vilkas syfte är att gagna folket i dess helhet... Ekonomiska och sociala framsteg måste följas åt. Om privilegier, ytterligheter i fråga om dels rikedom och dels fattigdom och sociala orättvisor fortlever, då har utvecklingens mål gått förlorat. Om utvecklingens sociala och kulturella innehåll åsidosätts kan de ekonomiska framstegen inte skapa några bestående vinster.

Utdrag ur slututtalandet vid FN:s första konferens för handel och utveckling, 1964 (UNCTAD I).

Rättviseideal och gemensamma intressen

Utvecklingsbistånd från i- till u-länder brukar kallas internationellt utvecklingssamarbete. Termen samarbete anger att parterna har ett gemensamt intresse: den ena partens, u-landets, utveckling.

FN:s stadga, internationella fördrag, resolutioner och deklarationer sedan 1945 ger intryck av att det föreligger *ett gemensamt intresse* bland alla världens u- och i-länder för u-ländernas utveckling.

Genom *gemensamma ansträngningar* skall denna utveckling främjas. För att klyftan mellan u- och i-länder skall kunna minskas istället för att som nu ökas och för att detta skall kunna ske så snabbt som möjligt måste i-länderna medge u-länderna långtgående handelspreferenser samt lämna ett omfattande tekniskt och finansiellt utvecklingsbistånd på mjuka villkor, utan kommersiella och stormakts- eller säkerhetspolitiska bindningar. Ambitiösa operationella mål för dessa i-ländernas insatser har formulerats i de centrala internationella biståndsdokumenten under 1960-talet.

Gemensamma allmänna mål för u-ländernas utveckling har också formulerats. Dessa återfinns i de internationella biståndsgivande organisationernas stadgar och i nära nog varje avtal om utvecklingssamarbete mellan u- och i-länder, både bilaterala och multilaterala, samt i u-ländernas utvecklingsplaner och i-ländernas biståndspolitik.

Enligt FN:s stadga (1945) är målet för medlemsländernas utveckling sociala framsteg och högre levnadsstandard. När FN:s utvidgade tekniska biståndsprogram inleddes år 1949 enades man om att utvecklingen förutsatte både ekonomisk och social förändring och att de två hängde nära samman. I stadgarna till Framstegsalliansen för Latinamerikas utveckling (1961) till vilken president Kennedy tog initiativet, förklarades att sociala och ekonomiska reformer var nödvändiga för att den gemensamma utvecklingsplanen skall lyckas. Vid FN:s första konferens för handel och utveckling 1964, (UNCTAD I) konstaterades att utvecklingens mål gått förlorat om privilegier, ytterligheter i fråga om rikedom och fattigdom samt sociala orättvisor fortlevde.

Man har i de internationella förhandlingarna och dokumenten gått ett steg längre ned i målhierarkin och tagit upp vad som måste göras för att de nämnda övergripande målen skall kunna uppnås. Inför första utvecklingsårtiondet enades FN:s medlemsstater (1961) om att för att åstadkomma ekonomisk och social utveckling i u-länderna måste bl.a. åtgärder sättas in för att avskaffa analfabetism, hunger och sjukdomar. I Framstegsalliansens stadgar samma år deklarerades att man skulle bredda äganderätten till jorden, skapa garantier för rättvisa löner och tillfredsställande arbetsförhållanden samt reformera skattelagarna. President Kennedy förklarade 1961 att Framstegsalliansen skulle misslyckas om inte nödvändiga sociala reformer – däribland jord- och skattereformer – genomfördes. Vid UNCTAD I konstaterades att det krävdes förändringar i samhällets struktur som syftade till att gagna folket i dess helhet.

I 1970 års FN-strategi för det andra utvecklingsårtiondet uttalar sig FN:s medlemsstater ånyo för att vidta gemensamma ansträngningar i syfte att uppnå de allmänna målen. Det yttersta målet för utvecklingen måste vara en fortgående förbättring av individens levnadsförhållanden; framstegen måste komma alla till godo. För att uppnå målen krävs enligt FN-strategin strukturella samhällsförändringar i u-länderna.

U- och i-länderna tycks således sedan årtionden tillbaka va-

ra eniga om att gemensamt sträva mot en utveckling i u-länderna präglad av solidaritet och rättvisa.

Gemenskapsutopin som påtryckningsinstrument gentemot i-länderna

Ett gemensamt intresse för u-ländernas utveckling, gemensamma mål för denna utveckling formulerade på basis av gemensamma rättviseideal samt gemensamma u- och i-landsansträngningar för att främja enbart dessa mål – det är emellertid en utopi utan förankring i dagens verklighet och utan möjlighet att någonsin kunna förverkligas. Det är en utopi som blir verklighet enbart i de internationella konferensernas, deklarationernas och dokumentens värld. Denna utopi har u-länderna använt sig av i förhandlingar med i-länderna för att förmå dem till större insatser. Känslan av gemenskap skall – så resonerar man – motverka att i-länderna missbrukar sitt överläge i de politiska och ekonomiska relationerna med tredje världens länder. Den skall förhindra kommersiell exploatering av u-länderna genom privata investeringar och i utrikeshandeln. Gemenskapskänslan skall förstärka de krafter i i-länderna som önskar bygga relationerna till u-länderna på en internationell solidaritet. Härigenom hoppas man kunna undvika att utvecklingsbiståndet används som ett medel för i-länderna att bibehålla sitt ekonomiska och politiska inflytande över tredje världens länder. Gemenskapsutopin har således använts – och används – som ett instrument för påverkan på i-länderna, som ett medel för att förstärka u-ländernas svaga förhandlingsposition i de internationella förhandlingarna rörande utrikeshandel och bistånd.

Som påtryckningsinstrument gentemot i-länderna har emellertid utopin hittills inte haft någon nämnvärd framgång. I-ländernas upplysta egenintressen av dels en fredlig utveckling i världen (fred på vems villkor?), dels framtida exportmarknader i tredje världen har inte upplevts som tillräckliga för att lägga grunden till ett verkligt gemensamt intresse för u-ländernas utveckling. I-länderna föredrar i regel att lösa sina säkerhetsproblem inom ramen för allianser eller genom egen militär styrka. Öppna konflikter i tredje världen försöker stormakterna lära sig att begränsa och utnyttja. I-ländernas privata näringsliv föredrar att i nuläget utnyttja u-ländernas underläge framför att avvakta fördelar av framtida nya stabila exportmarknader. Företagen har härvidlag sina regeringars aktiva stöd.

På utrikeshandelsområdet har i-ländernas medgivanden varit obetydliga. FN:s båda handels- och utvecklingskonferenser under 1960-talet blev missräkningar för u-länderna.

Biståndsflödet har stagnerat under 1960-talet. Det mål för resursflödet till u-länderna som uppsattes av FN i 1961 års resolution om det första utvecklingsårtiondet – en årlig resursöverföring av 1 % av i-ländernas bruttonationalprodukt (BNP) till u-länderna – har inte uppnåtts. Resursflödets andel av BNP är idag tvärtom mindre än i början av 1960-talet. Den av i-landsorganet DAC sammanställda statistiken avseende resursflödet från i- till u-länder – ofta även av DAC oegentligt benämnd biståndsstatistik – ger, oriktigt, ett intryck av stora uppoffringar från i-ländernas sida.

Resurserna kanaliseras fortfarande till över 90 % bilateralt. I dessa tvåsidiga relationer är det lättare för i-länderna att tillgodose de egna ekonomiska och säkerhetspolitiska nationella intressen som i mycket högre grad än 'gemensamma' intressen styr de flesta i-länders biståndsgivning.

I-ländernas utvecklingskrediter binds fortfarande allmänt vid leveranser från 'givarländerna' (Sverige är härvidlag ett undantag). Härigenom får u-länderna betala ett överpris på genomsnittligt minst 20 % för de varor som inköps över utvecklingskrediterna.

Inför FN:s andra utvecklingsårtionde har u-länderna återigen använt gemenskapsutopin och rättviseidealen i förhandlingarna. Man har lyckats så tillvida att man drivit igenom rekommendationer om ett ökat resursflöde från i-länderna (minst 1 % av BNP senast 1975) och ett ökat statligt bistånd (0,7 % av BNP). Detta skall lämnas på mjukare villkor än hittills. Utvecklingskrediter skall enligt strategins rekommendationer i princip inte bindas till inköp i de länder som lämnar krediterna.

Från u-landshåll har man försökt få fram politiska åtaganden från i-ländernas sida att följa dessa rekommendationer. Det har skett genom att man använt formuleringar i strategitexten som ger intryck av förpliktelser. U- och i-länderna har 'ett samfällt ansvar' för u-ländernas ekonomiska och sociala framsteg. FN:s medlemsstater 'utfäster sig', 'beslutar högtidligen' att godkänna och förverkliga de politiska åtaganden som formulerats i strategin.

FN-strategin är emellertid inget bindande dokument. Strategin ger inte upphov till några politiska åtaganden för i-länderna. Av i-ländernas reservationer när strategin antogs fram-

går det klart att de inte heller är beredda att acceptera att den ger upphov till moraliska förpliktelser för dem.

I USA:s, den största biståndsgivarens, röstförklaring deklarerades således att man inte kan uttala sig om när – eller om ens någonsin – 1 %-målet kommer att nås. Detta gäller i än högre grad 0,7 %-målet för statligt bistånd. Förenta staterna hänvisar i sin röstförklaring i stället u-länderna till privat kapital som kommer att flöda rikligt om u-länderna utformar en för USA-företagen gynnsam investeringspolitik.

Förklaringar att man ej känner sig bunden av biståndsmålet och av strategins krav på obundet bistånd har uttalats i nära nog varje i-lands röstförklaring. Att i detta läge tala om strategin som en början till en internationell beskattning är att ge en bild av strategin som saknar varje förankring i verkligheten. Det är ett utslag av en strutspolitik eller en FN-romantik som endast kan skada världsorganisationen genom att driva fram orealistiska förväntningar.

U-länderna är på det klara med att den på gemenskapsutopin och rättviseidealen baserade FN-strategin inte givit upphov till vare sig politiska eller moraliska åtaganden från i-länderna på biståndS- och handelsområdena. Deras besvikelse häröver har uttryckts bl.a. av Chile i dess röstförklaring när FN-strategin antogs.

'Den chilenska delegationen är nu – efter att ha studerat resultatet av våra ansträngningar att formulera en internationell utvecklingsstrategi som kan möta tredje världens behov och aspirationer – övertygad om att vi inte har utfört det uppdrag som våra folk givit oss och därför inte har skapat de nödvändiga förutsättningarna för fred, rättvisa och framsteg under den kommande tioårsperioden.'

Genom att de flesta i-länderna i sina röstförklaringar slagit fast att FN-strategin inte är bindande har dokumentets användbarhet minskats som instrument för påtryckning på i-länderna under 1970-talet i syfte att driva igenom bättre handelsvillkor för u-länderna samt mer och bättre bistånd. U-länderna kommer som hittills att för varje *reellt* medgivande på utrikeshandelsområdet och för varje krona bistånd få föra sin kamp i realförhandlingar. Dessa kommer att bedrivas på i-ländernas villkor.

Förhandlingarna kommer till övervägande del att ske bilateralt. U-länderna kommer alltså som hittills att få ställa sina framställningar om bistånd direkt till enskilda i-länder.

Huvuddelen av det multilaterala biståndet kommer att kanaliseras genom Världsbanksgruppen. Förhandlingarna om påfyllnad av gruppens biståndsfonder är i stort sett helt en angelägenhet mellan i-länderna, som har en stor majoritet i Internationella utvecklingsfondens (IDA) styrelse.

Även om FN:s biståndsprogram, UNDP, kan effektiviseras i enlighet med Jackson-utredningens rekommendationer kommer bidragen till programmet även fortsättningvis att ligga på en låg nivå. Förhandlingsutrymmet för u-länderna är begränsat. UNDP:s biståndsgivning kommer 1971 att uppgå till 1,1 miljard kronor. 1975 hoppas man i bästa fall komma upp till 2 à 2,5 miljarder kronor i årlig biståndsgivning. Motsvarande siffror för IDA är 2,5 resp. 5 miljarder kronor. Som en jämförelse kan nämnas att det svenska biståndsflödet nästa budgetår uppgår till 1 miljard kronor. Enligt 1 %-planen kommer det 1975 att uppgå till drygt 2 miljarder kronor. FN:s utvecklingsprogram är alltså – och kan under första hälften av 1970-talet väntas förbli – av ungefärligen samma storleksordning som det svenska bist.åndsprogrammet! Härtill kommer att FN:s helt begränsade biståndsflöde, till skillnad från det svenska, skall fördelas på de flesta av världens u-länder. Det blir knappast mer än nålpengar.

Gemenskapen – en skenbild

Utopin om de gemensamma intressena, idealen, målen och ansträngningarna är emellertid inte bara något som man söker använda som ett påtryckningsmedel gentemot i-länderna. Denna utopiska bild av utvecklingssamarbetet och dess förutsättningar har på många håll presenterats som en bild av verkligheten. Av olika skäl. Det finns de som verkligen tror, eller i varje fall hoppas, att gemenskapen är eller kan bli reell. Det finns också de som medvetet försöker dölja verkligheten för att kunna undvika att ta ställning till de ofta politiskt kontroversiella frågor som u-ländernas utveckling och det internationella utvecklingssamarbetet innehåller. Slutligen finns det de som använder bilden av en gemenskap som inte existerar för att driva igenom en 'gemenskap' på sina egna villkor.

Gemenskapen som bild av verkligheten är farlig eftersom den inte är sann. Den leder – medvetet eller omedvetet – till en förvrängning av analysen av u-ländernas utveckling och av utvecklingssamarbetet. När den läggs till grund för utformningen av förslag till konkreta åtgärder blir dessa inte adekvata.

Bilden av 'gemensamma' intressen döljer och försvagar vaksamheten och kampen mot de i-landsintressen som i realiteten styr de ekonomiska relationerna mellan u- och i-länder, och som direkt eller indirekt utövar inflytande på många u-landsregeringar och den utvecklingspolitik de formulerar.

Biståndscentrering

Bilden av 'gemensamma ansträngningar' – som ursprungligen tillkommit som ett medel för att förmå i-länderna till ökade och bättre insatser – har lett till en *biståndscentrering vid behandlingen av u-ländernas utvecklingsproblem*. Biståndets betydelse för att lösa utvecklingsproblemen har kraftigt överbetonats. Det finns risk för att biståndsinsatsernas effekivitet inte bara av i- utan också av u-länderna upplevs som väsentligare än de egna utvecklingsansträngningarna. Jakten på bistånd blir lätt mera angelägen än mobiliseringen av de egna resurserna. Det blir viktigare att samordna de olika 'givarnas' biståndsinsatser än de egna utvecklingsansträngningarna. Biståndets organisatörer i stället för u-landets politiker och ansvariga tjänstemän blir centralgestalter i utvecklingsarbetet. Ansvaret för utvecklingen kan skjutas över på givarkonsortier eller på de stora mellanfolkliga biståndsgivande organisationerna. Skenbilden kan på detta sätt bli ett alibi också för u-landsregeringens brister.

I i-länderna har denna biståndscentrering varit förhärskande under hela den tid utvecklingsbistånd lämnats. U-ländernas problem har i stor utsträckning presenterats som biståndsproblem. Som sådana har de i i-länderna kunnat upplevas som egna problem. Svårigheterna vid överförandet av de egna resurserna till u-land och strävan efter en administrativ effektivitet i de egna insatserna har fått det största utrymmet i den politiska debatten och i nyhetsmedia.

Det fåtal människor i tredje världen som direkt får del av 'våra' insatser blir för oss u-ländernas miljarder. Det är viktigt att just 'våra' u-landsområden är de riktigt fattiga. 'Våra' insatser, som skall inriktas på det sociala området, kan då uppvisa en påtaglig effekt. 'Vår' u-landsbonde har fått en ko, en plog, en traktor eller en pump. 'Våra' fattiga u-landsbarn har fått utbildning. 'Våra' insatser utjämnar. Det främmande landets – u-landets – problem och samlade utvecklingsansträngningar blir mindre väsentliga. Dess utvecklingspolitik blir ofta något obehagligt som skall tystas ner. Man måste skilja på bistånd och politik!

Denna biståndscentrering låg bakom de typiska i-landsprojekten i u-land, som utformades i 'biståndets barndom'. En svensk yrkesskola här, en tysk eller kanadensisk där. Ett svenskt sjukhus i landet x, en farm i landet y. Biståndsprojekten skulle visserligen prioriteras av u-landet och denna prioritering skulle manifesteras genom en framställning. En sådan var emellertid lätt att få fram från varje u-land på vilket område som helst. U-länderna led ju brist på allt.

Även sedan i-länderna lärt sig förbereda och genomföra biståndsinsatser på ett effektivt sätt kunde projekten endast hållas vid liv så länge bistånd utgick. De blev inte utvecklingsprojekt i u-land, utan förblev biståndsprojekt. De tynade ofta bort i en 'utvecklingsfientlig miljö'. Den utvecklingsfientliga miljön försökte *i-länderna* förändra bl.a. genom att ställa krav på ekonomisk långtidsplanering för bistånd. Planerna blev ofta dock endast orealistiska skrivbordsprodukter tillkomna för att tillfredsställa biståndsgivarna.

Biståndsprojekten gjordes senare om till u-ländernas egna utvecklingsprojekt. För projekten uppsattes särskilda mål ofta med hänsyn tagen till rättvise- och jämlikhetsideal. Genom en samordning av biståndsinsatserna till stora integrerade projekt sökte man skapa en utvecklingsvänlig miljö som skulle kunna bestå även sedan biståndsgivningen upphört. I syfte att ytterligare förbättra möjligheterna för biståndet inleddes en samordning mellan olika biståndsgivande länder. Härigenom skulle den utvecklingsvänliga miljön – kring biståndsinsatserna – ytterligare kunna utvidgas. Även detta mera sofistikerade sätt att genom biståndsinsatser skapa en utvecklingsfrämjande miljö har emellertid visat sig otillräckligt. Också om alla givares biståndsinsatser samordnades skulle de endast utgöra en försvinnande liten del av u-ländernas egna utvecklingsansträngningar.

Det har efterhand blivit uppenbart att för att biståndsinsatser skall få någon *bestående* effekt så måste de projekt och program till vilka de lämnas vara u-ländernas egna och ingå som integrerade delar av dessa länders egna samlade utvecklingsansträngningar. Den utvecklingspolitik som styr ett u-lands utveckling måste också gälla för de projekt som stöds av utländskt bistånd. Det går inte att ha en särskild politik med särskilda prioriteringar för den lilla biståndsunderstödda sektorn och en annan politik för landet i övrigt. Den utvecklingspolitik som förs av u-ländernas regeringar är således avgörande för biståndsinsatsernas framgång. Bistånd och politik hör ihop.

Utvecklingsresultaten i u-länderna under FN:s första utvecklingsårtionde har ökat medvetandet om att utvecklingen är en politisk process. Inte bara ekonomiska utan också sociala och politiska förutsättningar behöver skapas för en långsiktig ekonomisk tillväxt inriktad på att tillfredsställa hela folkets behov. För att genomföra den samhällsomdaning som detta innebär i samhällen präglade av ojämlikhet där såväl den ekonomiska som politiska makten är koncentrerad till en liten överklass krävs en politisk vilja och förmåga som är sällsynt hos u-ländernas regeringar. Dessa upplever tvärtom oftast den sociala mobiliseringen av folkmajoriteten som ett hot mot sin maktställning. I dessa länder har folkmajoritetens levnadsnivå stagnerat eller sjunkit även i de fall då en kortsiktig hög ekonomisk tillväxttakt kunnat redovisas. Den förda utvecklingspolitiken har inte varit adekvat för att skapa de politiska och sociala förutsättningar som krävs för att utvecklingens mål skall kunna uppnås.

För att komma till rätta med dessa problem har biståndsgivarna sökt sig fram på två vägar:

Den närmast till hands liggande lösningen är att genom ett medvetet länderval styra biståndet till de u-länder vilkas regeringar genom sin utvecklingspolitik och sina samlade utvecklingsansträngningar angriper en utvecklingshämmande samhällsstruktur, och genomför den sociala mobilisering av hela folket vilken är en primär förutsättning för utveckling. Denna väg har Sverige valt i sitt bilaterala utvecklingssamarbete med u-länderna.

Bistånd och politisk påverkan på u-länderna

Den andra vägen innebär att man från givarsidan försöker påverka formuleringen av u-ländernas utvecklingspolitik. Vad som avses är då inte den påverkan i tekniska och övriga politiskt icke-kontroversiella frågor som är en naturlig del av ett förtroendefullt utvecklingssamarbete och som kan sägas utgöra ett tekniskt bistånd.

Den påverkan som nu allmänt diskuteras i den internationella biståndsdebatten – bland i-länderna – avser politiska frågor, som ytterst gäller fördelningen av den ekonomiska och politiska makten i de u-länder som skall påverkas.

Är en sådan politisk påverkan inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet möjlig? Svaret blir beroende av svaren på främst följande frågeställningar: Vilka utvecklingsmål vill den påverkande parten/givaren främja genom sina

krav på utvecklingspolitikens utformning? Finns icke-redovisade givarmål – ideologiska, säkerhets- och stormaktspolitiska eller kommersiella – som står i konflikt med de redovisade utvecklingsmålen och som har företräde? Dessa frågor måste besvaras vid en analys av styrkan hos den påverkande partens redovisade krav på utformningen av u-ländernas utvecklingspolitik. En tredje fråga gäller styrkan hos de intressen i u-landet som motarbetas genom de ställda kraven.

Vi vill först med några exempel försöka belysa dessa frågor.

Familjeplanering är ett område där påtryckningar förekommit gentemot u-länderna, bl.a. från Sveriges, Världsbankens och Förenta staternas sida. Detta område kan vara av kontroversiell natur i u-länderna. Ofta upplever inte u-länderna själva befolkningsfrågan som ett akut utvecklingsproblem. Religiösa kretsar liksom etniska folkgrupper kan i vissa fall känna familjeplanering som ett hot mot sin maktställning och därför motsätta sig familjeplanering.

Familjeplanering är emellertid inte ett område där biståndsinsatser normalt kommer i konflikt med den ekonomiska maktelitens intressen. Därmed finns det ofta ett visst utrymme för politisk påverkan från 'givarnas' sida. Sådan förekommer i stor utsträckning eftersom frågan bedöms som ytterst central på många håll i i-länderna, där befolkningsexplosionen i u-länderna ofta upplevs som ett potentiellt hot och där den också används som en politiskt icke kontroversiell förklaring till underutvecklingen i u-länderna. I de fall där intressegrupperna i u-länderna mot familjeplanering är politiskt betydelsefulla finns exempel på att man söker undvika strid i u-landet genom att inordna familjeplanering i det allmänna hälsovårdsprogrammet. Om u-landsregeringen har starka betänkligheter mot familjeplanering kan man ändå tillfredsställa givarna/påtryckarna genom att starta ett mer eller mindre fiktivt nationellt familjeplaneringsprogram.

I ekonomisk-politiska frågor – bl.a. krav på antiinflationspolitik, devalvering, avskaffande av kvantitativa importrestriktioner etc. – har Världsbanken sedan länge utövat påtryckning på u-länderna. I regel har banken varit framgångsrik, därför att dessa åtgärder inte kommit i konflikt med den ekonomiska maktelitens intressen i u-landet. I de fall banken mött hårt motstånd har det varit från u-landsregeringar som med hjälp av en aktiv regleringspolitik försökt komma till rätta med de negativa effekter som en marknadsreglering – internt och i utrikeshandeln – givit upphov till. Eftersom banken driver dessa frå-

gor med stor kraft och har ett avsevärt maktövertag i de ekonomiska relationerna med u-länderna har emellertid detta motstånd från u-landshåll kunnat slås ned.

Krav på familjeplanering och Världsbankens ekonomiskpolitiska krav bedrivs emellertid inte av rättviseskäl och kommer inte i konflikt med den bestående fördelningen av ekonomisk och politisk makt. Snarare tvärtom. Därför kan en givare vara framgångsrik i att genomdriva sina krav på dessa områden även om maktöverläget i biståndsrelationerna är svagt. Påtryckningsförsök syftande till politiskt kontroversiella förändringar såsom skatte- och jordreformer har däremot i regel inte lyckats. På sin höjd har ett eller annat skenbart medgivande åstadkommits.

Som exempel på en misslyckad påtryckningsaktion med krav på *jordreformer* kan nämnas att Förenta staterna redan i början av 1960-talet krävde att Saigonregeringen skulle genomföra en jordreform som omfattade en del av de områden som FNL redan omfördelat. Kravet låg enligt Förenta staterna i Saigonregeringens eget intresse. Man skulle kunna vinna tillbaka landsbygdsbefolkningen genom att acceptera de förändringar i ägandeförhållandena som ägt rum i av FNL administrerade områden och härigenom rycka undan grunden för frontens verksamhet. Till yttermera visso erbjöd man sig från amerikansk sida att stå för en stor del av kostnaderna för inlösandet av de i realiteten av FNL redan avvisade storjordägarna. Trots att Saigonregeringen – som i civilt bistånd erhåller 20 % av USA:s totala bistånd dvs. 2,5–3 miljarder kr. per år – för sin existens är totalt beroende av Förenta staterna har den i nära tio år stått emot de amerikanska påtryckningarna. Militärdiktaturen har angett svårigheter vid parlamentsbehandlingen som ett skäl för att jordreformen inte genomförts. 1970 'drev' president Thieu emellertid 'igenom' en kraftigt begränsad jordreformlag i det motsträviga parlamentet. Reformen beräknas enligt uppgift i Saigon ta åtskilliga år att genomföra.

Krav på preciserade åtgärder med reell effekt i fördelningspolitiska frågor – t.ex. ett tidsbestämt jordomfördelningsprogram – kommer varje mottagarland, i vilket de intressegrupper som förlorar på en jordreform har ett avgörande inflytande på utformningen av utvecklingspolitiken, att avvisa under åberopande av suveränitetsprincipen även med risk att biståndet upphör. Detta torde gälla i stort sett oberoende av maktrelationerna mellan parterna.

Vi vill i detta sammanhang betona att bistånd kopplat med konfliktladdade och orealistiska politiska krav måste undvikas i svenskt bilateralt utvecklingssamarbete. Främst därför att de åsyftade resultaten inte kommer att uppnås. Men också därför att den brist på förtroende som automatiskt byggs in i insatser av detta slag i förening med irritation från u-landets sida leder till en tung och administrativt krävande biståndsgivning, ett ineffektivt bistånd istället för ett förtroendefullt utvecklingssamarbete. Detta senare skall vi sträva efter med hjälp av det ovan nämnda medvetna ländervalet.

För Sverige som direkt biståndsgivare finns som nämnts ett alternativ till påverkanslösningen: ländervalet. Samma alternativ finns i princip också för andra i-länder i deras bilaterala utvecklingssamarbete och i och för sig också för Världsbanken, som har viss möjlighet till ett länderval.

FN däremot kan inte välja mottagarland i sitt bistånd. Universalitetsprincipen, som gör FN till en verklig världsorganisation, innebär att bistånd skall lämnas till varje u-land som är medlemsstat (eller medlem av något FN-organ), oberoende av vilken utvecklingspolitik som förs av dess regering. På grund av världsorganisationens starka och självklara bekännelse till suveränitetsprincipen – rätten för varje land att självt forma sin politik utan inblandning utifrån – blir inte heller ett bistånd sammankopplat med krav på förändringar i u-ländernas utvecklingspolitik något möjligt alternativ. FN:s biståndsprogram får istället arbeta med en lägre ambitionsnivå. I u-länder/medlemsstater, vilka för en långsiktig utvecklingspolitik som innefattar nödvändiga förändringar i samhällsstrukturen kan FN:s insatser bli integrerade delar i framgångsrika utvecklingsprogram och därigenom få långsiktiga effekter. I andra medlemsstater får FN emellertid arbeta med en minimilösning: försöka utforma varje biståndsinsats så att den står i överensstämmelse med de mål som uppsatts för FN:s biståndsgivning – oberoende av den utvecklingspolitik som förs av samarbetspartnern u-landets regering. Denna lösning innebär att i bästa fall endast smärre utvecklingsresultat kan uppnås i dessa u-länder på de begränsade områden som nås av biståndet.

På grund av svårigheten att få u-länderna att acceptera krav som rör fördelningen av ekonomisk och politisk makt är det troligt att många biståndsgivare – i-länder och mellanfolkliga organisationer – kommer att få falla tillbaka på denna minimilösning i biståndet. Detta blir nödvändigt om man vill fortsätta att samarbeta med u-länder, vilkas regeringar har en stark poli-

tisk vilja att hålla fast vid en utvecklingshämmande samhällsstruktur.

En väsentlig fråga i detta sammanhang är *varför de i-länder och mellanfolkliga organisationer som till skillnad från FN inte av universalitetens krav är tvingade att samarbeta med alla u-länder, ofta väljer samarbetspartner bland eller önskar fortsätta ett utvecklingssamarbete med u-landsregeringar av sistnämnda slag.*

Huvudskälet är att ländervalet som för varje biståndsgivare är en primär biståndspolitisk fråga nära nog alltid sker med utgångspunkt från traditionella utrikespolitiska mål. Valet av samarbetspartner styrs således främst av säkerhets- och – i förekommande fall – stormaktspolitiska hänsyn. Härtill kommer kommersiella och stundom politiskt ideologiska motiv. I den mån resultatet blir samarbete med en 'reaktionär' u-landsregering blir det angeläget att finna redovisbara motiv – ett alibi – för detta val. Det är i detta sammanhang som man hör dåligt grundade formuleringar av följande slag. 'Det är särskilt angeläget att stödja de u-landsmänniskor som lever under en dålig regim'. 'Genom vårt bistånd stödjer vi den progressiva oppositionen mot den dåliga regimen' (som emellertid är vår samarbetspartner). 'Vårt bistånd skall, genom att vi ställer politiska villkor, pressa fram reformer av våra (underförstått dåliga) samarbetspartners.' Övertygelse för ett fåtal. Önsketänkande för många. Alibi för icke-redovisade politiska motiv för de flesta.

Utvecklingsmål grundade på rättviseidealen är i nästan varje fall – FN och Sverige är undantag i denna fråga – i det internationella utvecklingssamarbetet sekundära i förhållande till i-ländernas traditionella utrikespolitiska mål och till ideologiska hänsyn. Vid en konflikt mellan dem har de senare alltid företräde. Eftersom dessa nära nog alltid direkt motverkar en utveckling i enlighet med rättviseidealen blir de redovisade 'progressiva' i-landskraven endast alibin.

Det finns de i-landsregeringar och politiska grupperingar inom i-länderna som visserligen har uppställt tabu för samarbete med socialistiska eller kommunistiska u-landsregeringar men som i övrigt med viss kraft är beredda att genom politisk påtryckning främja rättviseidealen i utvecklingssamarbetet. Som exempel kan nämnas en socialdemokratisk regering i ett medlemsland i NATO eller liberalerna i Sverige. De internationella biståndsbyråkraterna företräder ofta även denna linje. Ett exempel på detta är den amerikanske ordföranden i givarorganisationen DAC, Edwin Martin, som pläderar för ett 'aktivt utvecklingssamarbete' – ett annat uttryck för politiskt villkorligt bistånd. 'Passivt utvecklingssamarbete', som han tar avstånd från, är enligt Martin alltid 'ett säkert sätt att förstärka de krafter som har makten'. Dessa krafter bör enligt Martin motarbetas. Han förutsätter således att utvecklingssamarbetet alltid sker med 'reaktionära' u-landsregeringar. Det aktiva utvecklingssamarbetet innebär att stöd lämnas till minoritetsgrupper 'inom eller utanför regeringen' vilka kämpar för 'modernisering eller än djärvare för makt'.

Gränser torde emellertid sättas för detta stöd. Det får rimligen inte leda till bildandet av u-landsregeringar som skulle försöka att föra en utrikespolitik vilken kommer i konflikt med västalliansernas säkerhetsintressen eller en ekonomisk och social politik som äventyrar betydande kommersiella i-landsintressen.

I de fall då krav på en 'progressiv politik' ställs i utvecklingssamarbetet samtidigt som politiskt och militärt stöd lämnas till 'reaktionära' u-landsregeringar i syfte att förstärka deras makt och bekämpa försök till social frigörelse blir hyckleriet påfrestande. Stöd till ekonomiska eliter genom statligt understödda privata investeringar samt uppbyggandet av stora privilegierade militära och polisiära kårer förenas ofta med ett bistånd med krav på beaktande av de sociala faktorerna i utvecklingsprocessen. *Det är väsentligt att inte i dessa fall acceptera fraserna i utvecklingssamarbetet som krav på 'små steg i rätt riktning' utan att istället se dem som alibin för främjandet av i-ländernas nationella egenintressen genom utvecklingshämmande åtgärder.*

Samordning mellan biståndsgivare

De traditionella utrikespolitiska målens primat över de på rättviseideal grundade utvecklingsmålen i det internationella biståndet måste beaktas vid bedömningen av den samordning mellan biståndsgivare som sedan länge med kraft förordats och drivits av Världsbanken och av DAC.

Argumenten för en samordning mellan biståndsgivare kan anges i följande huvudkategorier:

1. Effektiviteten i biståndsgivningen ökar.
2. Genom ömsesidig påverkan mellan i-länderna kan biståndet 'avpolitiseras' i så måtto att för u-ländernas utveckling negativa givarintressen kan bekämpas.

3. Genom en samlad i-landsaktion kan den politiska påtryckningen på u-länderna i enlighet med rättviseidealen förstärkas.

Hållbarheten i dessa argument är emellertid tvivelaktig. I första hand därför att de utgår från de felaktiga förutsättningarna att biståndet kan lösa u-ländernas utvecklingsproblem och att i-ländernas majoritet företräder rättviseidealen gentemot u-länderna.

1. Det är uppenbart att biståndsgivningens administrativa effektivitet kan ökas genom en samordning som leder till undvikande av dubbelarbete och till lösande av tekniska problem i samband med överförandet av resurser. Kunskaperna på givarsidan om u-ländernas utvecklingsproblem ökar. Men viktigare måste vara att u-ländernas kunskaper om sina problem och förmåga att själva lösa dem ökar. Samordningen mellan givarna tenderar att bortse från detta. Biståndets administrativa effektivitet blir lätt det centrala. Samordningen som borde ske under ledning av u-ländernas myndigheter sker istället i givarklubbar – i första hand i Världsbankens konsortier. I konsortiesekretariaten i Washington och inte vid u-ländernas planeringsmyndigheter görs de centrala bedömningarna av u-ländernas utvecklingsproblem.
2. Den ömsesidiga påverkan som sker mellan givare avser i huvudsak tekniska överföringsproblem. Eftersom de olika i-länderna i stor utsträckning har identiska givarintressen och en gemensam ideologisk utgångspunkt blir resultatet av samordningen däremot inte någon 'avpolitisering' av biståndet.
3. Det väsentliga resultatet av samordningen blir en förstärkning av i-ländernas förhandlingsposition gentemot u-länderna. I och för sig skulle då rättviseidealen kunna drivas med större kraft gentemot reaktionära u-landsregeringar. Som ovan anförts är emellertid dessa ideal och de på dem grundade utvecklingsmålen underkastade de traditionella utrikespolitiska målens primat. Det är dessa senare som avgör den samordnade i-landskretsens biståndspolitik gentemot u-länderna. Såväl de säkerhetspolitiska målen som inställningen till hur underutvecklingen skall angripas – utvecklingsstrategin – är i stort sett gemensamma för den i-landsgrupp inom vilken samordning av bistånd idag sker i Världsbankens konsortier och i DAC. Dessa mål kan således med kraft främjas genom det samordnade biståndet. Den gemensamma utvecklingsstrategin med dess starka betoning av de privata i-landsinvesteringarnas och de

marknadsekonomiska lösningarnas avgörande betydelse för u-ländernas utveckling styr det internationella utvecklingssamarbetet. Utrymmet för rättviseidealen blir därvid begränsat. De 'sociala faktorerna' i form av sociala biståndsinsatser blir en tunn glasyr.

Utopin om gemensamma intressen och ideal som instrument för politisk påverkan på u-länderna

Suveränitetsprincipen innebär att ingen kan ifrågasätta u-ländernas rätt att forma sin egen utvecklingspolitik. Denna princip är u-ländernas starkaste skydd mot politiska påtryckningar från i-landsregeringars och mellanfolkliga organisationers sida.

Med hjälp av den inledningsvis beskrivna gemenskapsutopin försöker man nu i överensstämmelse med ett i u-länderna tämligen utbrett biståndstänkande genomföra en på bred internationell bas upplagd politisk påverkan på u-ländernas regeringar utan att suveränitetsprincipen träds för nära. Detta sker i tre led.

1. De gemensamma rättviseidealen och de på dem grundade utvecklingsmålen utgör grunden för de riktlinjer för u-ländernas utveckling som utformas vid *internationella förhandlingar i FN:s regi*. Denna av alla u- och i-länder framförhandlade och accepterade utvecklingsstrategi skall styra utformningen av u-ländernas utvecklingspolitik.
2. Genom *en internationell granskning och värdering av tillämpningen av de gemensamt formulerade riktlinjerna* skall tillses att dessa slår igenom när u-länderna formar sin utvecklingspolitik.
3. Biståndet blir en del av de 'gemensamma' ansträngningar – *den 'gemensamma' aktion* – varigenom u-ländernas utvecklingsproblem skall lösas. Hela det internationella biståndet skall liksom u-ländernas egna ansträngningar styras av den gemensamma utvecklingsstrategin. Härigenom skall politisk påtryckning genom biståndet bli överflödigt. Biståndsgivarnas inflytande skall emellertid tillgodoses genom att de medges medbestämmanderätt när politiken för de 'gemensamma' ansträngningarna skapas.

Vi skall nedan granska de tre leden. Redan nu vill vi emellertid redovisa vår skepsis gentemot detta biståndstänkande. Huvudskälet härför är vår övertygelse att en utvecklingsstrategi, som är grunden för all politik i ett u-land, inte kan genom-

drivas utifrån utan måste formas inom u-landet självt. Vi vill också redan nu redovisa våra farhågor för att detta nya globala påverkanstänkande i utvecklingssamarbetet i realiteten kommer att utnyttjas av de parter som har tillgång till maktmedel. De båda första leden sker inom FN, som saknar maktmedel. Den gemensamma aktionen däremot kommer att ske under Världsbankens ledning. Bankens målsättningar för u-ländernas utveckling, vilka överensstämmer med Förenta staternas intressen i tredje världen, kommer i första hand att främjas av den globala påverkansaktionen. Det är enligt vår uppfattning angeläget att FN inte genom en sammankoppling med denna aktion komprometteras.

Innan vi inleder granskningen av de tre leden vill vi redovisa att försök att tillämpa detta biståndstänkande gjordes av USA redan i början av 1960-talet i anslutning till Framstegsalliansen. Det misslyckades dels på grund av de latinamerikanska staternas möjligheter att i enlighet med suveränitetsprincipen avvisa försök till politisk påtryckning, dels på grund av 'givarens'/USA:s preferens för politiskt status quo, vilket resulterade i att reaktionära och näringslivsvänliga regeringar uppmuntrades trots att långtgående förändringar i samhällsstrukturen skulle främjas enligt alliansens stadgar framför de i alliansens stadgar framförhandlade kraven på långtgående förändringar i samhällsstrukturen.

Internationella förhandlingar som forum för politisk påverkan på u-länderna

Det första ledet i denna politiska påverkan gentemot u-länderna skall således utövas vid globala förhandlingar i FN:s regi om u-ländernas utvecklingsproblem.

Dessa förhandlingar har tidigare inriktats på frågor som direkt rör handelsförbindelserna mellan u- och i-länder och utvecklingsbiståndet – omfattningen av i-ländernas prestationer, u-ländernas motprestationer samt bestämmande och behandling av områden för utvecklingssamarbete. Förhandlingarna har främst inriktats på att söka påverka i-länderna.

I förberedelserna inom FN inför andra utvecklingsårtiondet har området för förhandlingarna utvidgats till att omfatta även utvecklingsprocessen i u-länderna – inte endast den begränsade del härav som äger rum inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet. Den strategi som har utarbetats för det andra utvecklingsårtiondet är inte som 1960-talets FN-strategi en strategi endast för utvecklingssamarbetet inom FN:s

ram. Den gör anspråk på att vara en strategi för hela det internationella utvecklingssamarbetet och dessutom också för allt utvecklingsarbete i u-länderna. Härigenom har man skapat en förutsättning för att de internationella förhandlingarna skall kunna fungera som ett forum för direkt påverkan på utformningen av u-ländernas utvecklingspolitik.

En annan förutsättning är att förhandlingarna blir reella förhandlingar dvs. att förhandlingsresultatet på något sätt – juridiskt, politiskt eller moraliskt – blir bindande för u-länderna. Från u-ländernas sida har man konsekvent krävt att de internationella förhandlingarna skulle leda fram till bindande åtaganden för i-länderna. Vi har ovan redogjort för svårigheterna att få fram moraliskt bindande åtaganden från i-ländernas sida, trots att de insatser som krävs från dessa länders sida inte är ideologiskt kontroversiella. Det råder ju ett stort mått av enighet om vad som är bra respektive dåligt på de områden där u-länderna försöker utöva påtryckning på i-ländernas agerande, dvs. frågor som rör biståndets villkor och omfattning. Ju mer bistånd, ju mjukare villkor, ju färre leveransbindningar desto bättre.

Det är givetvis än svårare att åstadkomma bindande utfästelser från u-ländernas sida att följa en bestämd utvecklingsstrategi, en gemensamt utformad utvecklingsideologi. Valet av politisk ideologi, av ekonomisk och social utvecklingsmodell är ju på ett helt annat sätt än frågan om biståndets omfattning och villkor en kontroversiell politisk fråga. Den är av avgörande betydelse för fördelningen av ekonomisk och politisk makt i u-ländernas samhällen. Frågor av detta slag har inget land hittills frivilligt överfört från den politiska beslutsprocessen i det egna landet – det må gälla demokrati eller diktatur – till ett annat land eller till ett internationellt organ. Utrymmet för bindande utfästelser av denna karaktär från u-ländernas sida inom ramen för FN-förhandlingar om utvecklingsproblem och utvecklingssamarbete är därför i stort sett icke existerande.

Ett annat avgörande hinder för bindande utfästelser och åtaganden från u-ländernas sida om en gemensam utvecklingsstrategi, är det på FN:s universalitet grundade kravet på opartiskhet. Ett FN-avtal med bindande utfästelser om att följa en gemensam klart formulerad strategi skulle kunna uppfattas som ett ställningstagande från FN:s sida för den ena eller andra ideologiska linjen. Under alla förhållanden är det uppenbart att de avgörande områden som skulle få undantas och de kom-

promisser, som skulle få göras för att uppnå global enighet kring ett avtal med bindande utfästelser skulle leda till en mager, icke sammanhängande och icke tillämpningsbar strategi. Formuleringarna skulle med nödvändighet få göras vaga, lösa och mångtydiga eftersom ett sådant avtal skulle behöva rymma olika politiska ideologier och sinsemellan oförenliga utvecklingsstrategier.

Internationella förhandlingar som inte syftar till på något sätt bindande avtal kan inte fungera som effektiva påtryckningsinstrument. De kan emellertid i stället bli fria och djupborrande diskussioner om utvecklingsproblemen i u-länderna. De politiska bindningar som realförhandlingar alltid medför behöver inte hämma diskussionen. Stringent och konsekvent formulerade idédokument kan produceras. Förhandlingsmaterialet kan bli av stort värde för de u-landsregeringar som önskar använda det och såtillvida kan en påverkan på utformningen av u-ländernas utvecklingspolitik erhållas. Materialet kan också användas av politiska partier och grupper utanför regeringsställning i u-länderna och på detta sätt indirekt påverka utvecklingspolitikens utformning i dessa länder.

Förberedelserna inför FN:s andra utvecklingsårtionde har delvis fått denna karaktär av öppen och penetrerande genomgång och analys av utvecklingsproblemen i u-länderna.

Utvecklingsforskningen har kopplats in. Forskning om de sociala faktorerna i utvecklingsprocessen har initierats i förberedelsearbetet. Även politiskt kontroversiella frågor har tagits upp och förslag till lösningar har presenterats. Resultatet har förts ut i förhandlingarna. Värdefull dokumentation har arbetats fram. Ett gott exempel på obunden diskussion inom ramen för förberedelserna är den rapport som utarbetades av det expertmöte i Stockholm om socialpolitik och socialplanering i utvecklingsprocessen som inom ramen för förberedelserna för andra utvecklingsårtiondet sammankallades av FN på initiativ av FN-sekretariatets avdelning för sociala utvecklingsfrågor sommaren 1969. Eftersom man vid detta möte inte skyggade för de centrala politiska problemen har rapporten blivit ett av de starkaste och mest centrala FN-dokument som har publicerats.

Förberedelserna och de resultat de har frambringat är den egentliga framgången i arbetet på att skapa en strategi för en global aktion för u-ländernas utveckling. Ett annat betydelsefullt resultat är att diskusionen och de politiskt kontroversiella förslagen till lösningar och åtgärder också kan leda

till en aktivering av FN:s fackorgan inom respektive kompetensområden under 1970-talet. Fackorganen har nu större möjlighet att frigöra sig från hämmande politiska bindningar i kunskapsinhämtande och analys av u-ländernas utvecklingsproblem. Detta är väsentligt eftersom de skall fungera som effektiva internationella konsultorganisationer, till vilka alla u-länder skall kunna vända sig oberoende av vilken utvecklingsstrategi de har valt – generellt och på olika sektorer av samhällslivet. I detta sammanhang vill vi framhålla, att det däremot är orealistiskt att tro att fackorganen skall kunna formulera någon bindande allmängiltig utvecklingsstrategi inom sina respektive sektorer.

Genom att försök gjordes under förhandlingarna att åstadkomma på något sätt bindande utfästelser blev emellertid FN-strategin inte ett konsekvent, sammanhängande och rikt idédokument. Den blev istället torftig och självemotsägande. Som vägledning för u-länderna lämnar den endast allmänna fraser. Då strategin samtidigt av ovan redovisade skäl inte kunde ge upphov till några vare sig politiskt eller moraliskt bindande utfästelser från u-ländernas sida, blev den inte heller någon styrande utvecklingsstrategi. Slutförhandlingarna och själva strategidokumentet blev således – till skillnad från förberedelsearbetet och dettas resultat – både ointressant och av föga betydelse.

FN-strategin

Suveränitetsprincipen är emellertid på flera ställen inskriven i FN-strategin. Det primära ansvaret för u-ländernas utveckling åvilar dem själva (§ 11). Varje u-land har ansvaret för att fastställa sitt eget tillväxtmål (§ 13). U-länderna skall själva formulera sina befolkningspolitiska målsättningar (§ 115). U-länderna måste bära, och bär redan nu, det primära ansvaret för finansieringen av sin utveckling (§ 41). Tillgängligt sparande skall kanaliseras till investeringsprojekt i överensstämmelse med varje u-lands utvecklingsprioriteringar (§ 41). Produktionsökningen skall huvudsakligen ske på u-ländernas eget ansvar (§ 73).

Strategin innehåller en rad imperativ. 'U-länderna skall' göra så eller så. Ofta uppmjukas dock imperativen till rekommendationer. 'U-länderna bör' förbättra, utbygga, vidta lämpliga åtgärder etc. Imperativen är i de flesta fall allmänna fraser. U-länderna skall utarbeta och genomföra utbildningsprogram, som tar hänsyn till utvecklingsbehoven (§ 67). De skall införa

minimiprogram för hälsovården (§ 68). U-länderna skall vidta särskilda åtgärder för att öka produktionen i syfte att härigenom få fram erforderliga varor och tjänster för en höjning av levnadsstandarden och en stark ekonomi (§ 73). Bland andra påpekanden kan nämnas att u-länderna också skall utforma en 'ändamålsenlig' strategi för jordbruket, vidta åtgärder för främjande av industrin samt tillse att den grundläggande infrastrukturen byggs ut i 'tillräcklig omfattning'. De skall vidare intensifiera sina ansträngningar att i högre grad utnyttja exportfrämjande åtgärder som instrument att öka exporten.

I vissa fall mjukar man upp imperativen med en artighet gentemot u-länderna. De skall 'fortsätta' att vidta kraftfulla åtgärder för att uppnå en mer fullständig mobilisering av alla inhemska resurser. De skall också 'fortsätta' att tillämpa en sund finans- och penningpolitik – underförstått som de redan gör och alltid har gjort.

När strategin kommer in på områden där imperativen eller rekommendationerna till åtgärder kan vara politiskt kontroversiella ökar försiktigheten. Beträffande familjeplanering är denna försiktighet uppenbar. Enligt strategin skall de u-länder som anser att takten i befolkningsökningen utgör ett hinder för utvecklingen 'vidtaga erforderliga åtgärder i överensstämmelse med varje lands utvecklingsbegrepp'.

En annan kontroversiell politisk frågeställning som berörs i strategin och som behandlas försiktigt gäller den offentliga sektorns och kooperationens roll i näringslivet. Denna roll blir 'beroende av enskilda länders sociala struktur och speciella förhållanden'.

Den privata sektorns roll avses däremot inte enligt FN-strategin bli beroende av de enskilda u-ländernas ekonomiska och sociala struktur. Inte ens de privata utländska investeringarnas roll ifrågasätts. U-länderna skall enligt paragraf 50 'vidta lämpliga åtgärder för att inbjuda, stimulera och effektivt utnyttja utländskt privat kapital, varvid skall beaktas vilka insatsområden där sådant kapital bör eftersträvas och hänsyn tas till betydelsen av gynnsamma villkor som främjar möjligheterna till varaktiga investeringar'. Här kommer plötsligt ett imperativ i en fråga av central politisk natur, som inte endast gäller maktförhållandena i u-länderna utan också i hög grad berör relationerna mellan u- och i-länderna. I en fråga där världen är delad i två läger tar strategin utan någon som helst reservation och utan försiktighet i skrivningarna ställning för den ena sidan. Hur skall ett socialistiskt u-land som t.ex. Kuba och

Nordvietnam eller ett u-land på väg mot socialism som Tanzania, Ceylon eller Chile eller för övrigt varje annat u-land som under 1970-talet orienterar sig eller överväger att orientera sig mot en socialistisk politik kunna efterleva FN-strategins imperativ i denna fråga? I sin röstförklaring när strategin enhälligt antogs formulerade Chile 'en allmän reservation mot paragraf 50' därför att den 'inte tar hänsyn till u-ländernas grundläggande intressen vad gäller utländskt kapital'. Andra u-länder som inte formellt reserverat sig men som inte önskar främja privata utländska investeringar kommer emellertid självklart inte heller att känna sig bundna av strategin.

På i-landssidan kan i detta sammanhang nämnas de östeuropeiska socialistländernas allmänna reservation i de utvecklingspolitiska avsnitten. Dessa länder deltog inte i det förberedande arbetet vilket delvis kan förklara det ensidiga ställningstagandet till förmån för den privata sektorns roll i u-ländernas utveckling. När socialistländerna därför röstade för FN-strategin skedde det med förbehållet att de endast accepterade de rekommendationer som låg i linje med deras egen syn på utvecklingsprocessen.

Det är lika uppenbart att de u-länder i vilka regeringarna företräder och baserar sin makt på in- och utländska kapitalägargrupper, storjordägare, storindustrialister etc. inte kommer att känna sig bundna av FN-strategins jämlikhetsmål och de åtgärder som rekommenderas på grundval av dessa. De allmänna uppmaningarna att t.ex. 'förbättra' näringstillförseln och tillgången till bostäder 'särskilt för låginkomstgrupper' är emellertid inte svåra att uppfylla om man börjar på en så låg nivå som de flesta u-länder. Detsamma gäller 'omhuldande av barns välbefinnande'. 'Lämpliga åtgärder' för att engagera barn och ungdom i utvecklingsprocessen bör inte heller vara någon omöjlighet, i synnerhet som strategin givetvis – i enlighet med suveränitetsprincipen – överlämnar åt u-länderna att själva avgöra vilka åtgärder som är lämpliga. Detta senare innebär också att skrivningen av den politiskt kontroversiella jordreformfrågan har kunnat accepteras av samtliga u-länder. Enligt paragraf 75 i den enhälligt antagna FN-strategin skall 'jordreformen genomföras i syfte att främja såväl social rättvisa som effektivitet i jordbruket' – 'när så är lämpligt'.

En annan fråga som är av stor betydelse för u-ländernas möjligheter att fullt ut utnyttja sina resurser i utvecklingsprocessen gäller deras rätt att förfoga över sina naturtillgångar. Denna rätt har inskrivits i FN-strategin. U-länderna skall enligt stra-

tegin vidta åtgärder för att utveckla de egna naturtillgångarna. De skall kunna utöva en ständig suveränitet över dessa tillgångar. Detta kan synas okontroversiellt, men när strategin antogs förklarade Förenta staterna i sin röstförklaring att man inte tolkade denna strategins text så att den 'på något sätt inverkade på okränkbarheten av fritt ingångna avtal eller staters skyldigheter enligt folkrätten att betala snabb, tillräcklig och effektiv kompensation' vid nationaliseringsåtgärder.

När professor Jan Tinbergen under förberedelserna inför andra utvecklingsårtiondet besökte Sverige diskuterade han särskilt frågan huruvida man i strategin skulle sätta målet för u-ländernas ekonomiska tillväxttakt under 1970-talet till 6 eller 6,5 %. Tinbergen ägnade en stor del av sin kraft på att försöka genomdriva den högre siffran. Striden i FN mellan 6 %-anhängarna och de som pläderade för 6,5 % slutade oavgjort: FN-strategin stadgar 'minst 6 %'. Emellertid har varje u-land – som tidigare nämnts – enligt FN-strategin ansvaret för att fastställa sitt eget tillväxtmål i ljuset av sina egna förhållanden'. Dessa 'egna förhållanden' är verkligheten i u-länderna – striden om procenttalet skedde i de internationella konferensernas värld. Lika nöjda som Tinbergen måste ha varit, var de grupper i FN som lyckats få in jämlikhetsmålen och rekommendationerna om lämpliga åtgärder rörande de sociala faktorerna i utvecklingsprocessen. De hade vunnit en stor seger över reaktionens krafter. Det fanns också de som blev besvikna över formuleringarna i strategin. Den realistiska utformningen av familjeplaneringsrekommendationerna upplevdes således på sina håll som ett misslyckande i kampen mot befolkningsexplosionen.

Vi har tagit upp dessa exempel på upplevelser av seger och förlust i förhandlingarna om formuleringar i strategin därför att de så lätt förstoras upp och ger ett intryck av verkliga segrar och förluster. Segern över reaktionens krafter vinner man emellertid inte i FN:s konferenslokaler lika litet som man där kommer till rätta med de sociala och ekonomiska problem som kan uppstå i u-länderna till följd av en mycket snabb folkökning. I synnerhet inte i förhandlingar om icke bindande, allmänt formulerade rekommendationer.

Politisk påverkan på u-länderna genom översyn och värdering av FN-strategins åtaganden

En kontinuerlig uppföljning av strategin förutses under 1970-talet. En genomgripande granskning och värdering av framstegen skall enligt strategin ske vartannat år. FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) har ansvaret härför.

Granskningen och värderingen kan emellertid inte bli någon 'domstolsbehandling', där u-landsregeringarna ställs till svars och där FN-strategins allmänna fraser ges ett innehåll. De regionala kommissionerna, som har huvudansvaret för granskningen av utvecklingsresultatet i sina regioner, kan inte bli tribunaler vilka bedömer vilka utbildningsprogram som tar hänsyn till utvecklingsbehoven, vad som får anses vara ett minimiprogram för hälsovården eller när det befinnes lämpligt att genomföra en jordreform.

De vartannat år återkommande utvecklingskonferenserna inom ramen för utvärderingen av framstegen och förberedelserna inför dessa konferenser kan emellertid – liksom arbetet inför utropandet av FN:s andra utvecklingsårtionde – ge möjligheter att stimulera utvecklingsforskningen inom olika sektorer. Genom att framhålla obundenheten istället för att försöka ge intryck av bindande utfästelser från u-ländernas sida, när sådana inte är tänkbara, kan både konferenserna och förberedelserna ta upp också de centrala utvecklingsproblemen: de politiska. Härigenom och med hjälp av de uppgifter som insamlas för utvärderingen skapas förutsättningar för en mera realistisk och verklighetsförankrad analys av utvecklingsproblemen.

Utvärderingskonferenserna ger också bättre möjligheter att föra ut förslag till lösningar på centrala utvecklingsproblem till beslutsfattare i u-länderna. Globala utvecklingskonferenser i FN:s regi fungerar i detta sammanhang bättre än forskningssymposier och facklitteratur.

Den gemensamma aktionen

Strategiförhandlingarna har inte blivit det instrument för politisk påverkan på u-länderna som många på i-landshåll önskat. Det orimliga i uppgiften att utforma en bindande gemensam utvecklingsstrategi för alla u- och i-länder är uppenbart. Man kan f ö. knappast tala om att det finns någon utvecklingsstrategi. FN-strategins allmänna fraser kan – med undantag för stadgandet om privata utländska investeringar – omfattas av nära nog varje utvecklingsstrategi.

Inte heller föreligger det några förutsättningar att utvärderingen och granskningen av utvecklingsresultaten under FN:s andra utvecklingsårtionde skall kunna leda till krav på u-län-

derna att utforma sin utvecklingspolitik så att de på rättviseidealen formulerade utvecklingsmålen uppfylls.

Den inledda samordningen mellan biståndsgivarna kommer emellertid att fortsätta under 1970-talet.

Det är helt uppenbart att koordineringen av de icke-socialistiska i-ländernas bistånd kommer att ledas av Världsbanken som ju redan samordnar en väsentlig del av detta bistånd. Detta sker genom att banken för en rad u-länder organiserar biståndskonsortier och konsultativa grupper i vilka de största biståndsgivarna är medlemmar. Världsbanken utövar således i dag ordförandeskap och sekretariatsfunktioner för 12 av de 14 konsortier och konsultativa grupper som hittills bildats. Ytterligare fem sådana grupper organiseras för närvarande av banken.

Världsbanken har kunnat inträda i denna roll som samordningsledare av flera skäl. Banken har under lång tid byggt upp en administrativt väl fungerande organisation – såväl centralt som i u-länderna. Denna organisation har ytterligare förstärkts och byggts ut av bankens nuvarande ledning. Förmågan att på ett effektivt sätt förbereda, planera och utvärdera investeringsprojekt kompletteras med ett länderkunnande som baseras på många års systematisk faktainsamling om de länder i vilka banken är verksam. Faktainsamlingen sker i första hand genom av banken utsända länderutredningar. Denna verksamhet byggs nu ut kraftigt. Enligt nuvarande planer skall utredningar ske årligen i de 30 största u-länderna och vartannat eller vart tredje år i ytterligare 60 u-länder! Till dessa utredningar skall också knytas FN:s chefsrepresentanter i u-länderna och teknisk expertis från FN:s fackorgan.

Världsbanken bygger också upp ett ämneskunnande dels genom att i bankens centralorganisation skapa enheter som täcker olika ämnesområden, dels genom att ta ledningen i givarkonsortier för behandling av olika utvecklingssektorer – hitintills främst jordbrukssektorn. Även på jordbruksforskningsområdet har Världsbanken tagit initiativ till en samrådsgrupp.

Rollen som samordningsledare förstärks av att bankgruppens biståndsorgan, IDA, genom en fördubbling av bidragen från medlemsländerna från två till fyra miljarder kr. per år blivit världens näst efter USA största biståndsgivare. Detta avspeglar det förtroende de stora biståndsgivande länderna känner för banken, vilket baseras huvudsakligen på tre faktorer. En faktor är den administrativa effektiviteten. En annan

är det förhållandet att i-länderna genom röstningsreglerna, till skillnad från i FN-biståndet, har majoritet och kontroll över bankens verksamhet. Slutligen beror det på bankens utvecklingsstrategi, som betonar den privata sektorns roll i u-länderna, och därigenom främjar privata utländska investeringar.

Världsbanken har från början sökt påverka såväl i-ländernas biståndspolitik som u-ländernas utvecklingspolitik. Detta har skett i första hand indirekt, genom de tidigare nämnda ländergruppernas rapporter och genom den av banken ledda diskussionen i konsortier och konsultativa grupper. Direkt har banken sökt påverka u-länderna genom kontakter med regeringsmedlemmar och ansvariga tjänstemän.

De krav på utformningen av utvecklingspolitiken som riktats mot u-länderna är baserade på Världsbankens utvecklingsstrategi. Till skillnad från FN-strategin består denna av reella riktlinjer för utformningen av en utvecklingspolitik. Världsbankens utvecklingsstrategi har sålunda klart tagit ställning för *en* väg för u-ländernas utveckling: marknadsekonomin med den avgörande rollen tilldelad den privata sektorn. De utvecklingsmål som formulerats på grundval av rättviseidealen riskerar härigenom att komma i andra hand i förhållande till kommersiella u- och i-landsintressen. Detta förhållande bestyrks av den presentation av Världsbanksstrategin som gjordes i den s.k. Pearsonkommissionens rapport (1969). Vi vill i detta sammanhang betona faran av att se diskussionen och ställningstagandena i de för banken sekundära fördelningsfrågorna som 'små steg i rätt riktning'. Ett positivt omnämnande av de sociala faktorernas betydelse i utvecklingsprocessen som gjorts vid några tillfällen av bankens verkställande direktör innebär inte någon förändring av bankens grundläggande syn på utvecklingen. Denna bestäms av de i-landsintressen som styr bankens ledning.

Det avgörande inflytandet över bankens verksamhet utövas av Förenta staterna. Detta är delvis en följd av landets ställning som den största bidragsgivaren och den därav följande stora röstandelen – ca 25 % av röststyrkan såväl i Världsbanken som IDA. USA:s maktställning är emellertid i första hand avhängig av landets fullständiga kontroll över bankens verkställande ledning. Denna ledning är nämligen helt ansvarig för bankgruppens planering. Ländervalet inklusive fördelningen av insatserna mellan mottagarländerna avgörs således av denna instans utan möjligheter till insyn och kontroll. Direktionen i vilka bankens medlemsländer har representanter som

genom röstning kan föra fram sina länders inställning i olika frågor har inget inflytande över dessa frågor. Detsamma gäller länderutredningarna och konsortiemötena vilka läggs upp av bankledningen utan att denna konsulterar direktionen.

Förenta staternas syn på utvecklingsprocessen har helt slagit igenom i bankens utvecklingsstrategi. Härtill kommer att bankens länderval på ett iögonenfallande sätt kommit att främja USA:s säkerhets- och stormaktspolitiska intressen. I detta sammanhang kan nämnas bankens starka satsning på Indonesien och Grekland sedan länderna skiftat regering och därigenom utrikespolitik. Svängningarna i kreditgivningen till Brasilien under olika regeringar – med olika inställning till privata amerikanska investeringar – är ett annat exempel. Slutligen kan nämnas att banken nyligen inrättat en enhet för förberedelse av kreditgivning till Mekongprojektet i Sydostasien.

Man bör skilja mellan IDA:s roll som förmedlare av finansiellt utvecklingsbistånd, Världsbanksgruppens roll som samordnare av internationellt utvecklingsbistånd och Världsbankens självpåtagna uppgift att formulera en utvecklingsstrategi som skall styra tredje världens utveckling.

IDA:s roll som förmedlare av finansiellt utvecklingsbistånd är värdefull i synnerhet genom de mjuka villkor och den obundenhet som kännetecknar IDA-krediterna samt den noggrannhet med vilken de planeras och genomförs. Däremot är det mot bakgrund av Världsbanksgruppens starka utvecklings- och utrikespolitiskt betingade biståndsvillkor otillfredsställande att IDA är den enda betydelsefulla kanalen för multilateralt kreditbistånd. En upprustning av FN:s på u-ländernas initiativ tillskapade kapitalfond är därför en angelägen uppgift.

En huvuduppgift i det multilaterala biståndet bör vara att kraftigt bygga ut FN:s biståndsgivning så att denna blir dominerande i det internationella utvecklingssamarbetet. Inte endast därför att FN:s roll i världen härigenom kan stärkas utan också för att FN:s utvecklingssamarbete med u-länderna är befriat från otillbörliga politiska villkor och grundat på en samarbetsetik som har u-ländernas fulla förtroende samt därför att u-länderna genom FN:s röstningsregler – en nation, en röst – kan få ett avgörande inflytande på utformningen av FN:s biståndspolitik.

Härigenom kan samordningen av biståndet överföras till dess självklara plats – hos u-ländernas egna myndigheter. Det är i detta sammanhang väsentligt att betona att den samordning av FN:s bistånd som planeras enligt Jackson-studiens rekommendationer endast innebär en administrativt betingad samordning av de olika FN-organens bistånd. Trots att försök gjorts – och görs – kommer däremot FN inte att kunna bli ett organ som i likhet med Världsbankskonsortierna och DAC, genom att ta ledningen för en samordning av flera biståndsgivare försöker bygga upp en maktposition för givarsidan i utvecklingsbiståndet.

Än viktigare är att en dominerande roll för FN som biståndsgivare kan förstärka dess roll som centralt forum för forskning och diskussion av u-ländernas utvecklingsproblem och därigenom som centralt konsultorgan i utvecklingsfrågor vilket skall kunna lämna stöd till alla u-landsregeringar. Detta innebär inte att FN bör överta Världsbankens roll som det organ som formulerar en enda utvecklingsstrategi för tredje världen utan endast att FN bör bryta bankens makt i detta avseende.

De som vill se och försöker verka för att FN och dess fackorgan skall bli ansvariga för u-ländernas utveckling och styra denna så att den utformas i enlighet med rättviseidealen gör endast världsorganisationerna en otjänst genom att skapa förväntningar som inte kan uppfyllas och som därför leder till besvikelser.

En strategi med bindande utfästelser för u-länderna är inte möjlig att åstadkomma. Försöken att skapa överstatliga maktmedel kommer att motarbetas. Så t.ex. fällde u-länderna nyligen förslaget att göra fördelningen av FN:s samlade bistånd beroende av hur 'bra' de lyckats att genomdriva utvecklingsansträngningarna och främja de på rättviseidealen grundade utvecklingsmålen.

Internationellt samarbete för utveckling

Det högtidliga talet om en gemensam aktion för tredje världens utveckling har inte kunnat dölja för u-länderna att i-ländernas insatser är och kommer att förbli av begränsad omfattning och i stor utsträckning av tvivelaktigt värde genom att de i första hand baseras på i-ländernas inskränkta nationella egenintressen. U-länderna är idag medvetna om att de i första hand måste lita till de egna ansträngningarna. Frågan för dem gäller idag hur de skall kunna förstärka sina positioner så att deras relationer med i-länderna, liksom de ekonomiska relationerna mellan i-länder, kan leda till något så när lika fördelar för båda parter.

Denna insikt har lett till besvikelser – och klarsyn. Vi vill

avslutningsvis citera några u-landskommentarer till den föreliggande situationen.

Först besvikelsen. I sin röstförklaring när FN-strategin antogs gjorde Chile följande uttalande:

'De allmänna och speciella reservationer som vi har känt oss förpliktade att formulera leder oss till att upprepa vår förvissning att det internationella samarbetet befinner sig i ett kristillstånd. De rika ländernas brist på förståelse för u-ländernas problem; den oförändrat negativa inställningen till våra legitima förväntningar och förslag; den negativa och indifferenta inställningen hos vissa i-länder gentemot en biståndsgivning till u-länderna befriad från givarintressen; den protektionistiska politik som förs av vissa i-länder och andra i-länders politik att subsidiera en oekonomisk produktion av varor vilka också produceras i u-länderna; tendensen hos stormakternas regeringar att frysa budgeten hos de FN-organ som stöder ekonomisk och social utveckling; ansträngningarna hos vissa i-länder att ersätta det internationella samfundets ansvar för underutvecklingens problem med andra fiktiva problem eller sådana problem som inte gäller u-länderna, t.ex. miljövården, rymden osv.; den otillräckliga och ofullständiga informationen av världsopinionen, undertryckandet av eller indifferensen gentemot ungdomsrörelser i i-länderna som har tagit upp u-ländernas problem – alla dessa och andra faktorer visar att de rika länderna har försummat sitt ansvar för utvecklingen. Detta är krisen i det internationella samarbetet. Det är vår tids tragedi. Det växande välståndet hos ett fåtal nationer står i kontrast till den fruktansvärda nöd som hemsöker två tredjedelar av mänskligheten.'

Som ett exempel på klarsynen skall vi avslutningsvis citera ett utdrag ur Tanzanias inlägg vid de alliansfria staternas toppkonferens i Lusaka 1970.

'Det kan naturligtvis inte förnekas att humanitära och etiska frågor spelar en viss roll i policy-utformningen, men det är en underordnad roll och det är i själva verket makten och egennyttan som är avgörande i de viktigaste besluten. Och detta innebär att det är farligt och missvisande att diskutera internationella utvecklingsprojekt som om det vore en fråga om 'bistånd', 'kooperation' eller 'samarbete'. Ett sådant tänkande leder till reformförslag som är i grunden inadekvata, därför att de inte bygger på en analys av den rådande makt- och intressefördelningen eller tar hänsyn till de ändringar i denna fördelning som förslagen skulle medföra.'

Thord Palmlund
Multibi – eller multi och bi

Definitioner. Biståndets vägar

Rubrikens litet lustiga rad av vokaler och konsonanter avslöjar för den invigde och döljer för den oinvigde att denna uppsats skall handla om några av de vägar som står till buds när våra biståndsresurser skall överföras till u-länderna.

Totalt sett i världen är det den bilaterala vägen, alltså direkt bistånd från ett i-land till ett u-land, som dominerar. På 1960-talet skedde 90 procent av i-ländernas mer eller mindre biståndsmässiga resursöverföringar till u-länderna inom ramen för direkta överenskommelser mellan ett i-land och ett u-land. Återstoden – omkring 10 procent – ombesörjdes av mellanstatliga organisationer, främst FN-familjen inklusive Världsbanksgruppen.

Det svenska biståndsmönstret har varit annorlunda. Vårt stöd till u-ländernas utveckling var från början en del av vårt mellanstatliga engagemang inom FN och 50-talets obetydliga svenska u-hjälp bestod nästan uteslutande av bidrag till mellanstatliga biståndsprogram. Det var först efter proposition 100 år 1962 och NIB:s tillkomst samma år, som den bilaterala andelen av den statliga u-hjälpen började bli att räkna med. Fortfarande gällde multilateral preferens. Den svenska bidragsgivningen, främst till FN:s Särskilda Fond och till Världsbankens organ för kreditgivning på biståndsvillkor – IDA – ökade kraftigt, men den bilaterala andelen av den svenska biståndskakan ökade naturligtvis snabbare, eftersom det bilaterala biståndet startade från mycket låg utgångspunkt, när biståndsanslagen började växa på allvar. Efter några år kom man fram till en fördelning mellan multilateralt och bilateralt bistånd som kommit att stå sig: Något mer än 40 procent av den svenska u-hjälpen lämnas som bidrag till mellanstatliga organisationers biståndsprogram, medan resten, åtminstone anslagsmässigt, kunnat betecknas som bilateralt bistånd. Hela beloppet för bilateralt bistånd har emellertid inte använts inom ramen för direkta överenskommelser mellan Sverige och enskilda u-länder. Istället har en ganska betydande del av de bilaterala biståndsanslagen använts för finansiering av projekt som genomförts av FN-organ och där det är FN-organet som utgjort u-landets samarbetspart. Vissa år under

senare delen av 60-talet användes inemot en tredjedel av det bilaterala gåvoanslaget på denna mellanform av multilateralt och bilateralt bistånd, som kommit att kallas multibi.

Mellanformerna uppträder i åtskilliga varianter. Vanligen menas med multibibistånd bidrag till ett FN-organ för ett visst projekt. En annan mellanform består i särskilda bidrag till ett FN-organ för insatser inom ett visst ämnesområde. Sverige förbehåller sig därvid ibland rätten att konsulteras angående medlens användning. Ytterligare en annan mellanform är samfinansiering med Världsbanken/IDA, som förekommer i stor utsträckning inom det svenska programmet för utvecklingskreditgivning. Samfinansiering innebär att Sverige träffar avtal med ett u-land och Världsbanken/IDA om svensk finansiering av en del av en Världsbanks/IDA-kredit, använd på ett projekt som förberetts och vars internationella resurstillskott administreras av Världsbanken. Parallellfinansiering är en besläktad samarbetsform. Man talar därom i fråga om direkta bilaterala krediter, som används för finansiering av specificerade delar av ett Världsbanksprojekt eller av verksamhet i direkt anslutning till ett Världsbanksprojekt.

Katalogen för varianter kunde fortsättas, men vad som sagts räcker för att illustrera floran av mellanformer av bilateralt och multilateralt bistånd. Vad denna uppsats skall handla om är dessa mellanformers, främst det rena multibibiståndets, berättigande. Fyller de något syfte? När bör de förekomma? Hur bör de planeras in för att fungera som effektiva former för resursöverföring till u-länderna?

Multibis alternativ

Det finns skäl att ställa frågan om multibibiståndets berättigande. Den rika världens resursöverföring till de fattiga länderna sådan denna sker på biståndets huvudstråk – den bilaterala och den multilaterala – är ofta långsam och invecklad. I ena fallet skall ett u-lands ofta underbemannade och gnisslande administrativa maskineri fås att gnissla i takt med ett i-lands underbemannade och gnisslande biståndsadministration, vanligen stadd i omorganisation eller sysselsatt med försvar av sitt nyutstakade kompetensområde mot myndigheter som i hundratals år ägnat sig antingen åt utrikes förbindelser eller inrikes administration. För att få FN-bistånd skall å andra sidan u-landet samarbeta med en av de stora internationella byråkratierna med dess speciella arbetsformer, effektivitetshämmande kontroller och interna motsättningar. Skall denna bild tillåtas att ytterligare kompliceras genom administrativa mellanformer som medför en ökning av antalet inblandade organisationer och beslutsinstanser? Vore det inte enklare för Sveriges del att öka bidragen till IDA, UNDP och UNICEF, så att det som återstår på de bilaterala anslagsposterna är vad som SIDA med hjälp av svenska institutioner och svenskt näringsliv skall kunna utnyttja på ansvarigt sätt?

Historik. Motiv

Hur har multibibiståndet uppkommit? Hur har det motiverats?

Ett behov av multibibistånd uppstod när de bilaterala biståndsanslagen började öka kraftigt från år 1962. Biståndsadministrationens kapacitet och erfarenhet stod inte i proportion till de resurser som ställdes till förfogande för bilateralt bistånd. I fråga om kreditbiståndet var det naturligt att söka samarbete med Världsbanken. Samfinansieringsoperationerna gjorde det möjligt för Sverige att satsa bilaterala kreditresurser, vars utnyttjande man inte själv hade resurser att planera, på välplanerade projekt, som inte medförde någon mera omfattande administrativ insats från svensk sida. Men det var inte bara fråga om att utan alltför mycket möda finna säkra projekt att satsa pengar på. Samröret med banken hade också till syfte och har haft till resultat att bidra till utbildning av svenska administratörer i internationell kreditgivning. Samma vinst har gjorts för svenska konsulter. Samarbetet med banken har resulterat i att de getts tillfälle medverka i planerings- och utredningsarbeten, som vidgat deras erfarenhet av utvecklingsfinansiering i u-länder. En uppbyggnad av en kader av svenska administratörer och fackexperter inom och utom administration är ett villkor för en vidgad svensk bilateral kreditgivning. Samfinansieringsoperationerna har därmed inte bara skapat möjlighet att använda svenska kreditresurser på ett godtagbart sätt utan har också förbättrat möjligheterna för ökad svensk bilateral kreditgivning.

Det första multibiprogrammet med FN:s fackorgan avsåg en rad insatser för afrikansk kvinnoutbildning. De för NIB:s kapacitet överväldigande medelstillgångarna på det bilaterala gåvobiståndsanslaget utgjorde en förutsättning för den av Inga Thorsson företagna identifieringen av kvinnoutbildningsprojekt, som UNESCO, ILO och FAO åtog sig att planera

och genomföra. I det fallet var Sverige inte endast ute efter projekt att sätta pengar på och ett erfarenhetsberikande samarbete. Man ville också med penningens makt få FN-organen in på ett enligt svensk uppfattning eftersatt område i den internationella biståndsgivningen: Kvinnoutbildningen. Samma slags motiv har varit aktuellt även senare, inte minst när Sverige i olika sammanhang ställt i utsikt bidrag för familjeplaneringsinsatser eller när Sverige stött exportfrämjande åtgärder genom bidrag till GATT:s/UNCTAD:s International Trade Centre (ITC). I fråga om familjeplanering gällde det att genom bidrag få in FN på området och att få FN att bygga upp expertis, medan bidragen till ITC snarast var en upphandling av expertis för insatser som dessutom hade förutsättning att bli mera verkningsfulla om de företogs på internationell basis.

Genom multibi har man alltså velat möjliggöra för FN-organ att företa insatser inom vissa av Sveriges prioriterade ämnesområden. Extrabidragen har också använts för att öka FN-biståndet till vissa länder. En rad olika faktorer har samspelat: Bristande administrativ kapacitet i Sverige kombinerad med politiken att det av SIDA administrerade biståndet skall koncentreras till ett fåtal länder; en svensk önskan att lämna bistånd till ett visst land parad med önskan både att identifieras med FN i landet i fråga och att genom ett resurstillskott möjliggöra för FN att spela en mera framträdande roll än som annars vore möjligt. Dessa svenska intressentsynpunkter kunde sammanfalla med en önskan hos FN-organet att lämna ett större bidrag till landets i fråga utveckling än som dittills varit möjligt med dess egna resurser. Detta samspel av faktorer var aktuellt när Sverige inledde sitt multibibistånd till Sydafrikas randstater Botswana, Lesotho och Swaziland, ett biståndsprogram som företogs med det klart politiska motivet att bidra till dessa staters ekonomiska självständighet gentemot Sydafrika. I linje med Sveriges generella politik gentemot Sydafrika borde detta ske inom FN:s ram. Multibibiståndet till Cuba är ett annat exempel på ett likande samspel av faktorer. I någon biståndspolitisk utläggning har därtill anförts att Cuba borde komma i fråga för multibibistånd därför att detta vore ett lämpligt sätt att inleda samarbete med ett land som man tidigare inte lämnat bistånd till men som Sverige eventuellt med tiden skall ha ett utökat bilateralt samarbete med. Av skäl som inte rimligen kan vara utan samband med Förenta staternas relationer till Cuba hade Cuba

mottagit mindre FN-bistånd än som kunde anses dess berättigade andel. De svenska bidragen resulterade i en välkommen möjlighet för det berörda FN-organet att rätta till denna obalans.

Även andra motiv för svenskt multibibistånd har anförts. Genom multibi sparar man på svenska administrativa resurser, har det ibland hetat. Det har också sagts att man därigenom kan utnyttja existerande kapacitet hos FN-organ. Till förtjänsterna kan man vidare räkna att samarbetet med FN-organen ger SIDA en inblick i deras arbete i allmänhet och i deras sätt att använda svenska utvecklingsresurser i synnerhet.

Varför inte multibi?

De skäl som nämnts har haft sin giltighet. Multibibiståndet har haft en viktig roll att spela under den uppbyggnadsperiod som 60-talet representerat för det svenska biståndsprogrammet. Men är vår erfarenhet sådan att vi bör vara intresserade av att under 70-talet fortsätta på den inslagna vägen? Vi har lärt oss en del som inbjuder till försiktighet. Vi har också haft anledning fundera över en del principiella och praktiska aspekter på multibibiståndet som inte är enbart tilltalande.

Vi har lärt oss att den administrativa vinsten inte är så stor på multibibiståndet. I bland blir arbetet med en insats något mindre för SIDA, men inte alltid. Ofta kräver multibi-insatserna en betydande administrativ omgång inom den svenska förvaltningen. Och kostnaden för statsverket är högre för administrationen av multibiinsatser än för vanligt bilateralt bistånd. Räkningen ser dock annorlunda ut. Den kommer inte till finansdepartementet i form av anspråk på tjänster hos SIDA utan är diskret inbakad i den projektbudget som läggs till grund för det svenska beslutet om bidrag till ett FN-organ för ett visst projekt. Viktigare invändningar kan emellertid anföras. Tänk om Förenta staterna – eller Sovjet – skulle börja lämna stora extrabidrag till enskilda FN-organ och föreskriva vilka projekt i vilka länder som pengarna skall användas på. Tänk om alla skulle börja ägna sig åt multibi för att med 'the power of the purse' få FN att syssla med vad just de anser viktigt. Det skulle naturligtvis inte gå, men för t.ex. Förenta staterna – intensivt sysselsatt med att finna biståndsvägar som gör det amerikanska biståndet mindre ostentativt än tidigare – kunde det ligga en lockelse i att använda FN-

paraplyn på detta sätt. Vad är det då som ger Sverige rätt att genom specialbidrag dirigera FN-bistånd till vissa projekt och länder? Är det att Sverige är litet, att man inte misstänker Sverige för imperialistiska eller kommersiella biavsikter med sitt bistånd. 'Ni svenskar är heligare än påven, när det gäller bistånd', sa nyligen en världsbanksekonom i Pakistan. Han är van att se 'the power of the purse' användas av enskilda stater i kommersiella och – ibland – politiska syften. Det är riktigt att Sveriges bistånd har till syfte att främja u-länders sociala och ekonomiska utveckling och ingenting annat, men frågan är om denna frihet från biavsikter berättigar till ett utnyttjande av FN, som endast i ringa utsträckning kan tillåtas andra biståndsgivande medlemsstater.

Kant – men det är kanske att ta till – skulle nog ha krävt en ytterligare stegring av heligheten: 'Handla så att maximen för Ditt handlande kan upphöjas till allmän lag'.

Multibibiståndet står också i konflikt med en traditionell svensk ståndpunkt i biståndspolitiska frågor. I många sammanhang har Sverige motsatt sig att FN skall ha specialfonder för olika ändamål. Sverige har hävdat att sådana skulle leda till administrativa komplikationer och snedvridningar av centralt fastställda prioriteringar – hos FN och hos biståndsmottagande stater. – Samma invändning kan resas mot en betydande del av det multibibistånd som vi bedrivit.

Principiellt finns det alltså allvarliga invändningar mot multibi. Men även mera praktiska betänkligheter kan resas. De gäller planerings- och beslutsförfarandet.

Vad som händer i fråga om multibiprojektet är att FN-organ presenterar för SIDA ett antal projektskisser och SIDA indikerar vad som skulle kunna komma ifråga för finansiering. En utförligare planering av de insatser som SIDA är intresserat av inleds därefter. Men genom att det är fråga om en irreguljär finansieringsväg är det åtskilliga faror som lurar. SIDA:s indikation om intresse kan – även om det inte är avsikten – ge föreställningen om att pengar ligger och väntar på insatsen i fråga. Läsaren av SIDA:s petita kan få samma intryck. Där står upptaget medelsberäkningar för specificerade projekt som man på detta sätt uttryckt intresse för. Detta kan i sin tur medföra att u-landet gör en mindre hård prioritetsprövning av projektet. Det behöver inte konkurrera med de framställningar som riktas till UNDP. Samma omständighet kan också få FN-organet att släppa igenom projektet lättare än om det skulle konkurrera om UNDP-medel.

Även om SIDA:s prövning av projektet sedan skulle vara sträng, har SIDA med denna uppläggning likväl ringa möjlighet att på egen hand göra den bedömning som bör vara avgörande för om ett projekt skall finansieras eller ej, nämligen värderingen av u-landets politik på området i fråga, dess möjligheter och vilja att genomföra den politiken och behovet av utländskt stöd därför. Det går inte att undvika att SIDA – om SIDA inte på egen hand skall göra om FN-organets arbete – är i händerna på det faktaunderlag som FN-organet presterat. Och hur strängt har detta i sin ambition att få igång projekt varit i sin prövning?

Liksom allt annat bistånd måste multibi-insatser definieras med utgångspunkt från utvecklingssituationen i det enskilda u-landet. Sedan situationen klarlagts och man fastställt vad man vill uppnå, gäller det att producera en plan för verksamheten och för de resurser som behövs. Biståndsplanering är främst att avgöra vilka resurser som behöver tillföras utifrån för att verksamheten skall kunna genomföras. Det är svårt att göra denna bedömning vid sammanträden mellan representanter för ett par biståndsstaber, som i de flesta fall endast har en ytlig kännedom om de länder som insatserna gäller. Vad som vidare är svårt vid denna typ av 'head-quarter'-planering av bistånd är jämförelsen mellan olika insatser i ett enskilt land. Sådana jämförelser görs bäst inom ramen för ett länderprogram. I multibisammanhang blir det emellertid istället fråga om jämförelser mellan enskilda projekt i olika länder. Skall Sverige ge FAO pengar för ett fiskeriprojekt i Östpakistan eller ett skogsprojekt i Kenya? – Det är inte lätt och inte heller särskilt fruktbart att göra sådana jämförelser.

Förutsättningarna för multibi har förändrats – bör åtminstone ha förändrats – genom de beslut om FN:s biståndsprogram som fattats med anledning av Jackson-utredningen angående FN-systemets kapacitet för biståndsgivning. Utredningen inte bara ifrågasatte en av de teser som låg till grund för multibipolitiken – att FN:s fackorgan har en outnyttjad kapacitet, som Sverige med ringa kapacitet hos sin egen biståndsmyndighet skulle kunna utnyttja. Det förhåller sig inte så. För att använda FN:s egna förväntade utvecklingsresurser behövs det en betydande effektivitets- och kapacitetsökning hos FN:s fackorgan.

Att det inom ett så stort system som FN:s samtidigt på sina ställen kan finnas ett kapacitetsöverskott är självklart. Det påpekandet är därför inte den allvarligaste invändningen mot

multibibiståndet. Svårare att komma förbi är två andra av Sverige i FN helhjärtat stödda tankar i Jackson-utredningen: att finansiären inom FN-systemet, UNDP, skall få sin position förstärkt i förhållande till fackorganen, så att man på det sättet skall få *ett* FN-biståndsprogram till ett land istället för en rad sinsemellan föga samordnade sektorsprogram. I sammanhanget skulle UNDP-representationen i u-landet förstärkas. FN-biståndet till ett land skulle sammanfattas i ett flerårigt länderprogram formulerat inom ramen för en tentativ ekonomisk ram av u-landets regering i samråd med FN-representanten och hans rådgivare från fackorganen.

Skall Sverige i detta läge ge extra bidrag till fackorganen och därmed möjliggöra en projektidentifiering och projektprövning som undandrar sig den samordnade planering som FN-familjen nu skall bedriva under UNDP-representanternas ledning? Jackson tvingar oss nog att tänka om på den punkten.

När multibi?

Hur blir då svaret på frågan 'Multibi eller multi och bi?'

1. Sveriges finansiering av FN-bistånd bör i största möjliga utsträckning ske genom allmänna bidrag som får anpassas efter våra resurser och vår bedömning av FN-systemets kapacitet och kompetens. En sådan politik torde i det långa loppet bäst främja en ändamålsenlig inplanering av FN-biståndet i u-ländernas utvecklingsprogram. Stora FN-bidrag är emellertid försvarliga endast om vi aktivt medverkar i FN-organens policyformulering och nära följer FN:s biståndsverksamhet. Detta är en huvuduppgift för UD:s nya biståndsavdelning.
2. I det fåtal länder där Sverige har bilateral verksamhet, bör vi nära samordna vår planering med FN:s och liksom FN formulera våra avsikter i länderprogram inom tentativa ekonomiska ramar.
3. I vissa fall kommer multibitekniken likväl att vara ändamålsenlig. Det kommer att kunna hända att något angeläget projekt identifierats av FN som lämpligt för implementering av något fackorgan men inte ryms inom FN:s ekonomiska ram för landet. Kanske bör det ges prioritet i vårt program och finansieras genom ett särskilt bidrag. Ett sådant multibiprojekt skulle inte komma i konflikt med det planeringsförfarande i fråga om FN-biståndet som vi i anslutning till Jackson-utredningens rekommendationer vill uppmuntra.

Likaså kan det hända att det under den svenska länderplaneringen identifieras något projekt som Sverige inte kan genomföra, men som förtjänar högre prioritet än de insatser som är lämpliga för Sverige och som något FN-organ har kompetens för. Åter har vi ett godtagbar multibiprojekt som förtjänar företräde framför rent bilaterala insatser.

I fråga om vissa länder begränsas det nuvarande svenska biståndet mer eller mindre uteslutande till multibi-insatser. Det vore olyckligt att gentemot dessa företa någon radikal omläggning av den hittills förda politiken. Vad som istället synes angeläget är ett sådant samförstånd med FN och de berörda regeringarna att eventuella svenska resurser läggs till FN:s tentativa ekonomiska ramar för dessa länder och planeras enligt samma modell som gäller annat FN-bistånd.
4. När det gäller svenska bidrag till särskilda verksamheter som t.ex. familjeplanering och exportfrämjande insatser, synes dessa inte böra förknippas med krav på svensk medverkan i besluten om medlens användning. Organisationerna i fråga bör utan konsultationer med Stockholm ha möjlighet att besluta om medlens användning. Om de inte kan det, får vi försöka stärka deras kompetens. Skulle det inte lyckas, bör bidragsgivningen upphöra.
5. Vetenskapliga institutioner och industrier i Sverige anordnar ett betydande antal kurser för u-landsstipendiater i samarbete med mellanstatliga organisationer. Denna kursverksamhet, som finansieras av SIDA, synes vara en ändamålsenlig form för kunskapsöverföring på områden där Sverige har expertis. Det är en fördel att denna kursverksamhet bedrivs i nära samarbete med mellanstatliga organisationer. Om denna verksamhet skall kallas multibi, vilket åtminstone ibland sker, vill jag betona att de invändningar mot multibi som rests i det föregående inte avser dessa kurser.
6. Det resonemang som förts har inte heller gällt samfinansiering som fortfar att utgöra en säker och administrationsbesparande metod för svensk medverkan i prioriterade utvecklingsprojekt i de länder som enligt statsmakterna skall erhålla huvuddelen av Sveriges bilaterala bistånd. Någon ändring i den hittills tillämpade politiken på detta område synes inte påkallad.

Svaret på rubrikens fråga blir således: Multi och bi och multibi endast i undantagsfall.

Karl-Göran Engström
Program- eller projektbistånd?

Ett ämne, som blivit förvånansvärt lite berört i den svenska biståndsdebatten, är huruvida biståndet skall ges till projekt eller program i mottagarländerna. I den internationella biståndsdiskussionen däremot har detta sedan länge varit en stridsfråga. Båda typerna av bistånd har haft sina förespråkare.

Jag skall här försöka redogöra för de båda biståndstypernas för- och nackdelar såväl ur mottagar- som givarsynpunkt. Med utgångspunkt från erfarenheterna internationellt och i Sverige tänker jag ta upp några av de faktorer, som enligt min mening bör ligga till grund för den framtida svenska biståndspolitiken på detta område. Med problemet projekt- eller programbistånd sammanhänger också andra viktiga biståndspolitiska frågor som ländervalet, biståndets 'neutralitet' etc. Dessa problem liksom andra för projekt/programbiståndsfrågan relevanta tas upp utförligt på annat ställe i boken. Här skall därför bara påpekas några av de gemensamma implikationerna.

Projektbiståndet dominerar

Som framgår av tabell här intill ges för närvarande en betydligt större del av det internationella biståndet, vare sig det är bundet eller obundet, i form av projektbistånd – till stålverk, hamnar, broar, järnvägar, kraftverk etc. – Mindre än 20 % av de offentliga bilaterala och multilaterala biståndsåtagandena utgjordes 1968 av programbistånd. Den starka inriktningen på projektbistånd gäller inte bara det bilaterala biståndet. Det gäller i ännu högre grad de största multilaterala biståndsgivarna – Världsbanken, IDA, de regionala utvecklingsbankerna samt UNDP – vilka nästan enbart ger lån eller gåvor på projektbasis.

Oklar terminologi

En definition av de båda termerna är kanske först nödvändig eftersom det råder en viss begreppsförvirring på området. Olika beteckningar används ibland för samma sak och vice versa. I svensk biståndsterminologi betyder begreppet projekt 'ett

Offentligt bilateralt och multilateralt bistånd 1968[1])
(åtaganden i milj. dollar)

	Offentligt bistånd	Multilateralt bistånd
Finansiellt projektbistånd	2 378,2	1 814,2
Jordbruk	192,3	203,6
Industri	877,6	236,1
Elkraft	221,9	585,5
Transport	495,4	601,8
Social infrastruktur	295,7	146,8
Övrigt	295,3	30,4
Statliga exportkrediter	1 428,4	–
Finansiellt programbistånd	1 961,4	31,6
Tekniskt bistånd	1 670,3	315,4
Övrigt	967,4	–
Totalt	8 405,7	2 161,2

1. Källa: DAC–1969 Review sid. 313. Av exportkrediterna och det tekniska biståndet torde de förstnämnda nästan uteslutande vara projektinriktade medan det är svårare att kategorisera det sistnämnda. Sannolikt är dock även detta till övervägande delen projektbundet. När det i det följande talas om program- eller projektbistånd avses finansiellt bistånd, vilket svarar för 77 % av det totala offentliga biståndsflödet till u-länderna (1968).

system av åtgärder för att uppnå vissa givna utvecklingsmål'[2]). Det man vanligen närmast har i tankarna när begreppet projekt diskuteras – konkreta investeringar av typen ett stålverk, en väg, ett kraftverk – är bara ett exempel på sådana åtgärder. Oftast omfattar projektet också andra typer av åtgärder som institutionsuppbyggnad, projektering, konsultstudier, personalutbildning etc.

I fråga om den andra huvudtypen – programbistånd – varierar det internationella språkbruket än mer. Bland de beteckningar med mer eller mindre samma innebörd som förekommer kan nämnas non-project aid, budgetary assistance, grants-in-aid of administration, balance of payments support, plan aid och general purpose aid. I allmänhet har programbistånd till huvudsyfte att möjliggöra import av för mottagarlandets

2. B. Sandberg, Utvecklingsfinansiering – mål och medel (Svensk sparbankstidskrift, Nr 5 1968).

utveckling viktiga varor snarare än, som är fallet med projektbistånd, tillhandahålla kapital för särskilda investeringar. Varornas användning kan vara begränsad till en eller flera sektorer. De kan också täcka importbehovet för ett utvecklingsprogram för hela ekonomin.

Graden av begränsning varierar följaktligen. Den sträcker sig från praktiskt taget ingen vid rent betalningsbalansstöd utan några mer detaljerade restriktioner med avseende på användningen (något som är mycket ovanligt) till begränsning till inköp av vissa produkter (där också oftast inköpet är bundet till långivarlandet). Man kan då ange vissa produktkategorier som konstgödsel, bränslen, traktorer o.dyl. eller också utvälja vissa sektorer – den petrokemiska industrin, järnvägarna etc. – där biståndet får användas till import av exempelvis reservdelar och utrustning. I många länder används termen program- eller varubistånd enbart för den sistnämnda typen av bistånd.

Utöver dessa båda huvudtyper av 'resursöverföringsmetod' – projekt- resp. programbistånd – finns flera mellanformer av vilka de s.k. sektorprogramkrediterna är de viktigaste. Finansieringen omfattar därvid varor och tjänster för ett antal projekt, vilka tillsammans bildar ett program för en sektor, t.ex. vattenförsörjning. Även om alltså sektorprogramkrediterna innehåller element av både projekt- och programbistånd, brukar de ändå snarast hänföras till den förstnämnda huvudkategorin. Huvudargumentet för ett sådant betraktelsesätt är då att utbetalningarna är knutna till av biståndsgivaren godkända projektutgifter inom en sektor och inte utgår som ett allmänt stöd till mottagarlandets utvecklingsprogram.

Projektbiståndets för- och nackdelar

Projektbiståndet har, som tidigare antytts, många förespråkare särskilt i i-länderna. Bland de fördelar som denna typ av bistånd brukar anges ha, kan nämnas följande sex:

1. En betydande överföring av tekniskt kunnande kommer automatiskt mottagarlandet till godo genom givarlandets medverkan vid projektets planläggning och utförande (och ibland också under driftskedets första del).
2. Det är relativt lätt att evaluera bistånd, som ges till definierade och avgränsade projekt.
3. Givarlandet har i regel möjlighet att antingen genom tillhandahållande av teknisk rådgivning eller genom uppställande av vissa lånevillkor försäkra sig om att projektet genomförs på det sätt som långivaren anser nyttigast och effektivast.
4. Möjlighet ges att, om så anses erforderligt, påverka mottagarlandets utvecklingspolitik inom den sektor, som projektet befinner sig, liksom ibland även inom angränsande sektorer. Om bistånd ges exempelvis till ett spannmålslagringsprojekt kan givaren insistera på att också transportsystem och distribution av spannmål organiseras på ett tillfredsställande sätt.
5. Ett konkret projekt har propagandavärde både i mottagarlandet och – vad gäller västländerna – inför hemmaopinionen, vars stöd biståndet i hög grad är beroende av. Det sovjetiska biståndet till Egypten för byggandet av den väldiga Assuandammen är – åtminstone hittills – exempel på det förstnämnda liksom samma lands projektbistånd till Indien. Sovjetunionen åtnjuter sålunda en inte oväsentlig goodwill i Indien bl.a. tack vare de båda jättestålverken Bokaro och Bhilai, vilken knappast kan sägas stå i proportion till storleken av det sovjetiska biståndet till landet (som mellan 1950 och 1970 utgjorde ca 6 % av det totala biståndet till Indien).
6. Mottagarlandet tvingas höja utvecklingsprojektens kvalitet och öka antalet. Antalet välplanerade projekt blir därigenom högre än det annars skulle ha blivit. Erfarenheten har också visat att u-länder som presenterar ett stort antal välförberedda projekt, därigenom lyckas erhålla mer bistånd.

I slutet av 1950-talet började den något ensidiga inriktningen på projektbundet bistånd kritiseras av utvecklingsekonomer och biståndsexperter. Man menade att den dittillsvarande utvecklingen visat att projektbistånd hade flera allvarliga nackdelar. Under 1960-talet har också u-länderna i allmänhet önskat allt mer programbistånd. De nackdelar, som man vanligen brukar peka på när det gäller projektbistånd, är främst dessa:

1. Genom att biståndet hittills i huvudsak endast har finansierat den utländska valutadelen av totala projektkostnaden, har mottagarländerna i sin strävan att erhålla så mycket bistånd som möjligt gått in för kapitalintensiva – och därmed ofta tekniskt mycket avancerade – projekt med högt importinnehåll. Det har bl.a. lett till ökat importberoende, vilket i sin tur medfört ytterligare påfrestningar på betalningsbalansen. Den inhemska produktionen har dessutom blivit lidande av denna politik.
2. Inriktningen på projektbistånd har resulterat i en överbeto-

ning av kapitalinvesteringar och nya projekt som den avgörande utvecklingsfaktorn. I många u-länder har dessutom den redan befintliga produktionsapparaten inte kunnat utnyttjas i full utsträckning. Valutabrist har förhindrat import av nödvändiga råvaror och reservdelar.

3. Givarländerna har olika uppfattning om vilken typ av projekt som behövs. Vissa länder har koncentrerat sitt projektbistånd till några få sektorer utan att ta tillräcklig hänsyn till mottagarlandets totala utvecklingsbehov. Oproportionellt stort intresse har sålunda visats från givarländernas sida för stora infrastrukturella projekt – dammar, kraftverk, hamnar, vägar etc. – medan däremot små projekt, vilka relativt sett kräver en högre personalinsats från givarens sida, liksom projekt inom jordbruket har ägnats mindre uppmärksamhet. Ett rationellt val mellan olika projekt har dessutom försvårats av att redan medelstora projekt visat sig för stora för mindre biståndsgivare.

4. Det har erfarenhetsmässigt visat sig att genomförandet av projektbiståndsinsatser genomsnittligt tar mycket längre tid än programbistånd. Tiden mellan u-landets biståndsframställning och den sista utbetalningen är med andra ord relativt sett mycket lång.

5. Administrationskostnaderna både på givar- och mottagarsidan är högre för projektbistånd än för programbistånd bl.a. på grund av att det är mera personalkrävande och tar längre tid.

6. De reella lånekostnaderna för mottagarlandet blir ofta högre på grund av den dubbla bindning som ofta är fallet, dvs. både till givarlandet och projektet. Om upphandlingen begränsas inte bara till ett land utan också till ett visst projekt, minskas låntagarens valfrihet och sannolikheten ökar för att han tvingas köpa från marknader med högre priser eller från företag med monopolställning.

7. Biståndsvolymen kan minska och projektkvalitén sjunka eftersom antalet lämpliga projekt är begränsat. Det förstnämnda har ägt rum i bl.a. Indien beroende på att inte tillräckligt många projekt har kunnat presenteras givarländerna. Det senare inträffar när mottagarländerna tvingas presentera mindre välförberedda projekt i syfte att bibehålla eller öka biståndsvolymen.

Programbiståndets för- och nackdelar

Under 1960-talet har programbiståndets andel av det totala biståndet ökat avsevärt. Speciellt i den brittiska och amerikanska

biståndsgivningen har programbistånd fått ökad betydelse. Andra länder, t.ex. Västtyskland, Frankrike och Italien har däremot hållit fast vid en stark tonvikt på projektbistånd. Pearson-kommissionens rapport diskuterar frågan om projekt- eller programbistånd. Kommissionen tar – om än i försiktiga ordalag – ställning för programbistånd och i-länderna liksom IDA uppmanas att i framtiden ge mera sådant bistånd[1]).

Världsbanken kan på grund av sina statuter inte ge programbistånd. IDA däremot har vid några tillfällen givit sådant. Det har dock varje gång gett upphov till diskussioner inte så mycket därför att man ifrågasatt behovet eller ändamålsenligheten med programbistånd utan snarare därför att vissa medlemmar i IDA ansett att det står i strid också med IDA:s statuter.

Flera av argumenten för resp. mot programbistånd har redan berörts eftersom projektbiståndets nackdelar ofta också samtidigt utgör programbiståndets fördelar och vice versa. I det följande omnämns därför bara argumenten för och emot programbistånd i korthet:

1. Det blir ofta billigare för låntagaren i synnerhet vid bunden biståndsgivning.
2. Utbetalningstakten är regelmässigt mycket högre än för projektbistånd.
3. Programbistånd har i allmänhet större flexibilitet.
4. Genom programbistånd kan kapacitetsutnyttjandet inom den redan befintliga produktionsapparaten i mottagarlandet höjas med stora samhällsekonomiska vinster som följd.

Nackdelarna med programbistånd anses vara främst fyra:

1. Det är svårare att kontrollera användningen och evaluera.
2. Det ökar inte landets produktionskapacitet genom nya kapitalprojekt, vilket bör vara det sätt som bistånd bidrar till utvecklingen i u-länderna.
3. Programbistånd är svåridentifierbart och saknar därför propagandavärde för givarlandet.
4. Risken är större att biståndet inte används på effektivaste möjliga sätt eftersom effektiv användning av biståndet förutsätter bra utvecklingsplaner och investeringsprogram samt en vettig ekonomisk politik, något som ofta inte är fallet.

1. Partners in Development – Report of the Commission on International Development Praeger, New York 1969, sid. 177–179.

Vad har Sverige givit?

Som framgått tidigare föredrar flertalet i-länder liksom de internationella biståndsorganen att huvudsakligen ge projektbundet bistånd. Bland u-länderna i allmänhet finns det däremot en klar preferens för programbistånd. Hur är då fördelningen mellan de två biståndstyperna i det svenska biståndsprogrammet?

Inte heller här intar, som nedanstående tabell visar, egentligt programbistånd någon speciellt framträdande plats. Av dryga trettiotalet utvecklingskrediter har endast fem helt eller delvis varit programkrediter. Det gäller de båda importkrediterna 1963 och 1970 till Turkiet samt 1964, 1966 och 1968 års importkrediter till Indien.

Även om man medräknar det svenska varubiståndet i form av konstgödning, papper m.m., som i princip kan sägas ha samma effekt, liksom de familjeplanerings- och förvaltningsbiståndsinsatser, vilka har programkaraktär utgör ändå det icke projektbundna svenska biståndet en tämligen begränsad del av det totala svenska biståndet.

Vid sidan av projektkrediterna har, som framgår nedan, under de senaste åren sektorkrediter spelat en allt större roll i det svenska kreditprogrammet. Till denna typ hör de krediter för landsbygdens vattenförsörjning, som lämnas till Kenya, Sudan och Tanzania, liksom krediter till utvecklingsbanker typ SNI. Däremot har andelen egentliga programkrediter dvs krediter för importprogram minskat. Detta är märkligt med tanke på u-ländernas önskemål.

Exempel på svenskt projektbistånd i samarbete med Världsbanksgruppen är den s.k. Tan-Zam-vägen, som Sverige finansierar i Tanzania och det spannmålslagringsprojekt, som genomförs med svenskt bistånd i Östpakistan. I det sistnämnda ingår byggandet av fyra silos, införande av ett modernt lagerkontrollsystem, personalutbildning inom den ansvariga myndigheten, ett program för upprustning av existerande lagerutrymmen samt ett program för bekämpning av skadedjur i nya och gamla spannmålslager. Samtliga dessa åtgärder ingår i projektdefinitionen. Därutöver har Pakistan bl.a. förpliktat sig att skapa en effektiv ansvarig organisation och göra för projektet nödvändiga infrastrukturella investeringar.

Som prov på svenskt programbistånd kan tas de importkrediter som gavs till Indien 1968. I stället för att begränsa kre-

Avtalande svenska utvecklingskrediter t.o.m. 1970[1])

Avtalet undertecknat budgetår	Land	Samfinansiering	Ändamål	Kreditbelopp m. kr.
1962/63	Tunisien		Fiskehamn	6,0
1963/64	Turkiet		Importkredit I	26,0
1964/65	Indien		Varuimport I	24,0
1965/66	Tanzania		Vattenprogram m.m. I	10,0
1965/66	Tunisien		Fiskehamn m.m.	6,0
1965/66	Sudan		Vattenprogram	35,0
1965/66	Pakistan	IDA	Siloprojekt	25,0
1965/66	Indien		Varuimport II	24,0
1966/67	IDB		Sv fond för Latinamerika	26,0
1966/67	Tanzania		Expertbostäder	4,0
1966/67	Pakistan	IDA	Vatten och avlopp, Lahore	9,1
1966/67	Tanzania		Vattenprogram II	30,0
1967/68	Tunisien		Industrifinansiering (SNI)	15,0
1967/68	Etiopien	IDA/IBRD	Vägprojekt	30,0
1967/68	Pakistan	IDA	Jordbrukskredit	26,0
1967/68	Indien		Kapitalvaruimport III	35,0
1967/68	Indien		Import för ISE IV	40,0
1968/69	Kenya	IDA	Boskapsprojekt	19,0
1968/69	Tunisien	IBRD	Vattenförsörjning	26,0
1968/69	Tanzania	IDA/IBRD	Tan-Zam-vägen	39,0
1968/69	Etiopien	IDA/IBRD	Telekommunikationer	23,5
1969/70	Tanzania		Industrifinansiering (NDC)	15,0
1969/70	Kenya		Vattenförsörjning	15,0
1969/70	Tanzania		Vattenförsörjning III	15,0
1969/70	Sudan		Vattenförsörjning II	15,0
1969/70	Östafrika	IBRD	Telekommunikationer	27,0
1969/70	Tunisien		Industrifinansiering (SNI II)	30,0
1969/70	Tunisien	IDA	Vattenförsörjning II	18,5
1969/70	Pakistan	IDA	Rörbrunnsprojekt	31,5
1970/71	Tanzania		Siloprojekt	20,0
1970/71	Turkiet		Importkredit II	15,6
1970/71	Tanzania	IBRD	Kraftförsörjning	62,0

1. Källa: SIDA:s petita för 1971/72 sid. 180–181.

ditens användning till en viss sektor eller till vissa varugrupper, utvaldes dels 3–4 större statliga investeringsobjekt, dels inom 59 prioriterade delsektorer ett antal industriföretag i Indien, vilka hade det gemensamt att de arbetade med svenskt tekniskt kunnande och behövde importera vissa förnödenheter från utlandet. Syftet med krediten var bl.a. att möjliggöra för indiska regeringen att ge importlicenser för vissa komponenter till investeringar samt för det löpande behovet av råvaror, komponenter och reservdelar vid företagen. Exempel på sådana produkter var specialstål för verktyg, fosfor för tändstickor etc.

Vad bör Sverige ge?

Vilka av alla de framförda argumenten för och emot projekt- resp. programbistånd är mest relevanta för svensk biståndsgivning? Låt oss börja med argumenten för projektbistånd. Samtliga de fyra först nämnda – automatisk överföring av tekniskt kunnande, större möjligheter att evaluera, att kontrollera och styra samt att påverka utvecklingspolitiken inom den aktuella sektorn – torde om än i varierande omfattning vara giltiga för svenskt bistånd liksom för andra länders.

Däremot är argumentet att mottagarlandet tvingas öka antalet projekt och höja deras kvalitet erfarenhetsmässigt mera tveksamt. Samma gäller goodwill-argumentet. Eftersträvas effekter av det senare slaget bör de i stället grundas på en oegennyttig biståndspolitik.

Om vi sedan går över till de nackdelar, som brukar anses var förenade med projektbistånd, kan det genast konstateras att en av dem inte har relevans för svenskt bistånd. Det gäller argumentet att de reella lånekostnaderna tenderar att bli högre på grund av den dubbla bindning till både land och projekt, som ofta är fallet[1]). Argumentet bortfaller eftersom det svenska biståndet är obundet.

Av de övriga nackdelarna är det tre, som direkt berör mottagarlandets utvecklingsansträngningar. Den första går ut på att projektbiståndsinriktningen leder till en överbetoning av kapitalinvesteringar och nya projekt som den avgörande utvecklingsfaktorn.

1. Se t.ex. J. Bhagwati, The Tying of Aid. UNTAD-Secretariat, New York. TD/7/Supp 4. 1968 eller Mahbub ul Haq, Tied Credits: A quantitative Analysis (ingår i J. Adlers och P. Kutznets' (eds.) Capital Movements and Economic Growth 1968).

Den andra nackdelen skulle vara att u-länderna uppmuntras att satsa på fel typ av projekt – kapitalintensiva och onödigt tekniskt avancerade med alltför stort importinnehåll. Den tredje beror på i-ländernas olika uppfattning om vilken typ av projekt som behövs. Oproportionellt stort intresse har sålunda visats för infrastrukturella projekt – dammar, hamnar, kraftverk, järnvägar etc. medan däremot små projekt och projekt inom jordbrukssektorn har ägnats mindre uppmärksamhet. Det är naturligtvis omöjligt att avgöra om exempelvis den av Sverige delfinansierade Tan-Zam-vägen eller Kidatu-kraftverket i Tanzania haft några av dessa effekter, än mindre att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna för eventuella felprioriteringar. Men även om det är svårt att bedöma hur allvarliga dessa nackdelar är, kan man inte bortse från deras betydelse. Finns det en tendens av detta slag hos flera biståndsgivare, kan totaleffekterna mycket väl bli som beskrivits.

De båda övriga argumenten mot projektbundet bistånd är av mer biståndsteknisk natur. Det gäller dels den långsammare genomförandetakten, dels de högre administrationskostnaderna, vilket bl.a. skulle bero på att det är mer personalkrävande och tar längre tid.

Om detta kan sägas att de svenska erfarenheterna knappast ger några otvetydiga belägg för någondera av dessa båda teser. Skillnaden i genomförandetakt har nämligen hittills inte varit särskilt markant mellan programkrediterna till Indien och Turkiet och det projektbistånd, som gått till andra mottagarländer. Detta beror dock säkerligen på att de svenska programkrediterna visserligen varit obundna men å andra sidan mer komplicerade än genomsnittet. Utformas programbiståndet på ett mera ändamålsenligt sätt sker överföringen med all säkerhet betydligt snabbare.

Också den andra nackdelen av praktisk art – de högre administrationskostnaderna – synes vara relevant för svensk biståndsgivning. Som exempel på båda dessa nackdelar kan tas den projektkredit, som började diskuteras med indiska regeringen 1964. Projektet avsåg byggande av siloanläggningar bl.a. i Kandla på Indiens nordvästkust. Först 1969 skedde ett slutligt ställningstagande (som blev negativt). Även om detta är ett extremfall, torde den generella tendensen vara densamma.

I detta sammanhang bör också erinras om att flertalet projektkrediter varit samfinansieringar med Världsbanken/IDA och således avsevärt lättat SIDA:s administrationsbörda. Åtskilliga skäl talar dessutom för att inslaget samfinansieringar

i framtiden relativt sett bör nedbringas snarare än ökas. Trots att argumenten huvudsakligen är av biståndsteknisk natur bör de tillmätas en inte oväsentlig betydelse vid avvägningen mellan svenska projekt- och programbiståndsinsatser.

Vilka av argumenten för och emot programbistånd har då relevans för svenskt bistånd? Av fördelarna har vi redan berört två. En – lägre mottagarkostnader vid bundet bistånd – är irrelevant medan den andra – snabbare utbetalningstakt har viss betydelse. Två andra fördelar med programbistånd är däremot väsentliga. Det gäller för det första den större flexibiliteten och för det andra att programbistånd gör det möjligt att höja kapacitetsutnyttjandet inom den redan befintliga produktionsapparaten i mottagarlandet. Så motiverades bl.a. 1968 års programkredit till Indien. Argumenten är lika giltiga i dag.

Ingen av de fyra nackdelar hos programbistånd, som flertalet biståndsgivare hittills tydligen ansett vara viktigare än fördelarna synes vara av sådan art att de bör få annat än marginell betydelse vid avvägningen mellan svenskt projekt- och programbistånd. Den fjärde av dessa tidigare berörda nackdelar går ut på att programbistånd förutsätter bra utvecklingsprogram, vilket ofta inte är fallet.

Mot argumentet som sådant finns intet att invända. Det innebär dock inte att det skulle vara olämpligt att ge programbistånd till alla länder. Visst har många u-länders utvecklingsplanering under 1950- och 1960-talet varit bristfällig, men det finns även åtskilliga exempel på framgångsrik utvecklingsplanering. Inget av de tiotal länder till vilka huvuddelen av det svenska biståndet i dag är koncentrerat har en så bristfällig utvecklingsplanering, att programbistånd av det skälet inte skulle kunna utgå.

Det väsentliga är här emellertid inte så mycket att utvecklingsplaner och investeringsprogram är vettiga och sunda i teknisk mening, vilket man oftast tycks mena när denna sak diskuteras. Det helt avgörande är i stället att utvecklingspolitikens mål och landets samhällsstruktur är sådana att de möjliggör både ekonomisk utveckling och social utjämning.

När projekt- resp. programbiståndets för- och nackdelar ur svensk synpunkt diskuteras, är det viktigt att hela tiden ha tidsperspektivet i minnet. Vad som i dag kan synas vara en obetydlig nackdel hos den ena biståndstypen, kan inom några få år, när den snabbt ökande biståndsvolymen kommer upp i miljardbelopp, bli allvarliga hinder för den fortsatta biståndsgivningen.

Denna risk förefaller vara betydligt större vid projektbundet bistånd än vid programbistånd. Det finns åtskilligt som tyder på, att andelen programbistånd borde vara större redan i dag. Finge u-ländernas egna önskemål fälla avgörandet skulle proportionerna ändras avsevärt i denna riktning. Den aktuella fördelningen mellan i-ländernas projekt- och programbistånd motsvarar möjligen det behov, som fanns vid mitten av 1960-talet.

För många u-länder är i-ländernas obenägenhet att ge programbistånd ett allvarligt problem. Som exempel på detta kan bland de åtta länder, vilka erhållit svenskt kreditbistånd, tas Indien och Pakistan. Biståndsflödet till dessa båda länder minskar snabbt bl.a. på grund av att inte tillräckligt många projekt kan presenteras. En betydande inhemsk industrikapacitet har nu byggts upp i dessa länder, vilken kan klara de utvecklingsprojekt, som tidigare finansierades med utländskt bistånd. Behovet av programbistånd ökar ju mer u-länderna utvecklas.

Vissa av projektbiståndets nackdelar tenderar att öka både på givar- och mottagarsidan. Särskilt gäller detta de administrativa kostnaderna och genomförandetakten. Om dels nuvarande fördelning mellan de båda biståndstyperna dels rimliga kvalitetskrav och ambitionsnivåer skall bibehållas, kommer det redan 1974/75 – det budgetår under vilket det av statsmakterna fastställda enprocentmålet för biståndsanslagen skall vara uppnått – att krävas administrativa insatser i en helt annan (och knappast acceptabel) storleksordning än i dag. Inte minst av det skälet måste nya biståndsformer utvecklas. Dessutom innebär alla förhandlingar och utredningar, vilka måste till före varje avtal om nya projekt, stora påfrestningar på u-ländernas ännu mycket knappare personella resurser.

Det är enligt min uppfattning även av de ovan redovisade skälen nödvändigt att för det första avsevärt ändra relationerna mellan projekt- och programbistånd till det senares favör och för det andra att utveckla mindre restriktiva programkrediter än hittills. Beträffande det sistnämnda borde man åtminstone försöksvis pröva att tillämpa mycket allmänna kriterier, exempelvis att krediten finge användas för import av varor, som ingår i hela eller delar av det officiella importprogrammet. Det förra var det kriterium, som användes i en västtysk kredit till Turkiet hösten 1970. Dessutom bör krediternas genomsnittsstorlek ökas.

En del av de effekter, som eftersträvas vid programbistånd, kan också uppnås med ökad lokalkostnadsfinansiering och

vidare projektdefinition. Dessa metoder bör användas i ökad utsträckning i den svenska biståndsgivningen. Samtidigt är det klart att de inte kan ersätta programbistånd.

Utöver de länder, som hittills fått svenskt programbistånd – Indien och Turkiet – borde till att börja med denna biståndstyp också ges till Pakistan och Tunisien. I en andra omgång borde programbistånd övervägas till länder som Nordvietnam, Ceylon och Cuba. En skillnad mellan program- och projektbistånd är att det förra kräver mer administrativt och tekniskt kunnande av mottagaren. Det är huvudskälet varför inte något av de afrikanska mottagarländerna ännu erhållit programbistånd från Sverige. Argumentet har varit relevant hittills men börjar nu förlora sin giltighet. Inom några få år kommer med all säkerhet behovet av programbistånd också i östafrikanska länder att bli sådant att denna typ av bistånd bör ha en betydande andel i den svenska biståndsgivningen dit. Det hävdas ibland att givarländerna i de fall, då de saknar förtroende för mottagarlandets vilja att få i gång ekonomisk utveckling och genomföra social utjämning, skall koncentrera sig på projektbistånd för att därigenom få till stånd förändringar i landet. Saknas ett sådant förtroende, då saknas också enligt min mening den grundläggande förutsättningen för utvecklingssamarbetet och då bör man varken ge projekt- eller programbistånd till landet i fråga.

Sammanfattningsvis skulle alltså enligt min mening det svenska biståndets effekter ökas avsevärt om biståndspolitiken ändras i följande avseenden (där särskilt 1. och 2. är viktiga):
1. andelen programbistånd ökas betydligt
2. en ny typ av programkrediter utformas, vilka inte är omgärdade med så många restriktioner och avgränsningar
3. lokalkostnadsfinansiering används i större utsträckning än i dag
4. en vidare projektdefinition tillämpas där så kan ske utan större olägenheter.

Svenskt bistånd har i dag ett gott renommé utomlands tack vare en oegennyttig biståndspolitik och många framsynta initiativ på det internationella planet. Ett genomförande av ovannämnda åtgärder skulle vara ytterligare ett exempel på sådan framsynt biståndspolitik. Kunde sedan också andra länder via exemplets makt förmås att ändra sin politik i samma riktning, skulle totalresultatet av i-ländernas biståndsgivning bli helt annorlunda än det är i dag.

Tor Kvarnbäck

Biståndsprinciper och biståndsavtal

Det viktigaste instrumentet för att definiera objektet för en viss biståndsinsats och de samarbetande ländernas åtaganden i anslutning därtill är biståndsavtalet. Sverige har under sin korta tid som biståndsgivare i större skala hunnit sluta åtskilliga sådana avtal. Deras form och innehåll har växlat och växlar fortfarande alltefter de olika typer av insatser och projekt som skall regleras. Här skall jag endast försöka ge en uppfattning om de svenska biståndsavtalens 'anda' genom att granska ett litet urval med utgångspunkt från några väsentliga uttalanden om biståndets medel och metoder i regeringens propositioner 1962:100 och 1968:101. Propositionerna innehåller en grundläggande samling principuttalanden om hur det svenska biståndet skall bedrivas.

Principer

Valet av uttalanden har skett bland sådana som kan sägas tämligen klart uttrycka något slags princip. Av dessa har jag tagit upp dem som jag funnit vara av störst betydelse och som samtidigt ger något för svenskt bistånd karaktäristiskt. Slutligen har jag sneglat något på i vad mån de verkligen på ett eller annat sätt kan relateras till innehållet i svenska biståndsavtal. Flera av de citerade uttalandena uttrycker dock utan tvivel en tämligen obestämd eller oklar princip som kan tolkas på olika sätt. Det är just detta som gör det intressant att granska hur principerna översatts i avtalen. En annan fråga är hur avtalen i sin tur förhåller sig till den verklighet de är avsedda att styra. För denna uppsats syften får det räcka med ett konstaterande att avtalens innehåll har granskats och accepterats – på en del punkter visserligen motvilligt – av parternas företrädare.

Det första principuttalande jag valt är följande: *'Verksamhetens karaktär av ömsesidigt samarbete snarare än ensidig hjälp skall understrykas'*.[1]) Uttalandet väcker frågan *hur* skill-

1. Kungl. Maj:ts proposition 1968: 101 sid. 86 Jfr. Kungl. Maj:ts proposition 1962:100 sid. 8.

naden mellan ömsesidigt samarbete och ensidig hjälp skall understrykas men även *var* detta skall ske. En naturlig plats tycks vara just biståndsavtalet.

Nästa princip som skall tas upp lyder: *'Verksamheten skall vara väl integrerad i mottagarlandet'*.[2]) Härmed kan avses att svenska insatser skall gälla projekt som är väl inpassade i mottagarlandets totala utveckling, *att* projekten skall motsvaras av en efterfrågan som är uttryckt i en femårsplan eller dylikt d.v.s. projekten skall ha förankring i mottagarlandets egna prioriteringar eller slutligen *att* projekten administrativt skall vara anpassade till lokala förhållanden. Uttalandet skall här behandlas som om det avsett att täcka de två första alternativen. Den administrativa aspekten på integreringen finns nämligen uttryckt i ett särskilt uttalande: *'Mottagarlandet bör ha ett administrativt huvudansvar för verksamheten'*.[3])

Slutligen skall behandlas ett uttalande som innebär att *resultaten av de projekt Sverige stöder skall följas upp och värderas.*[4])

Undersökta avtal

De avtal som skall granskas med utgångspunkt från de ovan angivna biståndsprinciperna är:

– Avtal om tekniskt samarbete mellan Sverige och Östafrikanska Gemenskapen den 5 juni 1970.

– Avtal mellan Sverige och Tanzania den 12 juni 1970 om samarbete på sekreterarutbildningens område.

– Avtal om utvecklingskredit (spannmålslagringsprojekt) mellan Sverige och Tanzania den 2 juli 1970.

Avtalen är som synes av tämligen färskt datum och bör därför i och för sig kunna ge uttryck för rådande principer inom biståndssamarbetet.

Avtalen gäller svenska insatser av betydande omfattning och innehåller en ingående reglering av förpliktelser och procedurer.[5]) Detta torde vara en förutsättning för ett meningsfullt studium av hur biståndsprinciperna yttrar sig avtalsmässigt. Vidare har en viss ämnesmässig spridning eftersträvats, liksom en spridning på kredit- och gåvoinsatser. Det bör observeras

2. Ibid.
3. A. a. sid. 87.
4. Kungl. Maj:ts proposition 1962:100 sid. 8.
5. Beträffande avtalet med Östafrikanska Gemenskapen är insatserna ej preciserade men dock potentiellt av större omfattning.

att avtalen rör bistånd till ett begränsat geografiskt område – Östafrika. Bistånd till andra u-länder kan ske i en annan miljö som betingar en delvis annan utformning av avtalen. Dessa skillnader torde dock inte medföra någon väsentligen avvikande tillämpning av de aktuella principerna.

1. *Avtalet med Östafrikanska Gemenskapen*[6])

Samarbete

Redan avtalets titel är värd att notera. Det sägs att avtalet gäller tekniskt samarbete mellan Sverige och Gemenskapen. Något tal om bistånd förekommer varken i titeln eller senare i avtalet.

I den korta ingressen betonas likaledes parternas önskan om att samarbeta för Östafrikas utveckling. Artikel I anger dock parternas avsikter beträffande åtaganden gentemot varandra på så sätt att Sverige skall ställa till förfogande personal, materiella resurser och utbildningstillfällen medan Gemenskapen skall se till att vad som ställs till förfogande också kommer till effektiv användning.

Artikel V i avtalet har rubriken 'Evaluering och revision'. I artikeln sägs att parterna, delvis genom sina 'behöriga myndigheter', såvitt möjligt skall förse varandra med all information som krävs för evaluering av verksamhet som bedrivits i enlighet med avtalet liksom för granskning avseende finansiella bidrag från endera parten.

Båda parterna ges vidare rätt att på egen bekostnad låta revisorer och administrativ personal granska dylika aktiviteter.

Integration

En viss garanti för förankring av svenska insatser hos Gemenskapen finns i avtalets första artikel, där det sägs att parterna skall komma överens om de bidrag som Sverige skall prestera. I övrigt finns ingenting som leder tankarna till denna princip.

Administrativt ansvar

Principen kan sägas vara uttryckt indirekt i Artikel I, där det heter att Sverige skall ställa till förfogande ('make available')

6. Avtalet är ett *ramavtal* vilket betyder att det främst innehåller allmänna villkor för leverans av gåvor i form av personal och materiella resurser men inte innebär några konkreta svenska åtaganden.

personal etc. Förfogandet måste avse användning för Gemenskapens egen administration och egna utvecklingsprojekt. Någon antydan om utvecklingsverksamhet som skulle genomföras under någon annans ansvar, t.ex. Sveriges, finns inte i avtalet. Vidare får strävandena att integrera personal som Sverige ställer till förfogande ses som ett tecken på mottagarländernas administrativa ansvar. Denna personal skall rekryteras, anställas och avlönas av SIDA. Hur behov av personal konstateras framgår ej av avtalet men Gemenskapen har fått ett avgörande inflytande på dess uppgifter och hur de utförs. Några speciella punkter bidrar emellertid till att markera den svenska personalens särart i förhållande till Gemenskapens egen. SIDA har sålunda givits rätt att ensidigt dra tillbaka svensk personal, undantagsvis utan att ens konsultera Gemenskapen. Vidare tillerkänns den svenska personalen avsevärda tull- och skatteprivilegier liksom skydd mot krav på grund av handlingar i tjänsten.

När det gäller varor som överförs från Sverige till Gemenskapen eller köps i Östafrika för de ändamål som avtalet avser stadgas att de skall bli Gemenskapens egendom.

Resultatvärdering

Den ovan återgivna Artikel V innehåller de bestämmelser som skall göra det möjligt för Sverige att värdera resultaten. Artikeln anger också att närmare bestämmelser om uppföljning skall ges i underavtal som reglerar parternas förpliktelser avseende konkreta projekt.

Kommentar

Som framgår synes några av de aktuella principerna inte ha uppfattats som så grundläggande och viktiga att de givits klart uttryck i texten. Man kan svårligen tänka sig att Gemenskapen hade haft något att invända om detta hade påyrkats från svensk sida. Beträffande integreringen av verksamheten är bristen inte påfallande eftersom en stor del av avtalet handlar om en ganska långtgående inpassning av svensk personal i mottagarländerna. Mer överraskande är det att principen om mottagarländernas administrativa ansvar inte har framhävts. Detta bör ändå vara ett gemensamt drag för all verksamhet som Sverige stöder. En del av förklaringen kan ligga i att avtalet i första hand avsetts skapa en ram för personalinsatser, varför man nöjt sig med att klarlägga mottagarens ansvar i detta avseende.

Samarbetsprincipen är som visats en av utgångspunkterna i avtalet. En tydlig markering av parternas jämställdhet har gjorts. I Artikel V synes dock ambitionen ha varit för hög. Reciprociteten när det gäller information om verksamheten blir en tom fras då ju utgångspunkten är att mottagaren driver en viss verksamhet och således även disponerar den tillgängliga informationen om verksamheten. Den som är i behov av att skaffa information genom avtalet är endast biståndsgivaren Sverige. Särskilt egendomligt är stadgandet att parterna skall ha rätt att låta granska verksamheten. Det kan ju omöjligen krävas tillåtelse i avtalet för att mottagaren skall kunna granska sin egen verksamhet. Rätten härtill är något som Sverige ensamt behöver skaffa sig genom avtalet. Utformningen av artikeln för tankarna till en äldre syn på utvecklingsprojekt som från både mottagaren och biståndsgivaren fristående företeelser med ett slags egen juridisk personlighet.

2. *Avtal mellan Sverige och Tanzania om samarbete på sekreterarutbildningens område*

Avtalet om sekreterarutbildning kan sägas vara ett normalt bilateralt regeringsavtal om gåvobistånd. Det går genom sitt utförliga handlingsprogram mera i detalj än de övriga undersökta avtalen. Avtalet avser stöd med pengar och personal till ett projekt som i första hand omfattar uppbyggnad och drift av en sekreterarskola i Tabora i Tanzanias inland.

Samarbete

I likhet med ramavtalet med EAC anges redan i avtalets titel att det är fråga om samarbete mellan parterna. Detta är också det enda ställe där samarbetet direkt betonas. I övrigt präglas avtalet av förhållandet att mottagaren skall genomföra ett projekt vartill Sverige skall bidra under förutsättning av viss insyn i projektets genomförande. Det är alltså på sådant sätt samarbetet konkret gestaltar sig inom ramen för detta projekt.

Integration

Ingressen till avtalet framställer det som en av utgångspunkterna för avtalet att tanzaniska regeringen för sin del beslutat genomföra projektet. Det i Artikel I uttalade målet för

projektet är att lösa problemet med bristen på sekreterarpersonal i Tanzania.

I introduktionen till handlingsprogrammet utvecklas mer i detalj hur den allvarliga bristen på sekreterare och stenografer, samt det faktum att den nuvarande skolan måste utrymmas, har lett till tanzaniska regeringens beslut att förstärka och omorganisera sekreterarutbildningen. Den omfattande målbeskrivningen i handlingsprogrammet sätter in projektet i sitt tanzaniska sammanhang och hänvisar till de principer och långsiktiga mål som formulerats av tanzaniska regeringen. Man kan således ganska klart utläsa av avtalet att projektet som får svenskt stöd motsvaras av en stor efterfrågan och står i samklang med mottagarens planering.

Administrativt ansvar

Den nyss refererade ingressen till avtalet är ett uttryck för att Tanzania utför projektet medan Sverige endast stöder det på olika sätt. Artikel II hänvisar till handlingsprogrammet beträffande projektets genomförande. Sverige har ett visst administrativt ansvar genom att vara med och fastställa handlingsprogrammet och dessutom godkänna årliga arbetsplaner och budgetar. Men i handlingsprogrammet fastslås under rubriken Organisation att Central Establishment Division inom Presidentens kansli skall ha huvudansvaret för planeringen och övervakningen av sekreterarutbildningen. Central Establishment Division skall vidare sköta samordningen med andra inblandade tanzaniska organ som berörs av projektet. När skolan blir färdig skall den ingå som en del av Central Establishment Division. I avsnittet om organisation finns Sverige med bara på så sätt att SIDA skall föreslå och Central Establishment Division besluta om tillsättning av en vicerektor bland den personal som Sverige ställt till förfogande. Sverige är dock genom SIDA representerat i den kommitté som enligt handlingsprogrammet skall sättas upp för att leda evalueringsarbete och rekommendera åtgärder på grundval därav. I kommittén har SIDA sällskap med flera ministerier och andra tanzaniska myndigheter. Någon särställning för SIDA finns inte föreskriven. En liten markering av att det inte är Sverige som administrerar projektet återfinns i Artikel IV om de svenska åtagandena, där det liksom i ramavtalet med Östafrikanska Gemenskapen heter att Sverige skall 'ställa till förfogande' olika resurser. I Artikel V påtar sig Tanzania att

låta genomföra projektet som är angivet i handlingsprogrammet.

Sverige har genom avtalet skaffat sig inflytande över projektets genomförande på ytterligare ett par punkter. Beslut om programmet för evaluering och om ändring av kursprogrammet för sekreterarutbildning kräver enligt Artikel VI att SIDA dessförinnan konsulterats. Artikel VIII innehåller regler för utbetalning av de svenska penningbidragen till kapitalkostnaderna. Ett gemensamt konto skall upprättas i Tanzania. Till detta konto skall både Sverige och Tanzania i bestämda rater betala in sina delar av kostnader för projektets byggnadsprogram. Utbetalning från kontot till konsulter och entreprenörer kräver medverkan från både svensk och tanzanisk sida. Svenska bidrag till inköp av utrustning skall till sin huvuddel användas av SIDA för att som ombud för Tanzania verkställa inköpen.

Sammanfattningsvis upprätthålles således principen om mottagarlandets administrativa huvudansvar. Inskränkningar görs dock på flera väsentliga punkter. Med tanke på detta och på det omfattande personalstöd som Sverige skall ge föreligger nog en viss risk för att projektet kan få sina kraftigaste styrimpulser från svenskt håll. Detta kan i sin tur medföra att tanzanierna ser på det hela som en i huvudsak svensk angelägenhet. Vilken utgången blir bestäms säkerligen i hög grad av de personer som på båda sidor kommer att arbeta med projektet. Avtalet som sådant innebär ytterligare ett steg mot ett minskat svenskt inflytande i de projekt som erhåller stöd.

Resultatvärdering

En första antydan om behovet av uppföljning ges i det ovannämnda åtagandet från Sverige att bekosta evaluering efter särskild överenskommelse. Bland de tanzaniska åtagandena i Artikel V ingår att förse Sverige med all information som Sverige skäligen kan begära. Det anges särskilt att Tanzania skall förse Sverige med alla rapporter som figurerar i handlingsprogrammet. Artikel VII bär rubriken Evaluering. Den föreskriver att evaluering skall ske på grundval av rapporter och speciella undersökningar samt hänvisar till handlingsprogrammet.

De tämligen väldefinierade målen för projektet i kapitel I av handlingsprogrammet är också de ett tecken på den vikt som fästs vid uppföljningen. En förutsättning för en meningsfull bedömning av resultaten är ju just att det finns mål som

uppställts med en viss omsorg. Ett särskilt kapitel i handlingsprogrammet ägnas rapportering och evaluering. Enligt detta skall rapporteringen av projektet till Central Establishment Division och evalueringskommittén omfatta månatliga rapporter om byggnadsprogrammets fortskridande och halvårsrapporter om undervisningsverksamheten. Dessutom skall rapporter om anställning av tidigare elever och arbetsgivarnas bedömning av deras kunskaper avgivas i enlighet med evalueringskommitténs rekommendationer. Alla rapporter skall relateras till befintliga planer.

Den ovan berörda evalueringskommittén har till uppgift att leda evalueringen och lämna rekommendationer på grundval av resultaten. Vid sitt första möte – innan sekreterarskolan öppnas – skall kommittén anta ett evalueringsprogram som även skall omfatta undersökningar för att närmare klarlägga utgångsläget (base-line studies).

I den budget som skall utarbetas för varje budgetår skall särskilt anges vilka avvikelser som görs i förhållande till beräkningarna i handlingsprogrammet. I handlingsprogrammets sista punkt ges allmänna riktlinjer för bokföringen av projektets kostnader. Den skall såvitt möjligt ge grundläggande data för uppföljningen och evaluering. Vidare skall den ge en grund för analys av kostnaderna och resultaten av de olika aktiviteterna samt för kontroll av den finansiella förvaltningen.

Det är alltså ett ganska ambitiöst system för uppföljning och resultatvärdering som lagts upp i avtalet. Det torde ändå krävas att man från svensk sida är aktiv vid projektets genomförande för att systemet skall ge en god uppfattning om projektet var lyckat eller ej, åtminstone så till vida att man kan avgöra om de uppställda produktionsmålen nåtts. Det öppnas också möjligheter att få sambandet mellan produktion och de högre målen klarlagt genom särskilda undersökningar.

3. *Avtal mellan Sverige och Tanzania om utvecklingskredit till ett siloprojekt*

Samarbete

Liksom det ovan behandlade ramavtalet med Östafrikanska Gemenskapen tar kreditavtalet redan i ingressen upp samarbetstemat. Det uppställs som ett av parternas syften med avtalet att stärka det traditionella samarbetet. I Artikel VI, paragraf 4, återfinns vidare samarbetstanken uttryckt sålunda: Långivaren och låntagaren skall samarbeta helt och fullt för att säkerställa att ändamålet med krediten uppfylls. I detta syfte skall vardera parten förse eller låta förse den andra parten med all sådan information som nan skäligen kan begära med avseende på krediten. Här återkommer alltså – fastän i något mildare former – den skenbara reciprocitet som påvisats i ramavtalet. I övrigt är samarbetet inte särskilt framhävt på något ställe i avtalskomplexet.

Integration

I ingressen till avtalet heter det att parterna skall främja ekonomisk och social utveckling i Tanzania såsom den förutsetts i landets femårsplan. Samarbetet skall alltså ske på grundval av planen. Att projektet är mottagarens går på sätt och vis igen i hela avtalet. Sverige skall ge ett lån till Tanzania för att Tanzania skall kunna genomföra projektet. Detta anges redan i Artikel I och principen återkommer sedan på flera ställen.

Administrativt ansvar

I vilken mån det administrativa huvudansvaret ligger på mottagaren har i stort framgått redan av föregående punkt. Stadganden om mottagarens administrativa ansvar finns på flera ställen i avtalskomplexet. Artikel VI (särskilda föreskrifter) i huvudavtalet innehåller klausuler med allmänna krav på mottagarens genomförande av projektet. Projektbeskrivningen anger att vissa ministerier i Tanzania skall vara ansvariga för var sin del av projektet. Någon antydan om svensk medverkan vid genomförandet finns inte i själva projektbeskrivningen men väl i ett till Artikel VI anknutet brev med rubriken 'Genomförande av projektet'. Brevet syftar huvudsakligen till att precisera vissa viktiga punkter i projektets genomförande samt att ange det svenska inflytandet över detta. Särskilt kan nämnas en föreskrift om att en 'projektkoordinatör' och en 'teknisk koordinatör' skall placeras i Tanzanias förvaltning. Genom ett annat brev erhåller Tanzania personellt stöd bl.a. för att fylla koordinatörsposterna.

Den bild man får av ansvaret för projektet blir på detta sätt blandad. Genom att kräva medbestämmanderätt på flera väsentliga punkter får Sverige ett visst medansvar. Tanzanias huvudansvar kan dock sägas kvarstå. Med sitt principuttalande om administrativt medansvar för mottagarlandet kan regeringen möjligen ha avsett en uppdelning av ansvaret liknande den

vi finner i det aktuella avtalet. Huruvida den svenska inblandningen sådan den framgår av avtalet i detta fall verkligen är motiverad eller ens försvarlig är en annan sak.

Resultatvärdering

Enligt Artikel VI, paragraf 3 i huvudavtalet, skall låntagaren föra böcker varav framgår vilka varor och tjänster som finansierats under krediten, hur dessa har använts samt projektets fortskridande (även kostnadsmässigt). Paragraf 3 skall ses som bakgrund till paragraferna 4 och 5. Paragraf 4 behandlar informationsutbytet mellan parterna. Som omtalats tidigare i detta avsnitt skall parterna förse varandra med all den information som skäligen kan begäras. Vidare åläggs låntagaren att utan dröjsmål informera långivaren om varje förhållande som hindrar eller hotar att hindra uppnåendet av kreditens syfte eller återbetalning av krediten. Även om själva projektet inte nämns i paragrafen måste den berörda informationen i första hand komma att avse projektet. Syftet med krediten har ju redan i Artikel I angivits vara att bistå med finansieringen av projektet. Genom paragraf 5 bereds representanter för långivaren möjlighet att besöka låntagarens territorium och granska varor, böcker och dokument 'för ändamål som har samband med projektet'. Dessa allmänna bestämmelser kompletteras av mera specifika föreskrifter i brev nr 3 angående genomförandet av projektet. Enligt detta skall låntagaren tillställa långivaren kvartalsrapporter som utvisar det successiva genomförandet av projektet i förhållande till uppgjorda planer. En viss uppföljning kan även ske på grundval av det material som enligt brev nr 1 skall åtfölja ansökningar om utbetalningar på krediten.

Reglerna i avtalet tycks alltså medge en resultatvärdering av projektet. De är dock inte tillräckligt preciserade för att man skall kunna tala om en inbyggd, automatiskt verkande resultatvärdering. Det fordras aktiva åtgärder från svensk sida såsom utsändande av grupper och detaljerade anvisningar i brev till låntagaren om vilken information som önskas för att skaffa en klar bild av hur projektet genomförs och vilka verkningar det får.

Slutsatser

Samarbetstanken finns upptagen som en allmän princip i inledningen till alla tre avtalen. Jag finner detta naturligt om

man uppfattar principen som syftande på det självklara att utförandet av prestationer för ett gemensamt mål är en form av ömsesidigt samarbete även om prestationerna har olika karaktär. Någon betoning av ömsesidigheten bör inte ske och de försök som görs i ramavtalet och siloavtalet klingar falska. En princip om samarbete på lika villkor skulle stå i en viss motsatsställning till principen om mottagarens administrativa huvudansvar. Principen har heller inget samband med den folkrättsliga satsen om staters allmänna jämlikhet.

Med reservation för ramavtalet har tydliga ansträngningar gjorts för att framställa svenskstödda projekt som väl integrerade i mottagarlandet. Oavsett vilken inställning mottagarlandets myndigheter har till ett projekt kan det naturligtvis alltid i avtalet framstå som väl integrerat. Av avtalen framgår åtminstone att man från svenskt håll är medveten om vikten av att knyta an projekten till mottagarlandets egna preferenser och planer.

När det gäller det administrativa huvudansvaret finns den i propositionen uttalade principen tämligen klart uttryckt i alla tre avtalen. Sverige har samtidigt givits ett avsevärt inflytande. I siloavtalet går kanske de svenska befogenheterna längre än i avtalet om sekreterarskolan. Skillnaden kan tänkas förklarad av att det svenska stödet i det första fallet främst utgår i form av en kredit och i det andra fallet helt och hållet som gåva. Intresset av att få tillbaka pengarna skulle med andra ord motivera det större inflytandet enligt siloavtalet. Någon större tyngd torde dock detta motiv inte ha. Troligast är att skillnaderna i avtalens utformning är betingade av olika traditioner. Formellt rubbas dock inte huvudprincipen om mottagarlandets huvudansvar i något av avtalen.

Regler om resultatvärdering finns i alla tre avtalen. Omfattningen av regleringen varierar kraftigt från ramavtalets mycket allmänt hållna stadgande till sekreterarskoleavtalets detaljerade målformulering och system för uppföljning. Delvis beror skillnaderna på att ramavtalet inte behandlar någon konkret insats men det är nog även riktigt att se avtalen som led i en utveckling mot ökad medvetenhet om behovet av resultatvärdering, främst för mottagarlandets egen räkning men även för Sveriges del.

Karl Henrik Willén, Bengt Säve-Söderbergh och Anders Grettve
Bara vanligt vatten?

Människan klarar sig inte utan dricksvatten längre än cirka 10 dygn. Dagligen förlorar hon 2–3 liter vätska. Dessutom behövs vatten för matlagning, personlig hygien, tvätt. Allt detta kallas hushållskonsumtion. Även jordbruket och industrin använder stora mängder vatten. Problem förknippade med konstbevattning (irrigation) och miljöförstöring etc. genom industrianvändningen skall dock inte behandlas här.

Den rena hushållskonsumtionen kan på sina håll nå 3–400 liter per person och dygn, t.ex. i högindustrialiserade länder som USA och Sverige.

I många u-länder är totalanvändningen av vatten, baserad på utbyggd vattenförsörjning, omkring 35 liter per person och dygn. Hushållskonsumtionen kan vara 15–20 liter, eller ännu lägre, särskilt på landsbygden. Vattentillgången i sig är inte nödvändigtvis sämre i u-länderna. Den afrikanska kontinenten, t.ex. har visserligen otillräckliga ytvattentillgångar, permanent eller säsongmässigt. 97 % av jordens sötvattentillgångar är dock grundvatten. Även på den afrikanska kontinenten finns drickbart sådant, nästan överallt. Men det är besvärligt och kostsamt att exploatera. I gynnsamma fall kan man gräva en brunn för hand. I andra fall är vattnet åtkomligt endast med modern teknologi, borrmaskiner, pumpar, motorer.

Människan har trots detta befolkat områden utan lättillgängligt vatten och anpassat sin tillvaro därefter. Mer än 30 % av befolkningen i Sudan, t.ex. är nomader på ständig jakt efter vatten. Priset på vatten kan vara upp till 50 kronor per tusen liter. Det förekommer att man gräver ned barnen i sanden eller hindrar rörelseförmågan genom att binda deras händer och fötter – allt för att hindra naturlig avdunstning och svettning. En statssekreterare i Tanzania berättar: 'Jag minns från min barndom hur vi gick tio miles till en annan by för att *vänta* på vatten. Vår brunn hade sinat, grannbyns brunn var dålig och gav bara några liter i timmen.'

Mången svensk sommartorpare kan bekräfta att när man tvingas bära vatten en längre sträcka förblir konsumtionen låg. För afrikanen på landsbygden – eller rättare sagt hans hustrur och barn – är släpet med vatten ett livslångt slaveri.

Det vatten som i oräkneliga krukor, plåtdunkar el. dyl. transporteras på den afrikanska landsbygden i en evig cirkelgång från brunnen till bostaden är dessutom ofta orent och hälsovådligt.

Om bara några få procent av ett lands hushåll utanför städerna har användbart hushållsvatten i boplatsernas omedelbara närhet blir tanken på rinnande vatten till varje bostad närmast en utopi. Flera u-länder satsar i stället på att förse byar, kooperativ och nyodlingsområden med enklare, gemensamma anordningar.

Sverige har stött sådana program, främst i några östafrikanska länder. Tanzania och Kenya är helt dominerande som mottagare inom sektorn för vattenförsörjning på landsbygden, den största i Sveriges direkta utvecklingsbistånd.

Utformningen av regionala utvecklingsprogram eller långsiktiga satsningar, t.ex. inom vattensektorn blir beroende av vilken utvecklingsdoktrin eller -strategi som omfattas av vederbörande land och – i förekommande fall, av en utländsk biståndsgivare. Den förväntade nyttan får bedömas i samhällsekonomiska, och därmed i sociala och politiska termer. Skillnaderna i utvecklingsstrategi mellan Tanzania och Kenya är påtagliga, och det kan vara intressant att studera om – och i så fall hur – dessa återspeglas i en och samma typ av sektorprogram i de båda länderna. Man kan också försöka beskriva hur Sverige, genom SIDA, och vissa andra internationella biståndsorgan, som FN och Världsbanken, ställt sig när man på olika sätt konfronterats med de båda ländernas program för landsbygdens vattenförsörjning.

Uppläggningen och några policy-frågor i Tanzania-programmet behandlas nedan av *Bengt Säve-Söderbergh*. *Anders Grettve* beskriver på motsvarande sätt Kenya-programmet. *Karl Henrik Willéns* avslutande kommentarer anknyter till verkligheten i de bägge länderna, samt tar också upp och kompletterar några tankegångar i de två övriga avsnitten.

Bengt Säve-Söderbergh
Vatten och socialism i Tanzania

Tanzania är ett av de länder, som mottar svenskt bistånd. Från att i början av 1960-talet ha intagit en blygsam plats i svensk biståndsstatistik, mottar landet idag mer bistånd från Sverige än något annat land på den afrikanska kontinenten inklusive Etiopien som tidigare varit vår främsta samarbetspartner.

Den största delen av det svenska stödet har gått till landets program för landsbygdens vattenförsörjning. Fyra krediter om sammanlagt 86 milj. kr. på mycket mjuka villkor samt personalbistånd, som f.n. uppgår till cirka 60 svenskar på olika befattningar i myndigheten, har utgått sedan 1965.

Det kan vara intressant att studera hur vårt samarbete med Tanzania på vattenförsörjningens område vuxit fram till den omfattning det i dag har. Vilken roll spelar detta stöd för Tanzanias befolkning? Har Sverige genom sin biståndspolitik kommit att påverka Tanzanias interna politiska prioriteringar? Har de utländska 'hjälparna' sökt förstå ideologin och strategin i den tanzaniska utvecklingsplanen?

Dessa frågor är omöjliga att korrekt besvara för en utomstående, som inte varit med om att forma den tanzaniska politiken. Ändå kan det vara intressant att belysa några av frågorna utifrån tillgänglig dokumentation. Jag har valt att begränsa mig till vissa tanzaniska dokument, såsom utvecklingsplaner och politiska uttalanden av president Nyerere, officiella dokument från SIDA samt rapporter som utarbetats inom Världsbanken.

Innan vi kommer in på de mer resonerande delarna kring vattenförsörjningsprogrammet kan det finnas skäl att i korthet redogöra för några utmärkande drag i Tanzania idag samt för hur det svenska vattenbiståndet vuxit fram.

Tanzania är en republik i Östafrika med drygt 13 milj. invånare. Landet firar i år (1971) tioårsjubileum som självständig nation och har under hela perioden letts av president Julius Nyerere.

Landet, som beträffande per capita-inkomst är ett av de fattigaste i världen, har som Nyerere sagt, människorna som

sin främsta tillgång. De politiska strävandena är att utveckla en socialistisk stat, där ett betydande samhälleligt och kooperativt ägande samt gemensamt arbete för det allmännas bästa skall befria människorna från exploatering.

Den s.k. Arusha-deklarationen 1967 angav en fastare politisk kurs; nyckelindustrier nationaliserades från att tidigare till stor del ha varit i utländsk ägo. Utvecklingsansträngningarna skulle nu mer koncentreras till landsbygden. 90 % av befolkningen bor på landsbygden och sysslar till övervägande del med jordbruk. Man vill skapa bättre sysselsättning för människorna där de bor, samtidigt som man vill undvika det motsatsförhållande mellan stad och landsbygd som så många länder idag upplever. Tillväxten av en modern industrisektor i större orter kan inte ge sysselsättning åt mer än ett fåtal.

I ett tal i september 1967 kallat 'Socialism and rural development' utvecklade president Nyerere den socialistiska strategin för landsbygdens utveckling. Ujamaa-byar, byenheter med ett betydande mått av gemensamt ägande och gemensam produktion skulle utgöra en hörnsten i denna utveckling. Endast genom ett gemensamt ägande av produktionsmedlen kunde ett demokratiskt beslutsfattande säkerställas och solidariteten mellan människorna upprätthållas. Genom att flera människor arbetade tillsammans skulle det vara mer ekonomiskt att göra kostsamma investeringar, som t.ex. att köpa en traktor eller att skaffa sig förbättrad vattenförsörjning. Varje Ujamaa-by skall uppmanas att när resurser finns utarbeta egna flerårsplaner för sin utveckling, varvid centralregeringen skall kunna fungera som en form av konsultföretag och tillhandahålla råd och anvisningar. Hela ujamaa-tanken bygger på den egna traditionen men är också inspirerad av de kinesiska folkkommunerna. Denna politik söker man nu genomdriva inom ramen för den andra utvecklingsplanen 1969–1974.

Bakom den tanzaniska regeringens starka satsning på landsbygdens vattenförsörjning ligger övertygelsen att denna förbättrade samhällsservice skall öka medvetenheten hos landsbygdsborna om möjligheten att själva påverka och förbättra sina materiella levnadsbetingelser. Vattenförsörjningsprogrammet är en viktig del i regeringens strävanden att mobilisera *hela* befolkningen. I den andra utvecklingsplanen talar man i avsnittet om ujamaa-utvecklingen, i vilken vattenförsörjningen är

en viktig del, om två alternativa strategier som man måste välja mellan:

1. Den selektiva strategin, där prioritet ges till byar, som snabbt ska kunna utvecklas till framgångsrika ujamaa-byar.
2. Den frontala strategin, där större vikt ges åt att hela landsbygdens befolkning får möjlighet att utvecklas i riktning mot det uppsatta målet. För Tanzania är den frontala strategin den konsekventa: 'Although this first option has the advantage of being selective and of providing a high level of service to a small number of Ujamaa communities and therefore of guaranteeing limited success over a narrow range of activities, we might end up with a situation in which a small lively, high quality Ujamaa movement co-exist with a basically stagnant rural economy.' En naturlig följd av att den frontala strategin valts är att tillgången till förbättrad vattenförsörjning på landsbygden ej avgiftsbelagts utan finansieras över statsbudgeten. Möjligheterna att kunna betala direkta avgifter får inte bestämma prioriteringen av vem som ska få del av denna förbättrade service. En prioritering baserad på betalningsförmågan hos de enskilda kan förstärka ojämlikheten mellan olika grupper. Tilldelningen skall sålunda vara behovsorienterad snarare än efterfrågeorienterad. Det är viktigt att konstatera att detta inte speglar en prioritering på s.k. humanitära grunder utan är ett konsekvent uttryck för den ekonomiska utvecklingsstrategin.

I den andra femårsplanen kan man läsa följande: 'Even without the achievement of great wealth or industrial might, the material well-being of the Tanzanian people can be improved, if attention is concentrated on the essential ingredients for an improved life for the majority. Basically, if *all* Tanzanians enjoy a healthy diet, are adequately clothed, enjoy acceptable housing conditions and have access to basic education and health facilities, Tanzania will have achieved more economic success than many supposedly wealthy societies. Planning is therefore increasingly concerned to improve such basic material conditions of the mass of the people.'

Närmare 10 % av den totala utvecklingsbudgeten och 30 % av jordbruksdepartementets budget används idag för vattenförsörjning på landsbygden. Det svenska finansiella och personella stödet har spelat en viktig roll i denna utveckling. 1964 ställde Sverige i utsikt en första utvecklingskredit till Tanzania om 10 milj. kr. Efter diskussioner enades man om

att 8 milj. kr. skulle stödja det då blygsamma vattenförsörjningsprogrammet. Under tre ytterligare krediter har vattenförsörjningsprogrammet erhållit stöd för budgetåren 1966/67–1971/72 med 78 milj. kr., eller sammanlagt ca 80 % av investeringskostnaderna.

I SIDA:s framställningar till Kungl. Maj:t, på basis av vilka beslut har fattats av svenska regeringen att ingå avtalen, har motiven för det svenska stödet givits relativt likartade formuleringar. Man hänvisar till programmets höga prioritet i de tanzaniska utvecklingsplanerna, även om i 1966 års framställning framskymtar ett försök att göra en mer traditionell ekonomisk lönsamhetsbedömning. 'Det är ofta svårt att med säkerhet uppskatta den ekonomiska nyttan av flertalet enskilda vattenprojekt och därmed av programmet i dess helhet. Försök har gjorts av de konsulter vilka anlitades av det amerikanska biståndsorganet AID för granskning av Sudans vattenprogram. Deras beräkningar angav en årlig avkastning av ca 10 % på det investerade kapitalet.' I nästa stycke i kungabrevet läser man följande: 'Vad gäller programmets politiska och sociala vikt kan ingen tvekan råda om den stora betydelse som förbättrad vattenförsörjning tillmäts av Tanzanias regering och parlament.'

I bl.a. den andra planen anges principerna för utbyggnad av förbättrad vattenförsörjning: prioritet ska ges till ujamaabyar, till områden med akut vattenbrist, till områden med viss befolkningskoncentration så att per capita-kostnaden blir så låg som möjligt samt till områden där därigenom möjlighet skapas för produktiv verksamhet. Dessa riktlinjer ger uttryck för den långsiktiga och integrerade synen på utvecklingsprocessen i Tanzania. En enskild samhällsservice kan i Tanzania sålunda inte som i det amerikanska exemplet ovan motiveras i kortsiktiga räntabilitetsresonemang enligt företagsekonomisk modell. Att sätta sådan räntabilitet som krav innebär oftast att man satsar på projekt, som inte stämmer överens med en behovsorienterad utvecklingsstrategi. De redan ekonomiskt välbeställda besitter bättre resurser att omvandla investeringar till företagsekonomiskt lönsamma projekt på kortare sikt. Med utveckling, som är ett vidare begrepp, måste menas, att hela befolkningen får en möjlighet att förbättra sina levnadsvillkor. Företagsekonomiska räntabilitetsresonemang applicerade på utvecklingsprocessen får sålunda ofta en motverkande effekt gentemot strävandena att långsiktigt öka och mera rättvist fördela ett lands resurser.

År 1967 kom, som tidigare sagts, Arusha-deklarationen och den politiska ramen för Tanzanias strävan mot en socialistisk ekonomi fick en klarare utformning. I 1969 års kungaframställning gjordes motsvarande motivering kortare: 'Utbyggandet av landsbygdens vattenförsörjning är en viktig länk i den tanzaniska regeringens strävanden att främja ekonomisk och social utveckling på landsbygden i Tanzania. Detta har kommit till uttryck i såväl den första som den andra femårsplanen där vattenförsörjning ges hög prioritet. Den långsiktiga målsättningen är att förse alla Tanzanias innevånare med en säker vattenförsörjning inom rimligt avstånd från boplatserna.' Även i framställningen 1970 görs motiveringarna i dessa bredare utvecklingsbegrepp.

I statsverkspropositionen 1970 står bl.a. om det svenska utvecklingsbiståndet, att detta har 'som mål att stödja de ansträngningar, som görs i u-länderna för att åstadkomma en utveckling där ekonomiska och sociala förändringar – däri inbegripet såväl strukturomvandling som social och ekonomisk tillväxt – leder till en höjning av de fattiga folkens levnadsnivå, ytterst syftande till en rättvis fördelning av världens resurser.' Målet för programmet för landsbygdens vattenförsörjning är, som det angivits ovan, i samklang med de svenska biståndsmålen. Motiveringarna för de svenska insatserna på detta område har därför kunnat göras i form av hänvisningar till de tanzaniska planerna.

Världsbanken framställer med jämna mellanrum ekonomiska översikter över varje låntagande land. Dessa distribueras till Världsbankens medlemsländer och bildar underlag bl.a. för de konsultativa gruppmöten, som banken organiserat för att koordinera biståndet till och utbyta information om och med mottagarlandet. Dessa rapporter får därigenom status av 'expertutlåtande' över landets planering och används ofta som referensmaterial vid västländernas biståndsplanering. I kraft av sin ekonomiska makt har Världsbanken påtagit sig denna koordinationsroll, trots att flera u-länder ställt sig tveksamma därtill och helt naturligt hellre själva velat inneha den.

Världsbankens utlåningsvolym är idag ungefär tio gånger så stor som alla FN-organens samlade biståndsflöden. Genom dessa faktorer kan bankens tänkande utöva ett avsevärt inflytande framför allt i de svagare och yngre nationerna, där det interna politiska tänkandet inte hunnit genomsyra planeringen för alla samhällssektorer. I Tanzania är Världsbanken

vid sidan av Kina den största utländska långivaren.

I en nyutkommen rapport över Tanzania yttrar Världsbanken sig skeptiskt över programmet för landsbygdens vattenförsörjning. Man säger att fastän det ännu finns mycket litet forskning som visar den *ekonomiska* nyttan av förbättrad vattenförsörjning, finns det mycket liten anledning att anta att förbättrad vattenförsörjning är en speciellt *produktiv* investering på landsbygden. Man ifrågasätter därför det kloka i att Tanzania avsätter en betydande del av utvecklingsbudgeten för detta ändamål. I andra sammanhang har Världsbanken uttryckt sin skepsis inför den tanzaniska politiken att inte avgiftsbelägga konsumenterna utan att finansiera verksamheten över statsbudgeten.

Faran, som den återspeglas i denna typ av resonemang, är tendenserna att betrakta de enskilda ländernas sektorprogram som ekonomiska företag. Man plockar ut en viss del utan att se till helheten. Med detta följer en överbetoning av den kortsiktiga tillväxten som mål. Detta mål, som ju rätteligen borde rubriceras som ett av flera medel att uppnå vissa kvalitativa mål, kan i vissa fall stå i ren konflikt med målet att fördela de redan existerande resurserna mera rättvist. Den i Tanzanias planering starka betoningen av att mobilisera hela folket i utvecklingsarbetet skapar kanske kortsiktigt långsammare ekonomisk tillväxt än som vore möjligt, men avses bättre sörja för en långsiktig social och ekonomisk utveckling.

Avsaknaden av vedertagna mätinstrument för de sammansatta politiska, sociala och ekonomiska utvecklingsmålen måste vara besvärande för vissa ekonomer. Dessa sakernas tillstånd får dock inte utgöra sanktion för en metodik som gör kvantifierbara ekonomiska mått till mål, för att inte säga enda mål för utvecklingen.

Vattenprogrammet måste naturligtvis liksom andra program bedömas utifrån alla aspekter. I u-länder är prioriteringen av enskilda projekt inom ramen för en statsbudget liksom i Sverige resultat av en politisk process där en ekonomisk bedömning är en av flera aspekter att ta hänsyn till. Att Världsbanken i en ekonomisk länderöversikt på ett kryptiskt sätt ger uttryck för ett snävt företagsekonomiskt betraktelsesätt innebär i själva verket en politisk värdering. Uttalandet måste bygga på det falska antagandet att begreppen politik och ekonomi kan bedömas separat från varandra. Det är nog ingen överdrift att säga att detta felaktiga synsätt fortfarande styr utvecklingsarbetet i många länder.

Målen för den tanzaniska utvecklingen är visserligen svåra och krävande att uppnå, men vore det inte rimligt att sådana strategier fick större förståelse och starkare stöd i det internationella utvecklingssamarbetet?

Anders Grettve
Flytande i Kenya?

Liksom sitt östafrikanska grannland, Tanzania, bekänner sig Kenya till ett slags afrikansk socialism. Ekonomin och utvecklingsstrategin efter självständigheten 1963 har dock präglats av marknadshushållning. Utvecklingsplanerna har fortsatt att betona vikten av privat företagande och utländska privata investeringar. Näringslagstiftning och regleringar har inte syftat till avgörande samhällsinflytande inom nyckelområden som utrikeshandel, industri och bankväsende.

I grannländerna Tanzania och Uganda har den ekonomiska politiken och utvecklingsstrategin radikalt omprövats under senare år. Kenya, däremot, har byggt vidare på arvet från brittisk och västerländsk ekonomisk liberalism. De många britter, västtyskar, amerikaner etc., som numera finns som rådgivare inom förvaltningen eller inom utlandsdominerad, privat handel, industri, bankväsende etc., har bidragit till arvets förvaltande.

Det är bl.a. mot denna bakgrund man bör se det mål för fullt utbyggd försörjning med hushållsvatten på landsbygden som antogs av regeringen i Kenya under 1969. Fram till år 2000 skall samtliga hushåll på landsbygden ges tillgång till hushållsvatten av godtagbar kvalitet och kvantitet. För de första 20 åren planeras gemensamma tappställen inom rimligt avstånd från alla bostäder. Ett avlägset slutmål är direktanslutning till flertalet enskilda hushåll.

I dag har bara ca 15 % av hushållen tillgång till hushållsvatten året runt, framdraget till byarna eller i form av naturliga vattentäkter i bostädernas omedelbara närhet. Investeringar för landsbygdens vattenförsörjning har trots detta inte haft någon framskjuten plats i Kenyas utvecklingsplanering. Från självständigheten utgick knappt 5 milj. kr. av statliga medel för 'rural water', d.v.s. vattenförsörjning på landsbygden, medan städerna med 10 % av befolkningen erhöll nästan tre gånger så mycket för 'urban water'. I Kenya har det varit svårt att driva fram samhällsinvesteringar i områden som endast delvis inlemmats i penningekonomin, särskilt när det rört sig om nyttigheter som av tradition ansetts böra avgiftsfinansieras.

I det självständiga Kenyas första utvecklingsplaner upptogs visserligen ganska ambitiösa målsättningar för utbyggd vattenförsörjning. Statsbudgeten upptog dock ganska små anslag för ändamålet och en stor del av finansieringen lades på kommunerna. Både stat och kommun skulle dessutom erhålla viss återbetalning av investeringsmedlen genom självkostnadsbaserade avgifter som uttogs av de slutliga konsumenterna. Dessutom fanns ett system för anläggningarnas finansiering genom lokalt insamlade medel. Vid mitten av 60-talet kunde resultatet av den visserligen subventionerade, men i princip affärsdrivande verksamheten utläsas. De fattiga kommunerna kunde inte ensamma klara kapitalinvesteringarna. De vattenavgifter som kunde drivas in från enskilda konsumenter förslog ofta inte ens till driftskostnaderna. Amorteringar på lån, som beviljats från regeringen på alltifrån halvkommersiella upp till 50-procentiga subventionsvillkor, uteblev ofta och fick till följd att förnyade statliga bidrag innehölls och avräknades mot uteblivna betalningar på tidigare lån. Kenyas förhoppningar om en ökad utbyggnadstakt för 'rural water' kom på skam, och tiden var mogen för en omprövning av politiken.

I ett dokument från 1966 med anvisningar och policy för vattenprogrammens finansiering sades bl.a. att lokala frivilligbidrag inom ramen för s.k. self-help schemes i och för sig kunde rekommenderas. Dock borde även ganska små, men regelbundna kontantbidrag vara bättre än frivilligt arbete. Att förlita sig på detta, t.ex. för dikesgrävning och enklare rörläggning, vore dålig ekonomi. Frivilligarbete kunde antas försvåra planeringen och låsa dyrbara entreprenadmaskiner, arbetsledning etc., onödigt länge för varje delprojekt. Slagordet 'Harambee!' (ungefär 'låt oss hugga i tillsammans') präglade i vart fall inte de centrala myndigheternas filosofi för detta slags arbeten för landsbygdens utveckling.

Dokumentet från 1966 sammanföll i tiden med dåvarande planeringsministern Mboyas första informella propå att Sverige skulle bidra till en mera ambitiös satsning på hushållsvatten för Kenyas landsbygdsbefolkning. Drygt tre år senare – en tämligen normal tid från första kontakt till färdigt avtal – undertecknade Kenyas och Sveriges regeringar avtal om en svensk utvecklingskredit på 15 milj. kr. för landsbygdens vattenförsörjning. Med ett 'mjukt' 25-årigt lån skulle Sverige täcka 75 % av kostnaderna för dygt 80 delprojekt, planerade för Kenyas sju provinser. Det huvudsakliga fördelningskriteriet var jämn geografisk spridning. Finansieringen byggde på en

kombination av skatte- och avgiftsfinansiering, bl.a. baserad på en teoretisk s.k. nyttokalkyl, varom mera nedan.

Experter från SIDA och svenska konsulter gjorde under beredningstiden mer än ett halvdussin resor till Kenya för att som rådgivare och pådrivare säkra ett eventuellt svenskt bidrags effektiva användning. Förundersökningar och kontakter med 'mottagarsidans' berörda myndigheter följde ett ganska standardiserat mönster: Inledande diskussioner, konsultstudier på platsen, prövning av konsultrapporten, förgranskning och slutgranskning. I flera omgångar utgick från SIDA delegationer med företagsekonomer, samhällsekonomer och tekniker. Fastän det rörde sig om en insats med avsevärd betydelse för landsbygds- och jordbruksutvecklingen och där förutsättningarna kunde tänkas skifta med brukningstraditioner etc. i olika regioner, ingick veterligen inte jordbruksexperter, sociologer eller antropologer i någon grupp. Delegationerna kunde ha tjugotalet eller flera tjänstemän från central förvaltning och regionala myndigheter på besökslistan och återkom, i sedvanlig ordning efter hemkomsten, till mottagarmyndigheterna med önskemål om ytterligare dokumentation och utredningar.

Det framgår av handlingarna att stor uppmärksamhet ägnades den organisatoriska sidan. En svensk organisationskonsult och tillika tekniker fick uppdraget att under ca tre månader på platsen göra undersökningar och ge förslag till regeringen i Kenya. Uppdragsbeskrivningen upptog framför allt att utarbeta organisationsförslag för vattenmyndigheten men också att behandla kriterier för projektval och uppföljning.

Konsultens rapport berörde främst organisationsfrågan. Bl.a. rekommenderades först halvdussinet, och sedermera dussintalet, nya högre tjänster att bemannas med utländska experter samt ett trettiotal nya tjänster på mellannivå. Totalt innebär detta en kostnad för Kenya på ca 1,5 milj. kr. årligen. Organisationen, inklusive de nya tjänsterna är under genomförande, i huvudsak enligt förslaget.

Man kan fråga sig om detta sätt att stärka en myndighet inte innebär risk att man får en förvaltningsmässig 'stat i staten'. Kan inte denna starka enhet komma att dra till sig framtida inhemska resurser – från budgeten och kanske genom 'brain drain' från övriga förvaltningar – på ett sätt som inte motsvarar u-landets egna prioriteringar?

SIDA och de kenyanska myndigheterna hade i de tidigare diskussionerna föreställt sig en s.k. sektor-programkredit, av-

seende en viss period, snarare än en specifik del, av ett utarbetat långtidsprogram för 'rural water'. Under projektförberedelsernas slutfas försköt man dock tanken på bidrag av typ programbistånd. Man valde i stället ett ganska strikt ändamålsbestämt bidrag till ett 80-tal angivna delprojekt att genomföras under två år i var och en av de sju regionerna.

Sedan långtidsplanen i sin helhet kommit i bakgrunden, betonades så mycket mer finansieringsfrågan. För fackmyndigheten i Kenya, jordbruksministeriet, stod det klart att den tidigare finansieringsmetoden, baserad på avgifter, borde omprövas. Finansieringsfrågan ledde dock till en öppen kamp mellan finansministeriet (som inte kunde acceptera tanken på varaktiga och betydligt ökade anslag till 'rural water') och jordbruksministeriet som förordade starkt ökade statliga subventioner.

Båda myndigheterna kunde hämta stöd för sin linje i en rekommendation från en WHO-konferens i oktober 1969. Där betonades starkt hur nödvändigt det var att satsa mer på landsbygdens vattenförsörjning i länder som Kenya. Samtidigt påtalade man det 'osunda' i att tillhandahålla vatten som en helt fri nyttighet. I WHO, liksom i Kenyas interna diskussioner, framtonades risken för misshushållning. Liksom i diskussionerna kring den svenska sjukvårdens s.k. sjukronorsreform, betonade man den psykologiska betydelsen av att bibehålla någon liten avgift, även i de fall samhället skulle stå för merparten av kostnaderna.

Det enda synbara beviset på svensk intervention i avgiftsfrågan finns i organisationskonsultens rapport. Där sägs det (utanför arbetsbeskrivningens ramar) klart ifrån att finansieringen av 'rural water' inte kan betraktas som en fråga om avgifter och lämpliga arrangemang för insamling av dessa. Vattenförsörjning borde behandlas i samma ordning som övriga former av skattefinansierad samhällsservice. Aspekter som inkomstfördelning och skattekraft borde enligt rapporten stå i förgrunden.

Huvudintrycket är dock att de svenska representanterna följt non-interventionslinjen. Man nöjde sig med att göra klart för kenyanska myndigheter att ett entydigt regeringsbeslut i avgifts- och finansieringsfrågan måste föreligga innan avtal kunde komma ifråga. Kravet på ett snabbt beslut i någondera riktningen bör ha bidragit till en kompromiss mellan finans- och jordbruksministerierna. Beslutet innebar i princip starkt ökade anslag över budgeten. Dessa skulle kombineras med av-

gifter som beräknats i förhållande till olika hushållstyper beräknade nytta ('benefit'), eller om man så vill 'användarnas särintäkt' av framdraget vatten till byn.

Siffrorna nedan är fritt valda för att belysa principen.

Principschema för beräkning av vattenavgifter på Kenyas landsbygd.

Genomsnittlig årlig kontantinkomst per familj i området	Uppskattad 'merintäkt' av tillhushållsvatten under två år	Faktor för beräkning av fast månadsavgift
Mindre än 250:–	0– 50:–	0 – 1,5
	50– 150:–	2
	över 150:–	3
250:– till 750:–	0– 50:–	2
	50– 150:–	3
	över 150:–	4
Över 750:–	0– 50:–	3
	50– 150:–	4
	över 150:–	5

Den avgörande svagheten i metoden är naturligtvis att avgifterna skall relateras till en *på förhand* teoretiskt beräknad merintäkt. Växlingarna i väder och vind, sjukdomar, lokala konflikter, olika människors förmåga att nyttiggöra den nya tillgången, ägarförhållanden – för att bara ta några faktorer – måste förutsättas konstanta för att inte det hela skall stanna vid räkneövningar. Skulle man överföra principen till att avgiftsbelägga vissa andra former av samhällsservice efter något slags beräknad merintäkt behöver man bara tänka sig vilka konsekvenser detta skulle kunna få på exempelvis skolans och sjukvårdens område. Östafrikanska familjejordbruk lär inte heller fungera som industriföretag med någorlunda förutsägbara avkastningar på investerat kapital.

Tron att en s.k. input av hushållsvatten till byarna skulle kunna ge mätbara inkomständringar från det ena året till det andra framstår som ett lika kortsiktigt och begränsat synsätt som kom till uttryck i det refererade policy-papperet från 1966 (jfr s. 148). Varje projekt som syftar till avgörande förändringar av levnadsbetingelserna måste bl.a. relateras till oli-

ka gruppers och regioners brukningstraditioner och människors benägenhet att på längre sikt acceptera och själva genomföra andra förändringar. Tron på bondens orubbliga konservatism har visserligen ofta kommit på skam. Ändå finns säkert även i Kenya vissa sociala mönster och traditioner som gör sedvanliga avkastningsberäkningar meningslösa. Om kvinnorna tidigare skött den tidskrävande vattenhämtningen, är det då troligt att familjerna snabbt anpassar sig till en ny, rationell arbetsfördelning? Även den som har inga, eller begränsade kunskaper om s.k. socio-ekonomiska mönster i Kenyas olika landsbygdsregioner kan ställa en rad principfrågor. Svaren kan ha avgörande betydelse för de olika hushållens och gruppernas långsiktiga 'merintäkt'.

För vissa regioner tycks man ha föreslagit att familjer i en by skulle slå sig samman i s.k. 'water user groups' och inom gruppen själva svara för utdebitering och uppsamling av avgifter efter angivna riktlinjer. Vilken anknytning har sådana grupper till existerande beslutsmönster inom region- och centralförvaltning, resp. till de ursprungliga samhällenas samarbetstraditioner?

Principerna för debitering av vattenavgifter innebär omfattande bidrag, dels från staten, dels mellan olika familjer inom samma användargrupp. Dock andas vissa kenyanska uttalanden en önskan, att efter programmets inledande år, så snart som möjligt erhålla kostnadstäckning genom avgifter. Vilka risker finns att delprogrammen på sikt ändå kommer att styras av lokalbefolkningens betalningsförmåga? Visserligen inkluderar den ofullständiga långtidsplaneringen vissa kvoter även för 'lågproduktiva' områden. De finansiella ramarna måste dock förbli knappa i ett fattigt land och det är alltid lätt att i trängda budgetlägen argumentera mot program med den lägsta avkastningen enligt gängse beräkningsprinciper. Detta gäller särskilt om en motsatt politik inte uttryckligen angivits för landets totala utvecklingsansträngningar. Man kan också fråga vad en trolig framtida höjning av avgifterna inom existerande användargrupper skulle innebära för de inkomstsvagaste. Skulle dessa tvingas avstå från att vidare använda byarnas redan existerande vattenposter?

Systemet tycks i första hand vara utformat för den bofasta befolkningen; har därmed det tänkbara 'regionpolitiska' målet att bidra till fast bosättning i områden med goda brukningsförhållanden och tillgång till skolor och annan samhällsservice inte haft något avgörande inflytande på taxepolitiken?

Hur kommer sysselsättningspolitiken och önskan att vända strömmen av invandring till städernas slumområden in i programutjämningen?

Vad händer när olika hushåll inom samma område upptäcker att de får betala olika avgifter för en och samma typ av service? Finns risk för konflikter och eventuella sammanbrott för systemet inom ett samhälle där man i övrigt knappast drivit någon medveten fördelningspolitik?

Som i många andra östafrikanska regioner, finns inom Kenya ett slags kooperativ tradition som bröts när den bästa jorden lades under europeiska storfarmer under kolonialtiden. Omkring 3/4 av Kenyas bästa odlingsmark ligger fortfarande under storjordbruk, ofta kontrollerade och ibland alltjämt ägda av utlänningar. Gemensamhetstraditionen har också efter självständigheten följts av tendenser till afrikanskt storjordägande och uppdelning av lantbefolkningen i jordlösa och jordägande grupper. I ett sådant läge kan vattenförsörjningsprogrammet, beroende på sin utformning, bli en viktig potentiellt förstärkande eller motverkande faktor. Likaså skulle vattenförsörjningsprojekt kunna betraktas som en central pusselbit i kooperativiseringsprogrammen och stärka de kooperativa brukningsmetoder som, med eller utan myndigheternas medverkan, tillämpas i dagens Kenya.

Sådana målsättningar antyds visserligen i planerna för 'rural water'. Huvudintrycket förblir dock att 'medvetandegörande' och 'mobilisering' av breda befolkningslagar, inklusive de allra fattigaste, inte varit överordnade mål för vattenförsörjningsprogrammet i Kenya.

Det svenska stödet genom SIDA:s medverkan kan karakteriseras sålunda: Alla rimliga mått och steg vidtogs för att säkra ett effektivt tekniskt, organisatoriskt och finansiellt genomförande. Samtidigt kunde man genom att kräva rekrytering av kvalificerade experter stärka den centrala fackmyndigheten och skapa bättre planeringskapacitet. Det personella biståndet kom också att omfatta ett antal fredskårister i fältorganisationen. SIDA:s medverkan bidrog sannolikt till att driva fram en inhemsk kompromiss i avgifts- och finansieringsfrågan, som ehuru långtifrån invändningsfri, ändå säkrade starten av några färdigplanerade projekt.

De mera djupgående och svårgripbara fördelningsfrågorna, liksom frågan om olika vattenförsörjningssystems mera långsiktiga sociala, ekonomiska och politiska effekter förblev väsentligen obelysta.

Vissa drag i Kenyas utvecklingspolitik avviker från de mål som numera sägs skola stå i förgrunden för svenskt utvecklingsbistånd. En del av Kenyas utvecklingsdoktrin – eller brist på mera medveten sådan – återspeglas i planerna för landsbygdens vattenförsörjning. Om detta är främsta skälet till att den svenska insatsen för 'Kenya-vatten' ganska nära följde den traditionella mallen för s.k. projektbundet bistånd är dock ovisst.

Karl Henrik Willén
Biståndsgivarens ansvar

I såväl Kenya som Tanzania svarar regeringen i huvudsak för utbyggnaden av vattenförsörjning på landsbygden. I Kenya ligger ansvaret inom jordbruksministeriet. I Tanzania låg ansvaret också inom jordbruksministeriet, men överfördes i november 1970 till ett nytt ministerium för 'Water Development and Power'. Produktions- eller 'anläggningsprocessen' är någorlunda likartat organiserad i de bägge länderna. Erforderliga förundersökningar, planering, projektering och byggande, i egen regi eller med hjälp av underentreprenörer, sker i samspel mellan respektive myndighets centrala och regionala kontor. Ansvarsfördelningen varierar, men de enskilda projektens tekniska utformning fastställs alltid centralt, liksom kostnadsberäkning och medelstilldelning.

I bägge länderna svarar myndigheten för anläggningarnas drift och underhåll med finansiering över driftsbudgeten. Anläggningarna är ur teknisk synpunkt relativt enkla och likartade. Vattentäkten kan vara en brunn, en naturlig källa, en dammanläggning. Vattnet uppfordras vid behov genom pumpning och distribueras genom pumptryck eller självtryck till konsumtionsområdet, där tappställen anordnas inom bekvämt gångavstånd. Mot en anslutningsavgift kan de konsumenter som så önskar få vatten draget in i bostaden, varvid de även betalar en vattenavgift mot uppmätt förbrukning. Detta gäller såväl i Kenya som i Tanzania. Vatten levererat till tappställe är avgiftsfritt i Tanzania men oftast avgiftsbelagt i Kenya, vilket framgår av Säve-Söderberghs och Grettves avsnitt.

Man skulle kunna säga att de bägge ländernas ansvariga myndigheter arbetar som helstatliga entreprenadföretag, vilka för landsbygdsbefolkningens räkning kontinuerligt bygger ut samt underhåller och driver vattenförsörjningsanläggningar. Men man kämpar med stora svårigheter av teknisk, ekonomisk och organisatorisk natur. Omfattningen av hydrologiska och hydrogeologiska förundersökningar t.ex. är ringa; i hela Tanzania finns ca 1 500 borrhål mot t.ex. ca 4 500 enbart i Skåne. – Ändå anses Skånes hydrogeologiska förhållanden vara otillräckligt kartlagda!

Vattenprogrammens anläggningsarbeten försvåras av flera skäl. Transportförhållandena på landsbygden i Östafrika är besvärliga och övriga kommunikationer som telefon, post etc. är ofta obefintliga eller otillförlitliga. Viss lokal rörtillverkning förekommer, men specialarmatur, pumpar, motorer, transportfordon och arbetsmaskiner etc. måste importeras. Leveranser försenas eller kommer i otakt. Vattenanläggningar kan stå obrukbara i månader därför att någon liten, men viktig del saknas. Tekniker, företagsekonomer och administratörer finns ej i tillräckligt antal och man måste finna sig i att anställa utlänningar. Man kämpar med det otympliga, brittiska klassificerings-systemet; rapportering och kostnadsbokföring fungerar heller inte tillfredsställande.

Investeringskostnaderna ligger som regel på 50:– till 100:– per konsument, drifts- och kapitalkostnaderna kanske på 3–5 % av kapitalkostnaden per år. Omkring 30–50 % av dessa kostnader avser utländsk valuta, d.v.s. direkta eller indirekta importbehov.

Sveriges stöd till de bägge ländernas program har bidragit till avsevärt ökad aktivitetsnivå på området för landsbygdens vattenförsörjning. Finansiella och personella resurser har ställts till respektive myndigheters förfogande samtidigt som expert- och konsulttjänster utgått för projektidentifiering, projektutformning, organisationsutredningar etc. Trots alla svårigheter fungerar de bägge myndigheterna allt bättre ur teknisk-ekonomisk och organisatorisk synpunkt, d.v.s. inom teknokraternas trygga erfarenhetsområden. Men hur fungerar det i socio-ekonomisk och statsfinansiell bemärkelse, områden styrda av den politiska viljan? Hur ser t.ex. den beslutsprocess ut som fastställer årsprogrammen? Varför får by A vatten före by B, och just i år?

I Kenya ligger vattenförsörjningen förankrad i jordbruksministeriet, som en markering av dess betydelse för jordbruk och landsbygdsutveckling. Innan Sveriges samarbete med Kenya inleddes anlade dess regering dock rent företagsekonomiska synpunkter på finansiering av vattenutbyggnaden, som Grettve beskriver. Människorna hade inte råd att betala och nyinvesteringarna upphörde gradvis. Men planering och projektering pågick i full skala, baserad på efterfrågan från olika håll i landet. Denna verksamhet finansierades nämligen över driftbudgeten, Som en tjänsteman uttryckte saken: 'Våra hyllor dignar av projekt'. Situationen blev till sist ohållbar, det politiska trycket ökade. På sina håll kunde man konstatera

att jordbruksproduktionen hämmades av brist på utbyggd vattenförsörjning. Det är att förmoda att regeringen tvingats ompröva sin finansieringspolitik, även om Sverige och SIDA ej kommit in i bilden. Men det gick litet fortare, när SIDA kom med i bilden. När finansieringsfrågans lösning skymtade, stod man emellertid inför uppgiften att på något sätt välja ut ett begränsat antal projekt, bland många, för det aktuella tvåårsprogrammet och med hänsyn till tillgänglig kapacitet. Denna process var centralt styrd. Jordbruksministeriet gjorde upp ett förslag som diskuterades och godkändes i en tillsatt interdepartemental kommitté, där flera ministerier är representerade (finans-, planering-, naturtillgångar-, hälsovård-, inrikes-).

Man vägleddes av följande kriterier:

- Jämn fördelning över regionerna
- Kunskap om behov och s.k. potentiellt värde ('potential value')
- Graden av färdigprojektering

Dessa kan sägas uttrycka en blandning av socio-ekonomiskt betraktelsesätt och pragmatism. Men de var ändå provisoriska kriterier, utarbetade i ett svårt läge som krävde snara beslut på bristfälligt underlag. Kommittén består alltjämt och kommer i sinom tid att ta ställning till förslag angående nya kriterier, att fastställas inom ramen för den 'Master Plan', eller långtidsprogram, för landsbygdens vattenförsörjning, som WHO kommer att utreda, delvis med svenskt finansiellt stöd. Utformningen av dessa kriterier ligger alltså i vida fältet. Avgiftspolitiken kommer dock sannolikt att bestå, att döma av tillgängliga uttalanden. Dess nuvarande utformning med relation till begreppet 'särintäkt' (vad detta nu innebär) är en skrivbordsprodukt av unga ekonomer. Säkerligen rättar det till sig när erfarenhet och förnuft fått råda en tid. Sammanfattningsvis kan dock sägas att man i Kenya ännu inte helt utformat den beslutsprocess, som den nya finansieringspolitiken kan föranleda.

I Tanzania är beslutsprocessen regionalt förankrad. Efterfrågan kommer från 'gräsrötterna' och kanaliseras via flera instanser till den regionala utvecklingskommittén med 'the Regional Commissioner' som ordförande. Där fastställs och prioriteras behov avseende bl.a. vattenförsörjningen i en krets, dels med lokala politiker, dels med rådgivare representerande olika fackministerier. De listor som slutligen framkommer

överlämnas sedan till vattenförsörjningsmyndigheten för verkställighet. Man respekterar där prioriteringarna så långt det är möjligt, dels med hänsyn till teknisk-ekonomiska kriterier och finansiella resurser, dels beroende på hur projekten kan inpassas i den totala anläggningsplaneringen.

Detta är emellertid en nästan otillåten förenkling av verkligheten. – Beslutsprocesser är aldrig så enkla att de kan utläsas ur en organisation eller formell rutin. En jordbruksdirektör i Tanzania säger: 'Planering för jordbrukets utveckling skall ske på regional nivå och vi förväntas ägna oss åt integrerad planering, så att vattenförsörjning, vägar, skolor, sjukstugor etc. passar ihop! Men jag saknar personella resurser för planering, och den regionala utvecklingsfonden kan vi därför knappast helt utnyttja. Vi planerar inte projekten, vi prioriterar bland projekt som andra planerat. Vattenförsörjningsmyndigheten är den starkaste, de har – tack vare Sverige – de bästa resurserna. Så by A får en anläggning för 250 000 shillings. Vi kan inte stå emot, fast jag vet att vi borde flytta hela byns befolkning till område B, där jordbrukspotentialen är bättre'. Anläggningsprocessen är tidskrävande och tung, och det är den regionale vatteningenjören som har resurser. Påbörjade förundersökningar av projektteknisk natur *skapar* behov som man ej hinner analysera. Man kan i vissa fall sålunda hamna i en situation där en anläggningsprocess styr den samhällsekonomiska planeringen; teknikerna tar överhanden. I såväl Kenya som Tanzania är man medveten om detta problem. Man avser att på olika sätt låta studera såväl positiva som negativa effekter av utbyggd vattenförsörjning på landsbygden. SIDA stöder, eller avser att stödja, denna typ av forskning i de bägge länderna och i samarbete med respektive ansvarig vattenförsörjningsmyndighet. Samarbetet har bl.a. lett till att planeringsfunktionen i Tanzanias myndighet utökas med experter som har till särskild uppgift att utreda eller låta utreda det ekonomiska berättigandet för större och mera kostnadskrävande projekt.

Inte minst det nämnda forskningssamarbetet på vattenförsörjningsområdet har aktualiserat biståndsgivarens ansvar och den besvärliga frågan om 'interventionism'. All biståndsverksamhet torde vara interventionistisk. Den lägsta graden – d.v.s. ingen inblandning – är översändande av en check och 'no questions asked'. Men svensk biståndsgivning är i princip inriktad på projektbistånd. Projekten skall vara väl förberedda och den myndighet som ansvarar för genomförandet

skall ha erforderlig organisatorisk och administrativ kapacitet. En hörnsten i svensk biståndspolitik är ju att det är mottagarlandets projekt som får stöd genom planerad överföring av lämpliga resurser – pengar, personal, material. S.k. 'svenska' eller SIDA-styrda projekt i u-land förekommer inte längre, eller avvecklas.

Saknas inhemska resurser att identifiera och bereda projekt, ställer SIDA även konsult/experttjänster till mottagarens förfogande för dessa ändamål. Regeringsavtalen innehåller bestämmelser om kontroll i olika avseenden. Även krav på resultatvärderingar förekommer emellanåt (exempel på detta är det nämnda forskningssamarbetet). Informationsflödet som följd av avtalen kan bli stort. Den skisserade processen ger upphov till många frågor. Många svar krävs, och graden av interventionism blir avsevärd. Men det är som regel fråga om inblandning på 'projektnivå'. Avsikten är i vart fall god, nämligen att medverka i största möjliga utsträckning till att projektens effekt blir den avsedda inom ramen för mottagarlandets utvecklingsstrategi, mål och prioriteringar, vilket Sverige i sin tur, närmast genom valet av sin samarbetspartner, har accepterat.

Men interventionen är svår att begränsa till 'projektteknisk' nivå. Vilket ansvar tar man då på sig som 'biståndsgivare', med utgångspunkt från att de politiska, sociala och ekonomiska förutsättningarna för utvecklingsstrategin måste vara mottagarlandets egen angelägenhet? Vi har sett hur Sverige förmodligen påverkade finansieringspolitiken i ett land, och hur svenskt samarbete med ett annat land kan tänkas bidra till ökade problem i anslutning till dess samhällsekonomiska totalplanering. Externt stöd till utvalda samhällsorgan eller myndigheter är inte en fråga om enkel statik – nya resurser kan starta ett dynamiskt förlopp, som ställer de politiska beslutsfattarna mot väggen.

Trots 'uppmjukningen' av den tidigare avgiftspolitiken i Kenya, behåller man där i huvudsak avgiftsbeläggning för vatten på landsbygden, med beräkningsgrunder som i huvudsak relateras till ekonomiska tillväxtmål. I Tanzania är regeringen beredd till större uppoffringar därför att man i större utsträckning låtit landsbygdsinvesteringar över huvud taget styras av sociala mål. Sveriges ansvar för fortsatt resursöverföring förefaller att vara större i det senare fallet. Ty när 'the revolution of rising expectations" beträffande vattenförsörjning på den östafrikanska landsbygden fått momentum,

går den ej att stoppa med hänvisning till statsfinansiella svårigheter. Den regering som satsat mest frimodigt blir då mest beroende av fortsatt externt stöd, för att inte riskera obalans i den totala utvecklingsfinansieringen.

Krisno Nimpuno och Ettore Nobis

Planeraren och hans perspektiv: en granskning av några projekt i Kenya och Etiopien

De flesta u-länder har blivit självständiga för inte så värst många år sedan. För dessa, liksom för de länder, som aldrig har varit koloniserade, har efterkrigstiden medfört, att regeringarna har åtagit sig nya målsättningar för ländernas utveckling. Det betyder nästan alltid, att centralregeringarnas roll vid planeringen har ökat avsevärt. Det gäller inte minst den fysiska planeringen. Det är ytterst få länder, som har lyckats med att bygga upp en administrativ apparat och en kår av planerare, som kan ta itu med de många, ofta överväldigande, nya uppgifterna. Det är därför lätt att förstå att planeringen i många u-länder enbart har kunnat utföras med hjälp av utländsk arbetskraft. Även i Sverige har man blivit medveten om, att det finns betydande arbetsuppgifter i u-länderna, och idag kan man påträffa många svenska samhällsplanerare på främmande platser.

Det finns all anledning att närmare betrakta experternas roll i planeringen, för det är inte enbart de lokala politikerna som står för formuleringen av målsättningen. Teknokraten, oavsett om han är tjänsteman eller konsult, har avsevärda möjligheter att påverka utvecklingen. Med ett fåtal undantag kan utvecklingen betecknas som en form av regional och nationell planering, som starkt präglas av ett internationellt urbant västerländskt perspektiv. Ett perspektiv som i så hög grad är ett perspektiv uppifrån, fjärran från den lille mannens vardagliga realitet. Satsningen på städernas tillväxt är enorm. Man stimulerar storprojekt före småprojekt, avsaluproduktion före självförsörjningsjordbruk, motorvägar före järnvägar, sjukhus före hälsovårdscentraler, universitet före folkskolor. Den lokala överklassen är till stor del ansvarig för detta val, men det är ofta med experternas goda minne eller som resultat av experternas förslag. Experter som ser sig själva som icke korrumperade, bättre vetande teknokrater. Det är denna kombination av överklassledare, som ofta redan står fjärran från sina landsmän, med planeringsexperter (som till en stor del är 'expatriates'), som bestämmer huvudlinjerna för den fysiska planeringen. Det är på senare tid efter många storslagna projekt, efter ökade exportsiffror men sjunkande lev-

nadsstandard, efter den gröna revolutionen, som producerade mera vete men samtidigt även större fattigdom, som man har börjat ifrågasätta experternas långsiktiga effekt.

De utländska experternas insatser sker ibland som konsultuppdrag, men mestadels är det utländska experter som står i ministeriets tjänst som har ett avgörande inflytande på formulering av målsättning och utförande av den fysiska planeringen. Den starka urbaniseringstrenden i u-länderna har förstärkt experternas ställning. Målinriktningen och arbetsmetodiken som väljs är till stor del resultatet av experternas perspektiv, vilket i sin tur är beroende av å ena sidan experternas bakgrund och å andra sidan den arbetsram de råkar arbeta i. Insatserna görs på olika nivåer och med olika förutsättningar.

1. 'Externa insatser': Ett projekt initieras och administreras helt och hållet som en insats utifrån. Dit hör många hjälpprojekt, konsultuppdrag och insatser inom ramen av vanlig affärsverksamhet.
2. Den andra formen är s.k. *joint projects* som utföres som ett samarbete mellan mottagarlandet och en utomstående expertgrupp.
3. Insatser av enskilda experter, som lånas ut för att arbeta inom den lokala administrationen.

Den faktor som framförallt bestämmer experternas arbetsram och därigenom hans perspektiv är arbetsplatsen själv. Arbetar han i huvudstaden i centrala administrationen eller gör han sina insatser som fältarbetare? Den övervägande delen av utländska experter tillhör den första kategorin, d.v.s. han arbetar i en stor stad och har kontakt med en internationellt orienterad omgivning.

Externa insatser medför nästan oundvikligen att planeringsresultatet blir en främmande kropp i samhället oavsett om det är ett hjälpprogram eller ett kommersiellt företag. Det är oerhört svårt att integrera ett projekt i samhället, när det planeras helt utifrån. Även samarbetsprojekt resulterar oftast i ett ingrepp i samhället som tar lite hänsyn till omgivningen. Projekten bedöms och kalkyleras mestadels som en sak för sig och liten hänsyn tages till sidoeffekterna. Utlånade enskilda experter tvingas däremot till en relativt god integration med omgivningen och det är därför omgivningen som kommer att bestämma hans perspektiv på landet och därigenom insatsernas

inriktning. Som exempel på planeringsförsök i u-länder vill vi ta upp några erfarenheter med planering av billiga bostadsområden och några projekt på landsbygden.

Utländska experter vid jordbruksprojekt

Utvecklingen av landsbygden står högt på programmet i de flesta u-länder. Kenya har även i sin nyaste 5-årsplan uttalat det explicit, att landsbygdens utveckling skall lämnas företräde, för det är där 90 % av befolkningen bor och det är där nästan hela nationalprodukten har sitt ursprung. Det är tyvärr vid närmare granskning betydligt mindre klart i de faktiska åtgärder som föreslås inom ramen av planen. Som exempel kan nämnas att 85 % av de statliga investeringslånen för bostadsbyggande tilldelas städerna, varav hela 57 % i Nairobi. De 15 % som återstår för de 90 % av befolkningen som bor på landsbygden räcker inte ens till för alla förslag av demonstrationsprojekt.

Trots att man beslutat sig för en omfördelning av investeringarna jämfört med den gamla 5-årsplanen ifråga om skolor, hälsovårdsbyggnader, vattenförsörjning och vägar till förmån för landsbygden. Utvecklingsprogrammet avser att driva fjorton så kallade *pilot projects* för landsbygdsutvecklingen. Dessa fjorton försöksprogram drivs som studieprojekt med en hård centralstyrning, som står tämligen lös i förhållande till den övriga planeringen i landet. Sex av dessa projekt har påbörjats eller befinner sig i planeringsstadiet. För de övriga åtta har inga finansierings- och organisationsformer ännu fastslagits. De olika projekten administreras av ministeriet för ekonomisk planering med hjälp av experter från olika organisationer och länder för varje projekt. Migore-projektet t.ex. drivs och finansieras av FAO, varvid huvuddelen av finansieringen av experthjälpen kommer från Sverige (SIDA). Embu-projektet har fått liknande hjälp från norrmännen. Ahero-projektet, som har kommit längst, har drivits i huvudsak av Världsbanken och USA.

Det finns påtagliga skillnader mellan de tre projekten, men även stora likheter. I expertgruppen ingår vanligen en jordbruksexpert, en ekonom, en sociolog eller en socialantropolog samt en fysisk planerare. Skillnaderna i dessa projekt kan således knappast härledas till expertgruppens sammansättning utan till deras perspektiv och målsättning vid arbetet och skillnaderna är rätt enorma och konsekvenserna för befolk-

ningen mycket stora. Vid samtal med olika inblandade i nämnda projekt visade det sig att ingen enhet om målsättningen råder. En expert svarade på min fråga om målsättningen: 'Dessa länder behöver ju exportera för att kunna utvecklas och målsättningen är därför en ökad avsaluproduktion.'

Befolkningens förändrade förutsättningar tycks vara av betydligt mindre intresse än det nationalekonomiska resultatet. Vid ett annat projekt möttes jag av en helt annan mentalitet: 'Vi kan inte göra annat än att redovisa var tillgångarna ligger, hur de kan utnyttjas och vilka minimiåtgärder som behövs för att trygga befolkningens levnadsstandard. Vi kan ställa upp som rådgivare efter den preliminära planen, men det är befolkningens sak att bestämma hur de vill utnyttja detta.'

Det enorma gapet mellan dessa två attityder har en oerhörd effekt på projektets utveckling.

AHERO-projektet

Ahero-projektet på Kenyas västra högland, norr om Viktoriasjön, är ett skakande exempel på teknokratvälde. Såsom i de flesta andra områden i Kenya bodde befolkningen utspridd över området och inte i byar. Man levde i stort sett utanför penningekonomin och konsumerade huvuddelen av skörden själv. Befolkningstrycket började bli kännbart, men än så länge fanns det land för alla, land som ägdes av stammen eller storfamiljen. Ahero-projektet introducerades som ett *resettlementscheme,* som en lösning för de årliga översvämningarna. Samtidigt föreslogs en introduktion av risodling. Det var inte svårt att utpeka nödvändigheten av sådana åtgärder, med tanke på de svåra omständigheter som översvämningarna förorsakade. Det som experterna däremot underlät att tala om för befolkningen, var en rad outtalade målsättningar som skulle få en förkrossande effekt på befolkningen. Det såg bra ut på papperet. Man föreslog att koncentrera befolkningen i byar, att driva risodlingen centralt för att åstadkomma en stor effektivitet och därigenom introducera befolkningen i penningekonomin samtidigt som man introducerade bylivet. En underliggande målsättning som går som en röd tråd genom hela planeringen är den ökade nationalprodukten: 'Bönder som äter upp allting som de odlar bidrar inte till landets framgång.' Detta perspektiv diskuterades aldrig med bönderna.

Ett och annat planerades med stora grepp. Nästan 1 600 ha delades in med ett sinnrikt bevattnings- och dräneringssystem och hela det väldiga området skulle användas för risodling. Befolkningen som först bestod av 1 012 familjer flyttades om. 522 familjer flyttade in i sex byar. De övriga familjerna kördes ut. Byarna byggdes med enkla betonghus med två rum per familj och kollektiva kök, badrum och toaletter. Allt detta gjordes utan hänsyn till den lokala traditionen. Dessutom plågades projektet av en del tekniska fel. Man upptäckte att den verkliga landskapsprofilen inte stämde med den planerade och såg sig tvingade att installera några jättelika dieselpumpar för att kunna bevattna området. Det ter sig något egendomligt att ett område som sedan mannaminne har plågats av en oönskad årlig bevattning nu behöver stora komplicerade aggregat för samma ändamål och redan efter några år har man fått betydande svårigheter vid underhållet av dessa maskiner. Byarna lyckades inte heller. Fjärrplaneringen hade inte tagit hänsyn till de speciella markförhållandena i Ahero. Där finns inte den vanliga röda jorden som på annat håll i Östafrika, utan *black cotton soil,* som beter sig som en svamp under den våta årstiden. När det regnar sväller marken. Förr byggde man lätta traditionella hus som var så pass flexibla att markrörelserna kunde absorberas. Dessa nya hus i betongblock klarar inte detta. Vid varje markrörelse spricker väggarna. Nu, redan efter några år, är flertalet förfallna. Men det som kanske är värst är att den forcerade sammanföringen av befolkningen har visat sig få förödande sociala effekter.

Vid planeringen av de sex byarna har man inte tagit hänsyn till en rad grundläggande traditioner. En forcerad ändring medför att samhällsstrukturen vittras sönder. Polygami är rätt vanligt bland Luo. Varje fru har då sitt eget hus. Men det är inte bara vid polygami som ett hushåll behöver flera bostäder. Det anses vara opassande för uppväxande barn att stanna kvar i samma hus som föräldrarna. Vid 10- eller 11-års ålder bygger man sig en egen stuga nära föräldrarnas hus så att man inte behöver sova i samma rum som föräldrarna. Genomsnittsfamiljen är dessutom rätt stor: sex personer per hushåll. Dessa oflexibla 2-rumslägenheter som det nya projektet erbjuder är därför helt otillräckliga. Kollektivkök ger anledning till mycket social friktion.

Hela bostadsprojektet betyder ett brutalt ingrepp i levnadsvanorna och en enorm standardförsämring. Resultatet är mycket höga skilsmässosiffror och andra tecken på social

desintegration. Systemet förbjuder bönder att odla någonting själva, de har blivit totalt bundna i risskörden. Ingen boskap får förekomma, vilket omöjliggör betalning av det traditionella brudpriset och innebär en dietförsämring. De tidigare osynliga inkomsterna har försvunnit och trots att bruttoinkomsten nu har åttadubblats har man i verkligheten fått en avsevärd standardförsämring. Dr. Erasto Muga från universitetet i Nairobi har rapporterat en rad allvarliga sociala problem och även omfattande undernäring.

Från myndigheternas och experternas synvinkel är projektet framgångsrikt: 'Visst finns det en del problem, men Ahero har nu bidragit till en väsentlig ökning av nationalprodukten.' Projektet har i själva verket reducerat bönderna till arrendatorer på sitt eget land. De har knappast möjligheter att påverka sina egna inkomster. Man får så och skörda när projektledningen säger till. Man får inte använda eget inköpt utsäde och man får inte odla någonting annat än ris. Man har kommit in i penningekonomin men har fått uppleva en stor standardsänkning, har förlorat sin frihet och får inte leva enligt det traditionella mönstret längre och får heller ingen chans till graduell omställning. Det är svårt att förstå varför ett jordbruksprojekt inte i första hand skall gynna jordbrukarna och varför man vid ett stort projekt samtidigt måste ändra alla andra detaljer i bondens privatliv.

EMBU-projektet

Embu-området ca 20 mil nordost om Nairobi är skådeplatsen för ett intressant försök att förbättra ett jordbruksområde. Det är det norska hjälporganet som försöker att ta itu med dess problem. Här som i Ahero gäller det en jordbruksbefolkning som kollektivt äger jorden, som har boskapsskötsel inte minst i samband med brudpriset. Även här lever man utspritt och har ingen bytradition och här som i Ahero blir befolkningstrycket mera kännbart. Till skillnad från Ahero är det här brist på vatten som framförallt vållar problem.

Det norska teamet har slagit sig ned mitt i området och utför sitt arbete i nära kontakt med lokala myndigheter och befolkningen och detta har fått ett påtagligt inflytande på experternas målsättning och perspektiv. Ark. Ivar Höivik berättade för oss att man enbart avser att kartlägga områdets möjligheter, stimulera en omfördelning och även en större koncentration av befolkningen i byar genom lokalisering av

service: skolor, kliniker, brunnar eller vattenledningar samt vägar. Man vill satsa på förbättring av de nuvarande jordbruksmetoderna och boskapen. Man tror inte att en satsning på importerade avelsdjur, nya sädesslag m.m. är av primärt intresse. Expertteamet har som klart uttalad målsättning att komplettera infrastrukturen och servicenätet och förbättra det nuvarande läget och inte utplåna det för att åstadkomma helt nya, okända produkter och brukningsmetoder. Det anses vara oundvikligt att en långsam övergång till bysystem genomföres, men dessa förändringar bör ske helt på frivillig basis. Serviceteamet och myndigheterna hoppas igen att kunna påverka utvecklingen genom att ställa kunskap till förfogande: rådgivning som befolkningen kan acceptera efter behov.

Projektet befinner sig fortfarande på planeringsstadiet och det är svårt att uttala ett omdöme om det, men det torde finnas förutsättningar för en framgångsrik utveckling, ty detta är ett av de få projekt där landsbygdsbefolkningen själv har ställts i centrum och inte den ökade totalproduktionen.

MIGORE-projektet

Migore är en liten by i sydvästra Kenya mot gränsen till Tanzania. Den mördade planeringsministern Tom Mboya fattade beslutet till projektet som en av sina sista insatser för västra Kenya, hans hemtrakt. En huvudväg som förbinder provinshuvudstaden Kisumu med Tanzania går genom Migore. Ett FAO-expertteam har nyligen satt igång planeringsarbetet för detta område. Det är sannolikt att Sverige kommer att ställa upp med en avsevärd expertinsats och ta det ekonomiska ansvaret för projektet. Den lilla byn har tydligen vaknat ur sin sömn. Runt marknadsplatsen byggs många nya affärer och verkstäder. Ett sjukhus är under uppförande. Ett vattenledningssystem har nyligen färdigställts. Det finns en hel rad olika försöksodlingar i trakterna runt omkring. Över 70 kommersiella symaskiner representerar den första ansatsen till en konfektionsindustri. Initiativrika företag har nyligen startat mindre industrier. Sisal- och sockerbearbetningen har satts igång i små verkstäder och byn sjuder av rykten om regeringens planeringsinsatser, men det är ingen som verkligen vet vad som är att vänta. Planeringsteamet har valt att arbeta 5 mil därifrån vid en gammal koppargruva i 'splendid isolation'. Man tänker i termer av traktorer samt avelsdjur som inte får blandas med den lokala boskapen och man dis-

kuterar på allvar hur man kan anpassa människan till detta nya sätt att producera. Migore är ett intressant område och SIDA:s insatser har förutsättningar att kunna leda till en positiv utveckling för befolkningen. Man får därför hoppas att expertteamet inte kommer att fästa sig alltför mycket vid modern teknik och avelsdjur, utan ställer befolkningens välfärd centralt i planeringen. Att man som första åtgärd har diskuterat en utökning av poliskåren längs områdets östra gräns som skydd mot boskapsstjälande Massaier kommer inte att bli kännetecknande för projektet får vi hoppas. Även här var det tal om att påtvinga befolkningen att ändra sina traditioner t.ex. i frågan om brudprisbetalning – man föreslår pengar istället för boskap. Det vittnar om ett teknokrattänkande som inte förmår att se totalbilden. Att sprida bättre boskap är förträffligt men när detta enbart kan göras genom att utöka poliskåren och att ändra en rad lokala traditioner då får man allvarligt fråga sig om det är värt priset.

Kommer projektet att bli en fortsättning av SIDA:s CADU-projekt i Etiopien? Kommer den ökande produktionen att medföra att småbönder blir arrendatorer som i Ahero, kommer arrendatorerna att degraderas till jordlösa arbetare såsom har förekommit i Cadu-projektet? Kommer projektet att öka produktionen och samtidigt försämra befolkningens levnadsstandard? Experterna finns på plats. Deras insatser behövs i högsta grad, ty det är landsbygdens framtid som bestämmer u-landets utveckling. Man kan ha höga förväntningar av Migore, det hänger till en stor del på experternas anpassningsförmåga och perspektiv om SIDA:s investering kommer att gagna befolkningen.

Erfarenheter från bostadsforskning inom ESIBT

Arbetar man med bostadsbyggande och stadsplanering i Etiopien finner man snart, att största delen av informationen på detta område innehas av eller har sammanställts av utländska experter. Utländska experter innehar nämligen många av de mera kvalificerade posterna både inom landets administration, inom bilaterala och multilaterala biståndsprojekt liksom inom den privata sektorn. De återfinns som rådgivare på högsta nivå, där deras medverkan i policy och programutformning är avgörande, eller som instruktörer och arbetsledare, där de direkt kan påverka människor. De åtnjuter en stor uppmärksamhet, och såväl individer som myndigheter upp-

fattar beroendet av experten mycket starkt. Detta beroende är ofrånkomligt, om man som i Etiopien söker bygga upp en institutionell apparat som till stor del baseras på västerländska förebilder.

Under dessa omständigheter borde givetvis experten inte arbeta isolerad, speciellt som hans funktion primärt består i samarbete med och utveckling av den lokala arbetskraften, som så småningom skall ta över. Detta samarbete skulle bl.a. innebära att experten får tillgång till konkret (praktisk) erfarenhet, vilket borde underlätta hans förståelse för uppgiften.

Experten spelar emellertid, i och med sin ställning och sina formella kvalifikationer, ofta en överordnads roll, vilket lätt framkallar konflikter (och försvårar samarbetet med den lokale counterparten). Han har dock sällan förståelse för den roll han förväntas att spela; d.v.s. att träna upp sin egen ersättare, utan ställer omedelbart krav på denne. Dessutom har experten med sin mer skolade dialektik och en viss ofrånkomlig känsla av professionell överlägsenhet ofta mycket bättre utgångsläge i samarbetet med counterparten.

Om experten emellertid accepterar förhållandet undervisare – undervisad, i relationerna med sin counterpart, så är det inte säkert att denne gör detsamma. Detta bl.a. beroende på den för counterparten verklighetsfrämmande och okritiska västerländska attityd, med vilken experten ofta tolkar den nya omgivningen. Ofrånkomligen, trots mer eller mindre omfattande förberedelser, är hans tolkning enbart baserad på förebilder hemifrån. Det är dessa han försöker passa in i det nya sammanhanget. Ofta kommer han emellertid förr eller senare till insikt om, att hans egna förebilder inte indiskriminerat kan tillämpas. Denna insikt är beroende av dels samarbetsvilja och receptivitet dels expertens förmåga att utreda sammanhanget, att identifiera dess struktur och finna dess problemställningar. Förmågan är i sin tur konsekvensen av expertens specifika förutsättningar för uppgiften – d.v.s. hans yrkes- och metodikkunskaper respektive hans kännedom om u-ländernas speciella problem, inom det ämne han arbetar med – och kan således variera, beroende på kvalitet och kvantitet av förkunskaper.

Tillgången på ämneskunniga experter är i Sverige fortfarande begränsad, och ingen tycks känna skyldighet att inför mottagarlandet garantera expertens professionella effektivitet. En sådan effektivitet kan inte bedömas utifrån svenska kvalifikationer, utan kräver kännedom om u-ländernas speciella

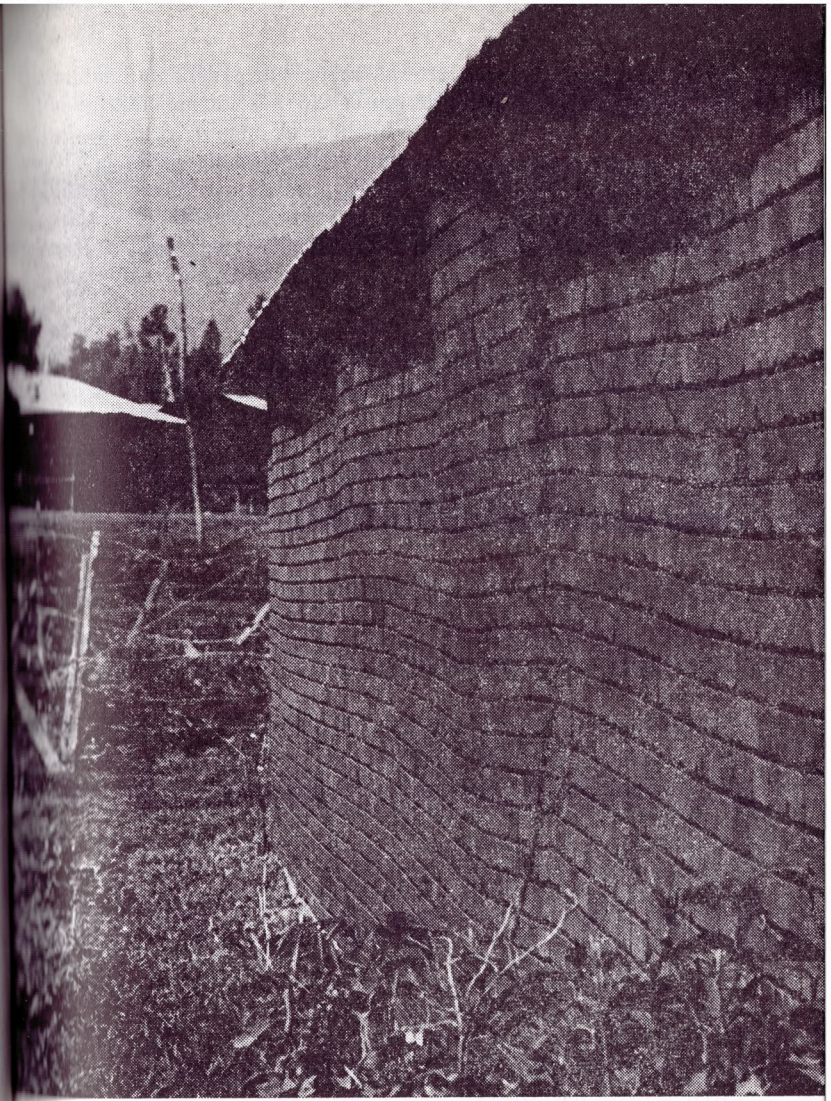
förutsättningar och om det resonemang och den metodik, som har utvecklats för att utreda och lösa deras problem.

Tidigare erfarenheter har visat det nödvändigt att förbereda experten för dennes anpassning till den nya miljön. Detta har resulterat i att dagens expert, före tillträdande av tjänst, får en viss information om de kulturella och sociala förhållanden han kommer att möta. Det faktum att denna förberedelse nödvändigtvis måste innehålla en noggrann och omfattande information om arten av de uppgifter han kommer att åläggas är däremot fortfarande inte beaktat.

Betydelsen av ovan nämnda förkunskaper skall här belysas med utgångspunkt från erfarenhet under fyra års arbete (1961–1965) samt tillfälliga besök 1969 och 1970, vid Ethio Swedish Institute of building technology, Housing and Building research section i Etiopien.

Bostads- och byggnadsforskningsavdelningen inom ESIBT utvecklades ur en allmän känsla av, att något borde göras för att bistå den fattiga delen av befolkningen i byggnadstekniska frågor och fysisk planering. Man särskiljde tre områden där behovet av sådant bistånd framstod som uppenbart.

1) Stadsutvecklingen i Etiopien karaktäriseras av att städerna fortfarande har en stark ruralkomponent, de saknar en modern infrastruktur och har en stark ström av migranter som söker sig till tätorterna, speciellt till huvudstaden och några av de andra större städerna. Konsekvenserna av detta är en etablerad stadsslum, som ständigt förtätas och tillväxer i städernas periferi. Denna tillväxt sker utan någon nämnvärd form av kontroll, utöver vad markpriser och -ägande åstadkommer. Man förstod att slummen representerade en stor insats från befolkningen och att denna insats måste beaktas och utnyttjas i den framtida bostadsplanerings- och byggnadsutvecklingen.
2) Den i landet expanderande sociala servicen innebar behov av anläggningar och byggnader. En byggnadsverksamhet inom detta område uppfattades som nödvändig trots bristen på konventionella förutsättningar. Även här insåg man behovet av ett utvecklingsarbete som baserades på det lokala samhällets existerande resurser.
3) Landsbygden, som fortfarande prägas av mycket starka lokala traditioner, var ett hittills orört fält för fysisk planering och byggnads-tekniska insatser.



Användandet av konventionella byggnadsmetoder och -teknik ställer ungefär 90 % av etiopierna utanför resonemanget om en förbättrad bostad. Experterna på ESIBT förstod detta och försökte också att få fram låga kostnader genom en blandning av traditionella och konventionella metoder, teknik och material. Tyvärr gav man sig aldrig tid att lära sig den traditionella tekniken. Dessa hus i Wolisso, som nu är fallfärdiga, uppfördes efter att man hade sett hur lera hade använts mycket framgångsrikt som murbruk i en stor fabriksbyggnad av tegel från 30-talet i Addis Abeba.

Den verklighet som experterna mötte var sådan, att många av problemens fysiska konsekvenser var lätt identifierade och så dramatiskt engagerande att behovet av någon form av direkt insats gav sig självt. Genom att sektionens förmåga att identifiera problemställningen aldrig sträckte sig längre än till konstaterande av problemets fysiska konsekvenser blev sektionen aldrig klar över möjligheterna till lösningar och aldrig heller i stånd att passa in sin verksamhet i landets sammanhang.

Som alltid i utvecklingsländerna finns det en modern, väletablerad privatsektor som kan använda sig av internationella metoder och teknik. Denna sektor är dock reserverad till ett fåtal förhållandevis kapitalstarka medborgare. Den övriga befolkningen i Etiopien är hänvisad till sina egna resurser och sina egna metoder och till den resurslösa allmänna sektorn.

Denna del av befolkningen står dock, framförallt i städerna, för en mycket betydande del av den fysiska tillväxten. Denna tillväxt som ofta resulterar i slum innebär en utvecklingspotential som måste utnyttjas. Bakom denna insats finns en etablerad populär apparat för finansiering, organisation och produktion. Att denna apparat i och för sig inte är i stånd att klara översiktliga problem är i första hand beroende av att den saknar överordnade planeringsmöjligheter.

Den populära sektorn kännetecknas av följande faktorer: Saknad av översikt, låg organisatorisk förmåga, obetydlig tillgång på kapital, hantverksmässig produktion med traditionell teknik, måttlig tillgång på traditionella material, bruket av avfallsmaterial från den moderna sektorn, obetydligt men ekonomiskt mycket kännbart beroende av industri- och importmaterial; bruket av oskolad arbetskraft, självhjälp, ömsesidig hjälp.

Naturligtvis försöker människorna utifrån dessa förutsättningar skaffa sig någon form av klimatskydd och fotfäste i staden. Dessa försök försiggår utan någon som helst form av kontroll eller samordning. Helt begripligt saknas dels förståelse för innebörden av den nya bosättningsformen dels kulturell anpassningsförmåga.

Mot bakgrunden av dessa omständigheter borde institutets och avdelningens roll ha framstått som självklar. Överbefolkade bostäder, odrägliga miljöhygieniska förhållanden, brist på byggnader för varje form av social och samhällelig aktivitet var uppenbarligen inte bara resultat av fattigdom utan också av brist på kunskap och samordning.

Den ändrade bosättningsformen innebar framförallt en ökad koncentration av föroreningar och en radikalt minskad tillgång på mark och omland för materialanskaffning. Av detta följde en drastisk ökning av hälsoriskerna och av boendetätheten.

Tillgången till fria ytor försvinner, likaledes möjligheten till ens minimal miljövård.

Här kunde avdelningen ha sökt och fått en hel uppsjö av uppgifter. Enda förutsättningen skulle ha varit en viss kompetens i identifiering och utvärdering av problemställningar. Detta krävde insikt i de överordnade problemen och Etiopiens specifika sammanhang samt professionella kvalifikationer för systematisk uppläggning av arbete. Den svenska personalen som skulle ansvara för avdelningens igångsättning och uppbyggnad saknade praktiskt taget fullständigt dessa egenskaper.

Det resonemang som utvecklats av bl.a. Charles Abrams[1]), och som redan då hade givit en viss klarhet om u-ländernas speciella bostads- och stadsutvecklingsproblem, etablerade sig aldrig inom institutet och kom aldrig i någon större utsträckning att påverka institutets målsättning. Etiopierna stod förväntansfulla och trodde på att svenskarna skulle klara av hela arbetet på bästa sätt. Uppslutningen blev relativt liten. Helt förståeligt saknade experterna specifika kunskaper om u-länderna och även om de i vissa fall var väl kvalificerade för svenska förhållanden, visade det sig att deras kvalifikationer inte nödvändigtvis var lämpade för förhållanden i ett u-land.

Till att börja med arbetade man enbart utifrån den fördomsfulla förutsättningen att ett byggnadsinstitut under alla förhållanden skulle vara till nytta. Man ifrågasatte aldrig produkterna utan var nöjd varje gång som en förenklig av en svensk modell kunde läggas fram. Att produkten inte kunde inpassas i något klart sammanhang var tillåtet. Känslan att folk borde fatta lämpligheten av att använda tegel i stället för lera eller hur man murar ett betonghålstenshus räckte för att motivera verksamheten.

Man tog aldrig reda på att 90 % av folket inte kunde uppbringa det kapital som var nödvändigt för att ersätta lera med betong eller en buske med en toalett. Man uppfattade

1. Se Charles Abrams, *Housing in the modern world,* Faber & Faber, London 1964.

Den verklighet som experterna mötte var sådan, att många av problemens fysiska konsekvenser var lätt identifierade och så dramatiskt engagerande att behovet av någon form av direkt insats gav sig självt. Genom att sektionens förmåga att identifiera problemställningen aldrig sträckte sig längre än till konstaterande av problemets fysiska konsekvenser blev sektionen aldrig klar över möjligheterna till lösningar och aldrig heller i stånd att passa in sin verksamhet i landets sammanhang.

Som alltid i utvecklingsländerna finns det en modern, väletablerad privatsektor som kan använda sig av internationella metoder och teknik. Denna sektor är dock reserverad till ett fåtal förhållandevis kapitalstarka medborgare. Den övriga befolkningen i Etiopien är hänvisad till sina egna resurser och sina egna metoder och till den resurslösa allmänna sektorn.

Denna del av befolkningen står dock, framförallt i städerna, för en mycket betydande del av den fysiska tillväxten. Denna tillväxt som ofta resulterar i slum innebär en utvecklingspotential som måste utnyttjas. Bakom denna insats finns en etablerad populär apparat för finansiering, organisation och produktion. Att denna apparat i och för sig inte är i stånd att klara översiktliga problem är i första hand beroende av att den saknar överordnade planeringsmöjligheter.

Den populära sektorn kännetecknas av följande faktorer: Saknad av översikt, låg organisatorisk förmåga, obetydlig tillgång på kapital, hantverksmässig produktion med traditionell teknik, måttlig tillgång på traditionella material, bruket av avfallsmaterial från den moderna sektorn, obetydligt men ekonomiskt mycket kännbart beroende av industri- och importmaterial; bruket av oskolad arbetskraft, självhjälp, ömsesidig hjälp.

Naturligtvis försöker människorna utifrån dessa förutsättningar skaffa sig någon form av klimatskydd och fotfäste i staden. Dessa försök försiggår utan någon som helst form av kontroll eller samordning. Helt begripligt saknas dels förståelse för innebörden av den nya bosättningsformen dels kulturell anpassningsförmåga.

Mot bakgrunden av dessa omständigheter borde institutets och avdelningens roll ha framstått som självklar. Överbefolkade bostäder, odrägliga miljöhygieniska förhållanden, brist på byggnader för varje form av social och samhällelig aktivitet var uppenbarligen inte bara resultat av fattigdom utan också av brist på kunskap och samordning.

Den ändrade bosättningsformen innebar framförallt en ökad koncentration av föroreningar och en radikalt minskad tillgång på mark och omland för materialanskaffning. Av detta följde en drastisk ökning av hälsoriskerna och av boendetätheten.

Tillgången till fria ytor försvinner, likaledes möjligheten till ens minimal miljövård.

Här kunde avdelningen ha sökt och fått en hel uppsjö av uppgifter. Enda förutsättningen skulle ha varit en viss kompetens i identifiering och utvärdering av problemställningar. Detta krävde insikt i de överordnade problemen och Etiopiens specifika sammanhang samt professionella kvalifikationer för systematisk uppläggning av arbete. Den svenska personalen som skulle ansvara för avdelningens igångsättning och uppbyggnad saknade praktiskt taget fullständigt dessa egenskaper.

Det resonemang som utvecklats av bl.a. Charles Abrams[1]), och som redan då hade givit en viss klarhet om u-ländernas speciella bostads- och stadsutvecklingsproblem, etablerade sig aldrig inom institutet och kom aldrig i någon större utsträckning att påverka institutets målsättning. Etiopierna stod förväntansfulla och trodde på att svenskarna skulle klara av hela arbetet på bästa sätt. Uppslutningen blev relativt liten. Helt förståeligt saknade experterna specifika kunskaper om u-länderna och även om de i vissa fall var väl kvalificerade för svenska förhållanden, visade det sig att deras kvalifikationer inte nödvändigtvis var lämpade för förhållanden i ett u-land.

Till att börja med arbetade man enbart utifrån den fördomsfulla förutsättningen att ett byggnadsinstitut under alla förhållanden skulle vara till nytta. Man ifrågasatte aldrig produkterna utan var nöjd varje gång som en förenklig av en svensk modell kunde läggas fram. Att produkten inte kunde inpassas i något klart sammanhang var tillåtet. Känslan att folk borde fatta lämpligheten av att använda tegel i stället för lera eller hur man murar ett betonghålstenshus räckte för att motivera verksamheten.

Man tog aldrig reda på att 90 % av folket inte kunde uppbringa det kapital som var nödvändigt för att ersätta lera med betong eller en buske med en toalett. Man uppfattade

1. Se Charles Abrams, *Housing in the modern world,* Faber & Faber, London 1964.

aldrig klart bakgrunden till varför ett lag etiopiska murare producerade mindre än svenska murare och nöjde sig med att tolka det enbart som en beklaglig effektivitetsskillnad.

Med tiden fick man en intuitiv uppfattning om sammanhanget. Man förstod att frågeställningen skulle sökas hos de fattiga, att det var de som utgjorde mer än 90 % av befolkningen, att det var de som producerade slummen i sina desperata försök att klara sin existens. Man började titta ut genom kontorets fönster och meditera över vad som hade skapat slummen, man såg på andra sidan gatan. Man förstod att den fattiges möjligheter var de enda möjligheter utifrån vilka man kunde arbeta och att staten eller någon annan varken ville eller kunde ändra på förhållandena.

Men man var fortfarande inte i stånd att specificera problemen. Den svenska myndigheten som vid den tidpunkten hade mycket grunda erfarenheter av biståndsarbete (ESIBT är det första svenska biståndsprojektet) ansåg aldrig det vara nödvändigt att utreda verksamheten. SIDA har för övrigt fortfarande inte riktigt fattat vikten av urban fysisk planering och lågkostnadsbyggnadsverksamhet och tycks nu helt ha förlorat intresset för institutets verksamhet.

Institutet försökte förgäves skaffa sig en ställning inom landet. Bostads- och bostadsforskningsavdelningen skaffade sig en del egna erfarenheter och basinformation, men mot bakgrunden av, att metodik och system saknades, räckte detta enbart till mer eller mindre grova approximationer.

Institutets ringa framgångar måste också ses mot bakgrunden att den då rådande utvecklingsideologien helt var dominerad av det mest dogmatiska räntabilitetstänkande. Det fanns föga intresse för sociala investeringar inte bara i Etiopien utan även från internationella och multinationella organisationer.

Man hade fortfarande inte uppmärksammat sådana enkla faktorer som förhållandet mellan hälsotillstånd och produktion eller miljöhygieniska faktorer och hälsovårdskostnader. Men framför allt var orsakerna till misslyckandet att söka inom institutet självt som aldrig gavs resurser för en meningsfull verksamhet.

Att många uppdrag som rimligen borde ha tilldelats institutet utlämnades av de etiopiska myndigheterna till privata utländska konsulter, påvisar saknaden av förtroende för institutet. Samma misstroende kom fram när Elementary School Building Unit med SIDA:s bistånd startades som en onödig

parallell till ESIBT:s verksamhet. Saknaden av tillförlitlig och professionell arbetsmetodik var säkert en av de största bristerna. Ingen allvarlig uppmärksamhet riktades vare sig mot programarbete, datainsamling eller uppföljning och evaluering av produkten. Uppgifterna samlades in genom heterogena och individuella personliga kontakter.

Bostäder och skolor blev uppförda i form av små enheter i allmänt pedagogiskt och demonstrativt syfte. Sällan blev effekten den avsedda, men man gav sig aldrig tid att ta reda på varför ingen tillgodogjorde sig eller ens uppmärksammade demonstrationen. Man fortsatte att tro att felet låg hos de undervisade och istället för att söka bristerna i demonstrationens relevans trodde man sig kunna öka effekten med högtidliga invigningar och allmän propaganda.

Några projekt var dock av en sådan art att de borde ha givit avdelningen en god chans att etablera sig. Det ena projektet var 'The Health Center Project' och det andra var 'The Kolfe Housing Pilot Project'.

Health Center-projektet borde ha gjort klart behovet av en organisation för verksamhet på landsbygden och inom en sektor som på grund av de ekonomiska förutsättningarna och den svåråtkomliga lokaliseringen var föga lockande för privata entreprenörer. Det gällde att åstadkomma utvecklingsbara produkter både i form av volym och standard.

Avdelningen borde givetvis ha startat sitt arbete med dessa krav klara för sig. Den borde ha medverkat i lokaliseringen av Health Center utifrån fysiska, socio-ekonomiska, demografiska och kulturella faktorer i stället för att nöja sig med en romantisk förkärlek för vackra vyer och tilltalande tomter. Man borde ha utarbetat och rekommenderat en realistisk begynnelsebyggnadsteknik och utifrån byggnadens funktioner göra klart hur dessa kunde tillfredsställa exempelvis hygieniska krav.

När användning av traditionella material ansågs nödvändig – exempelvis då transporten av konventionella material skulle ha medfört orimligt höga kostnader – då skulle man ha gjort klart för sig möjligheterna inom den traditionella byggnadstekniken. Man borde dessutom ha sett användande av de traditionella materialen och den traditionella byggnadstekniken som ett tvunget provisorium och sökt inbygga möjligheter till stegvisa förbättringar. Man borde vid varje tillfälle noggrant undersökt eventualiteten att självhjälpsinsatser skulle bli nöd-

vändiga och angivit hur detta skulle göras möjligt.

Man kan anta att Health Center byggt med konventionella material senare skulle vara i behov av ökat utrymme, att därför vara i stånd att utföra en utbyggnad med samma byggnadsteknik som den ursprungliga.

I en sådan situation skulle HC i planen ha möjligheten till utbyggnad utan tekniska konflikter som exempelvis kan bli resultatet vid kombination av olika byggnadsmaterial. (Lera sväller och rör sig helt annorlunda än betong.)

Under första tiden av projektarbetet försökte man sig på att ge sådana hänsyn utrymme. Man försökte använda traditionella material och självhjälp men tyvärr var experternas kännedom om den traditionella byggnadstekniken så bristfällig att resultatet blev en nästan ödesdiger motgång. Alla som försökte att kringgå problemen genom att förenkla dessa till jämförelse mellan lera och betong kunde referera till detta misslyckande och framtvingade en fullständigt eskapistisk attityd. Så även det lilla försök att ge verksamheten ett allmänt värde försvann och övergick i en ren produktionsrutin.

Varje form av effekt och kontakt med de stora problemställningarna blev en tillfällighet. Tidigare hade man ritat och planerat utifrån en splittrad, osystematisk, otillräcklig och otillförlitlig information men trots det hade man försökt att uppmärksamma projektets byggnadstekniska relevans för landet i stort, och dess eventuella *'multiplier effect'* (byggnadstekniken skulle vara tillgänglig och begriplig så att den kunde tas efter av vem som helst som var intresserad).

Senare ansåg man sig inte vara rustad för någon form av analytiskt arbete, man föredrog därför att helt förlita sig på en trivialare men mer realistisk produktionsrutin. Denna skulle i alla fall kunna klaras av med avdelningens resurser (en svensk arkitekt plus en svensk byggnadsingenjör samt några etiopiska ritare) och om inte annat skulle man kunna garantera att Etiopien skulle bli några byggnader rikare. En sådan inställning innebar givetvis att avdelningens verksamhet var av intresse endast för byggherren och att man lämnade alla försök att tränga in i det generella byggnadstekniska sammanhanget.

Kolfe Housing Pilot Project var ambitiöst i sin målsättning. Programmet deklarerade klart sin vilja att utreda bostadssituationen i ett utvecklingsland, att pröva ut realistiska angreppsvinklar, formulera problemställningar och ange riktlinjerna för

nödvändig policy och program.

Projektet, som var resultatet av samarbete mellan FN Economic Commission for Africa, municipaliteten i Addis Abeba och den svenska biståndsmyndigheten, förfogade över förhållandevis goda resurser inte minst i form av på papperet mycket kompetenta FN-experter.

Institutet skulle åtaga sig att utforma och bygga projektet, som utgjordes dels av ett hundratal lågkostnadsbostäder dels av servicebyggnader såsom en mindre grundskola och ett 'community centre' innehållande lokaler för hälsovård, administration och för olika sociala aktiviteter och rekreation. Programmet angav någon form av metod, vilken skulle användas vid planeringen av området. Den underströk relationen mellan inkomst-, produktionsförmåga och hyreskostnad och i övrigt lade den fram riktlinjer för hur ett Pilot Project skall fungera d.v.s. hur projektet skulle användas för att prova ut möjligheter för produktion, finansiering, underhåll, administration och utveckling av boendemiljön. Man tog hänsyn till den vanlige etiopierns ekonomiska situation, som innebar att hans direkta deltagande i produktionen var en nödvändighet och med tanke på detta programmerades en del av projektet som ett Hjälp till självhjälp-program.

Många aspekter togs upp i programmet; om inte annat var detta första Pilot Project en god start, med en god portion professionell ambition.

Avdelningen började arbetet med att planera Kolfe med en viss uppfattning om projektets relevans och man gjorde ansatser att ställa upp en lämplig metodik. Man försökte att få klarhet om familjestorlek, inkomst, funktioner, produktionsförmåga (Hjälp till självhjälp). Tyvärr var metodiken bristande hos experterna, tillgängliga data begränsade och som det visade sig senare otillförlitliga, men bristerna låg framför allt i oklarheten om vilka data man skulle samla och hur dessa skulle tolkas.

En välmenad och väl genomförd men ytterst begränsad bostadsundersökning vidtogs 1962 men följdes aldrig upp av andra undersökningar.

Experterna utarbetade förslag efter förslag utifrån en subjektiv inställning till problemet. Ofta fullständigt verklighetsfrämmande, som då en av experterna insisterade på att förse bostäderna med badrum av nästan västerländsk standard.

Idag när området är uppfört kan man se följderna av experternas planeringsattityd i brister som redovisar experternas

okunskap om en etiopisk familjs prioriteringar i fråga om funktioner och ytor, om familjens sammansättning och storlek, om den etiopiska familjens sociala interaktion och om de krav som detta ställer på boendet. Givetvis skulle inte kunskapen om dessa faktorer nödvändigtvis ha resulterat i en ideal lösning men den skulle ha möjliggjort en bättre avvägning i prioriteringarna mellan teknisk standard, funktioner och ekonomi. Man skulle ha tagit hänsyn till möjligheten av gradvisa förbättringar, expansion och justeringar i mycket större utsträckning och med mycket större noggrannhet än vad som nu är fallet.

Kolfe är i vissa avseenden ett framgångsrikt projekt, då det också har visat att en insats för en dräglig bostadsstandard är möjlig inom ramen för de nuvarande möjligheterna. Det har antytt svaret till besvärliga tekniska och ekonomiska frågeställningar som till exempel ett lågkostnads-avloppssystem och till produktionsmetoder. Folket i Kolfe är glada åt de permanenta materialen och ser i den tekniska servicen en enorm förbättring jämfört med vad de var vana vid från förr. De är också glada åt att dessa förbättringar har åstadkommits inom ett system utanför den privata spekulativa bostadsmarknaden. Men de frågar sig varför de inte har någonstans att förvara sina traditionella husgeråd och varför köket inte lämpar sig för etiopisk matlagning. Varför det inte finns adekvata möjligheter att bygga ut med enkla medel, varför ingen har tänkt på begravningsceremoniernas betydelse, varför underhållet är så besvärligt.

Det enda man kan svara på dessa frågor är att de utländska experterna inte hade klart för sig vad etiopiskt boende innebär.

Idag är avdelningen inte längre verksam. ESIBT bedriver bara utbildning av byggnadsingenjörer och byggnadsarbetare. Man kan givetvis bara beklaga att ESIBT:s samhällsserviceinriktade verksamhet aldrig lyckades övertyga om sitt självklara berättigande i den institutionella uppbyggnadsutvecklingen.

SIDA:s misslyckande var framförallt oförmågan att försörja institutet med experter som var istånd att uppfatta och exploatera institutets möjligheter, eller att ge experterna den information och kunskap som var nödvändig före tillträde av tjänst vid institutet. SIDA och de andra biståndsorganisationerna hade inte endast chansen utan också ansvaret att se till, att institutets roll blev meningsfull och att dess verksamhet inpassades inom ramen för landets utveckling.

Många års arbete och en ansenlig summa pengar har i bästa fall resulterat i några grova skisser till lösningar. Avdelningens verksamhet har inte i någon större utsträckning bidragit till insikt i de större problemställningarna, dess produkter är nu anonyma byggnader och ibland ruiner.

Experterna från ESIBT har kommit tillbaka. En del av dem är nu medvetna om att ha missat en chans att göra en varaktig insats. Några har inte kunnat lämna tanken om ett misslyckande och har inriktat sitt arbete på att upplysa de nya experterna om vad arbete i ett utvecklingsland innebär. De har startat från början efter hemkomsten, lärt sig det internationella resonemanget och sökt sprida det i syfte att garantera biståndets kvalitet.

De har samlat information och i vissa fall ordnat för en rationell spridning av denna. Låt oss hoppas att vikten av denna information uppfattas av de som i sista hand ansvarar för biståndets kvalitet.

Birgitta Leander

Hjälp till självhjälp?
Funderingar kring Community Development

Ett av u-landshjälpens huvudtema under senare tid har blivit 'hjälp till självhjälp'. Detta innebär att u-länderna inte ska få mottaga fattiggåvor och allmosor av de rikare länderna, utan att de så att säga ska få en strategisk spark framåt i form av utländsk *know-how,* yrkeskännedom i någon form, så att de sedan själva ska kunna utveckla sig. Det är det man på fackspråk kallar tekniskt bistånd, till skillnad från kontanta penningbidrag.

Den multilaterala, d.v.s. FN:s, hjälpsamhet består till stor del av sådant s.k. tekniskt bistånd. Penninghjälp, som i allmänhet också är nödvändig för att fullborda de projekt som teknikerna föreslår, får man sedan söka bilateralt, genom något penningstarkt och lånevilligt land. Eller också kan det ske genom de regionala utvecklingsbankerna, vilkas fonder ofta till väsentlig del härrör från samma källor som de bilaterala lånen. Då är det inte ovanligt med regler som stipulerar att lånesumman kompletteras med ett lika stort bidrag från mottagarlandet, om inte i pengar så kanske i form av arbetsinsatser. Dessa beräknas i *man-hours,* arbetstimmar per person, och multipliceras sedan med normallönen per arbetstimme. Lönerna betalas emellertid ofta inte ut, då man till stor del försöker använda sig av 'frivillig', oavlönad arbetskraft. Outnyttjade mänskliga tillgångar, *human resources,* i u-landet blir således mobiliserade genom penninghjälpen utifrån. Att denna 'hjälp' ofta kommer även utlånaren till gagn, genom att lånet kanske förbindes med köpskyldighet av speciella varor från givarparten, behöver vi här inte närmare gå in på.

Inom mottagarlandet förbereds så, kanske med hjälp av goda råd från expertis utifrån, en utvecklingsplan, som syftar till att uppnå vissa nationella mål. För landsbygden, som kanske släpat efter speciellt i den allmänna utvecklingstakten, läggs särskilda program upp, avsedda att inkorporera dessa i den nationella frammarschen. Då allmänna medel sällan räcker till för att utveckla mer än viktigare urbana centra, som brukar utgöra nationens ekonomiska kärna, söker man på landet i stället mobilisera traktens egna resurser, som till

största delen kanske består av mänsklig, 'otillräckligt utnyttjad' arbetskraft. Samtidigt som man på så sätt försöker stimulera den lokala befolkningen till en arbetsinsats för sin egen trakts och hela landets bästa, brukar man också förmå dem att bidra både med material och med pengar. Det är detta som kallas *community development* – utveckling av de små samhällena, genom att dess medlemmar 'gemensamt arbetar för sitt eget framåtskridande' – och dess gyllene regel om tre innefattar befolkningens insats av arbete, byggnadsmaterial och kontanter. Till denna 'självhjälp' får befolkningen sedan 'hjälp' utifrån, främst i form av tekniska expertråd. Ibland händer det också att hjälpen utifrån ges i form av mat, som man hoppas ska sporra till ökade arbetsinsatser. Det är grundtanken i idén om 'hjälp till självhjälp', såsom den kommer till uttryck i sin mest konkreta form, community development, ett av biståndsteknikens mest omhuldade skötebarn.

I en liten by i Tlaxcalas bergstrakter, en av de fattigaste delarna av den underutvecklade mexikanska landsbygden, har man, på regeringens initiativ, satt igång med ett självhjälpsprogram av typ community development. Trakten tillhörde en gång, före spanjorernas ankomst till Mexiko, det stolta kungariket Tlaxcala, som aldrig lät sig erövras av de framgångsrika aztekerna, utan förblev en självständig ö mitt ibland underkuvade stammar, i det väldiga aztekiska imperiet. I dag lever traktens invånare, indianer och mestizer, av det magrast tänkbara jordbruk. Erosion och folkökning har gjort att var och en har en så liten jordplätt att odla, att den inte kan räknas i hektar eller ens kvadratmeter utan endast i 'fåror', *zurcos.*

För att inlemma Tlaxcalas bergsområden i Mexikos allmänna utvecklingsprocess, har man bestämt att utsträcka ett nationellt självhjälpsprogram till dessa trakter, *Programa de Obras Rurales por Cooperación,* Programmet för Uppbyggnad av Landsbygden genom Samarbete. Till detta har man fått internationell hjälp genom ett världsomfattande livsmedelsprogram, det s.k. *World Food Programme,* administrerat av FAO. Dessutom har man fått teknisk rådgivning av biståndspersonal från olika FN-organ och underhandlingar försiggick om att få dit en speciell expert i community delevopment.

Programmet för Uppbyggnad av Landsbygden genom Samarbete fungerar över nästan hela den mexikanska landsbygden. 'Uppbyggnaden' består i att bygga vägar, skolor, hälsovårdscentraler och annat i byar på landsbygden, och 'samar-

betet' betyder att det sker med byinvånarnas egen hjälp. För att mobilisera denna hjälp, där den inte spontant erbjuds av byinvånarna själva utan ersättning, har man använt sig av metoden att dela ut små matpaket till dem som deltar i uppbyggnadsarbetet. Maten kommer dels ifrån den mexikanska överskottsproduktionen av säd och dels ifrån den internationella livsmedelsfonden, vilken framför allt utgörs av de matvaror, som i-länderna inte fått någon avsättning för: överskottsvete från U.S.A., mejeriprodukter från Danmark, kött från Kanada, fisk från Norge, etc.

Matpaketen anses dock inte som betalning för utfört arbete och ställs därför utanför alla eventuella jämförelser med minimilöner eller dylikt. De anses enbart vara till för att sporra byinvånarna till ökad självhjälp, samtidigt som man hoppas att de ska ha ett pedagogiskt värde genom att bibringa familjerna sundare näringsvanor. De betraktas alltså som gåvor till byn; det är det tillskott utifrån som man hoppas ska frambringa en intensiv utvecklingsaktion från byns egna invånare.

I en bergsby i Tlaxcala har man ivrigt anslutit sig till utvecklingsprogrammet. Speciella agenter har anställts för att informera om dess fördelar och egga bybefolkningen till medverkan. Även personer från byn har engagerats för att väcka de andra bymedlemmarna till medvetande om vikten av deras personliga insatser. Dessa *promotores* eller hjälpförmedlare har lyckats uppamma en slags 'utvecklingsmystik', som tjänat som inspirationskälla till att utföra en serie gemensamma arbeten i byn.

På tre år har man med samlade ansträngningar byggt en väg ända fram till byn, en skola och två hus för dess lärare, en hälsovårdscentral samt en bykyrkogård, och man har dessutom låtit dra in ett vattenledningssystem. Det har kostat avsevärd möda och mycket tid för byns 200 arbetsföra män. Bara på vägbygget har var och en av dem tillbringat hela 52 dagar.

Förutom den egna arbetsinsatsen har byborna också bidragit med material och med en ansenlig summa pengar. Byggnadsmaterialet har bestått av det som finns tillgängligt i trakten, sten, sand, m.m., eller sådant som kan tillverkas på platsen, t.ex. soltorkade tegelstenar. I särskilda bystämmor har medlemmarna fått förbinda sig att bidra med ett visst antal tegelstenar. På samma sätt har man samlat in de kontanta bidragen. Till dessa måste även räknas utgifter som myndigheterna begär för utnyttjande av de byggnadsverk man

åstadkommit. I den aktuella byn uppgick 'användningsavgiften' – *derecho de toma,* för att ta i bruk det vattensystem byinvånarna själva byggt – till hela 50 kronor per man.

Om man lägger ihop samtliga kontantbidrag från byinvånarna för självhjälpsarbeten under de 3 år programmet pågått, finner man att var och en givit i genomsnitt cirka 300 kronor, vilket skulle betyda 100 kronor om året per man. Detta måste betraktas som en betydande summa för en fattig bonde i Tlaxcalas bergstrakter där årsinkomsten knappt överstiger det dubbla. Och detta är ändå bara en av de tre ingredienserna i hans självhjälpsinsats.

Om man därtill lägger hans bidrag av byggnadsmaterial och av frivilligt arbete under dessa år, är det uppenbart att hans totala insats varit storartad.

Då hans egentliga lön för mödan endast varit matpaketen – vars värde inte ens motsvarar traktens statuerade minimilön på 6 kronor om dagen – hade han nog hoppats att hans ansträngningar skulle krönas med tillfredsställelsen över resultatet av det fullbordade verket. Men allt har tyvärr inte gått som han tänkt sig.

Hälsokliniken står tom, då den utlovade läkaren aldrig kom eller bestämde sig för att stanna i en mindre avlägsen by. De två lärarbostäderna står likaledes tomma, eftersom även lärarna uteblivit; och skolan används endast två gånger i veckan, då läraren från den angränsande byn bestämt sig för att förlägga sin undervisning dit. Vägen har bitvis spolats bort av de häftiga skyfallen under den sista regnperioden, och byn har åter blivit isolerad från yttervärlden. Ändå har bönderna i byn ännu inte förlorat hoppet. De har redan i en ny bystämma, sporrade av *promotores* och lockade av de utländska matpaketen, utlovat sin medverkan i ytterligare arbeten. Vägen ska repareras och förbättras och man ska bygga en ny vattenreservoir i utkanten av byn. Det är ingen hejd på deras vilja till samarbete.

Fallet som här beskrivits bör knappast uppfattas som ett särskilt ovanligt exempel på hur självhjälpsprojekt kan utfalla. Det påminner tvärtom rätt mycket om situationen i andra byar engagerade i community development runt om på den latinamerikanska dubbelkontinenten. Glöden i böndernas ögon brukar vara densamma, övertygelsen hos den tekniska personalen lika religiöst trosviss, men resultaten lika tveksamma och framtidsutsikterna lika osäkra.

Det är nog snarare så att projektet i Tlaxcala ansågs såsom

ett av de mera framgångsrika, med tanke på antalet konkreta uppbyggnadsarbeten man hunnit med på så kort tid. Bristerna – t.ex. frånvaron av läkare och lärare – betraktade nog både programledningen och byborna som övergående problem vilka man inte hyste några tvivel om att kunna lösa, bara den goda viljan och självuppoffringsandan fortsatte oförminskade.

Det är svårt att låta bli att fråga sig om man verkligen kan ha fog för sådan optimism, och om community development i ett traditionellt strukturerat u-land är en effektiv metod för att, på ett bestående sätt, bryta den onda cirkeln av misär och okunnighet bland befolkningen i 'de små samhällena'. Är metoden realistisk, och sätter den egentligen igång den självgenererande utvecklingsprocess som man hoppas på eller åstadkommer den bara skenförbättringar?

Det är knappast något marginellt tekniskt fel, som gör att det fattas lärare och läkare i den skola och hälsovårdscentral man byggt i byn i Tlaxcala. Det är troligen heller inget fel som kan avhjälpas med tiden, bara man ger sig till tåls och inte gör avkall på sitt trägna arbete. Ty felet finns inbyggt i systemet och kan svårligen lösas annat än med kamouflerande överplåstringar, så länge utvecklingen sker genom maximalt utnyttjande av en redan överutnyttjad sektor och därför bidrar till att betona den redan existerande skevheten i samhällssystemet.

Visst kan man, genom att locka med norska sardiner och mjölkpulver i avlägsna indianska byar, trissa upp byggentusiasmen så att skolor och hälsovårdscentraler – ofta mycket elegantare än bybornas egna hyddor – skjuter upp på löpande band ur jorden. Men läkare och lärare kan man inte bygga med självhjälpsmetoden ute i byarna. För att deras antal ska utökas i samma takt som byggnaderna, fordras att de fattiga i reell mening integreras i det moderna samhället, där de kan beredas utbildning utöver bynivån, i gymnasier och på universitet, för att sedan kunna återvända fullärda till de väntande lokaler, som deras hoppfulla bröder byggt i byarna. Men detta kan knappast gå i uppfyllelse i ett u-land, vars högre utbildningsanstalter främst frekventeras av medlemmarna i en viss samhällsgrupp, personer som senare med största sannolikhet kommer att verka inom samma slutna krets från vilken de själva härrör.

För att dölja tomheten i nybyggnaderna har man på många håll, om missnöje börjat spira, fått ta till bristfälligt utbildad

personal, lärare med endast några få år i en byskola och självlärda sjuksköterskor med knapp kännedom om hur man ger en injektion. Dessa 'lärare' och 'läkare' bidrar kanske till att försköna statistiken över det allmänna utbildnings- och hälsovårdsläget i landet. Men det är ofta fråga om skenframgångar, som i verkligheten kanske betyder en viss kvantitativ breddning men samtidigt ett kvalitativt uttunnande nära nog intill gränsen av meningslöshet.

Det blir emellertid en sak för framtidens forskare att utröna om community development, förutom sina omedelbara, påtagliga resultat i form av konkreta byggnadsverk, också på längre sikt leder till en gradvis förbättring av levnadsförhållandena för de människor som deltagit i de kooperativa arbetena. En av de få systematiska studier som nu finns i ämnet, gjordes i Venezuela av en FN-expert vid namn Mathiason från Massachusetts Institute of Technology. Hans rapport visar att de sociala och ekonomiska villkoren för invånaren i en by, som intensivt praktiserat community development, förblivit oförändrade cirka ett decennium efter igångsättandet av programmet. Enligt en annan forskare, den mexikanske ekonomen Sergio de la Peña vid Economic Commission for Latin America, kan community delevopment åstadkomma ett tillfälligt uppsving i ett bysamhälle, men effekten av ansträngningarna brukar försvinna i och med att expertis och organisatörer dras in, varefter byn snabbt faller tillbaka i den kringliggande traktens allmänna mönster av underutveckling. Att de omfattande community development-programmen i Mexiko i verkligheten endast betytt spridda punktinsatser, medan den dominerande tendensen i landet under de senare åren varit att landsbygdsbefolkningen sjunkit allt djupare ner i massmisär och att klyftan som skiljer detta skikt från den besuttna klassen bara vidgats, är en tes som stötts av den välkände mexikanske sociologen Rodolfo van Stavenhagen, numera verksam vid ILO:s Institut International d'Études Sociales i Genève.

Men ovissheten i fråga om realistiska perspektiv när det gäller att åstadkomma bestående förbättringar är inte den enda invändningen man kan anföra mot community delevopment. Oberoende av resultaten, finns det många som anser att metoden är orättvis, därför att den grundar sig på en princip som man skulle kunna benämna 'organiserat gratisarbete'. Detta, menar man, skulle ha sitt berättigande, om alla medborgare vore redo att deltaga, men inte – som fallet

är med community development – när det bara används bland de fattiga. Försvaret för att begränsa community development till de eftersatta grupperna av folket brukar vara att det är ett sätt att beskatta dem som inte har några andra resurser att ta av. Om man emellertid betraktar gratisarbetet som en form av skatt, finner man att, medan de priviligierades allmänna plikter minskar, ökar samtidigt ansvaret för uppbyggnadsarbetet av det allmänna hos den fattiga befolkningen.

Hur stor del av den allmänna skattebördan har då egentligen skjutits över på bybefolkningen genom att praktisera community development? Exemplet från Tlaxcala visade att man arbetat gratis – eller mot ersättning av ett matpaket motsvarande mindre än en minimal dagslön – under 52 dagar på enbart ett av de många projekten under de senaste tre åren, nämligen vägbygget. Det innebär i genomsnitt 3 dagar i veckan per person. Därtill måste läggas arbetsinsatsen för de övriga projekten samt bidragen i form av material och pengar, endast det sistnämnda beräknat till en summa av närmare halva årsinkomsten. Även om man drar av värdet av 'matgåvorna', är bybornas bidrag till det allmänna ändå avsevärt. Och även om man tar hänsyn till att invånarna i Tlaxcala varit speciellt ambitiösa, är det ändå en oproportionerligt stor andel av plikten för uppbyggnaden av det allmänna som faller på de fattigas skuldror vid användandet av självhjälpsmetoden.

En icke ovanlig företeelse är att de manliga invånarna i en by, engagerad i community development, bidrar med en eller två dagars gratisarbete var i veckan, ofta utan någon som helst matkompensation. Därtill ger de kanske 10 tegelstenar var till en skola och åter 10 till en hälsoklinik. Kanske kan man också skrapa ihop 10 eller 15 kronor per man till vart och ett av projekten. Bidragen kan då med lätthet komma att uppgå till 30, 40, 50 eller ännu större procent av deras årliga, i pengar omräknade, inkomster.

I de flesta västerländska industriländer tillämpas en mer eller mindre starkt progressiv form av beskattning. Om, i motsvarande mån, de bättre lottade u-landsmedborgare, som inte ansåg sig vilja delta i grovt självhjälpsarbete, i stället förband sig att betala en skälig, och på progressiv basis beräknad, kontant skatt – d.v.s. 40, 50 eller 60 procent av deras ofta rikligt tilltagna inkomster – skulle man i ett nafs få in så mycket pengar i statskassan att en stor del av lånen från i-länderna genast skulle kunna dras in.

Emellertid är situationen i många u-länder precis den omvända. Medan invånarna i de bysamhällen som praktiserar självhjälp kanske bidrar med närmare hälften av sin årsinkomst i 'kommunalskatt', händer det ofta att mer välbärgade medborgare – som knappast skulle kunna tänka sig att deltaga i självhjälpsarbeten för sina kommuner – betalar en minimal skatt på 2 eller 3 procent av sin inkomst. Och ändå är det inte ovanligt att det räcker till för att förse dessa kvarter med sjukhus, skolor och bibliotek samt gator, som inte spolas bort av regnet.

Ibland händer det att en förmögen man är bosatt i en by, där ett community development-projekt satts igång. Om bystämman har röstat på att delta i projektet, måste alla som bor i byn vara med och bidra. Men den förmögne mannen brukar slippa ifrån genom att anställa en man från någon grannby, en *peon,* för att denne, mot ersättning av en dagspenning på några få kronor, ska utföra arbetet i hans ställe. Så har den bättre lottade, även här, kommit lindrigt undan med en kanske 2-procentig skatt i jämförelse med de övriga bybornas 50-procentiga 'natura-skatt'.

I ett dokument från Punta del Este i Uruguay, där man i Framstegsalliansens anda uttalar sig om fördelarna av community development för Latinamerikas framåtskridande, heter det att metoden rekommenderas, därför att den tillåter 'en minskning av de statliga utgifterna för allmänna ändamål'. Skulle idén att begränsa de statliga spenderingarna för sådana ändamål som landsvägs-, skol- och hälsoklinikbyggen innebära en ytterligare skattelättnad för de potentiella skattebetalarna, som i huvudsak utgörs av de privilegierade minoriteterna och vilka redan tidigare betalat minimala skatter i dessa länder? Man kunde också tänka sig att en begränsning av utgifterna för de 'tråkiga' infrastrukturbyggena skulle frisställa allmänna medel, som i stället kunde användas till mer iögonenfallande prestige- och monumentalbyggnationer, såsom imponerande muséer eller pampiga autostradasystem i och i närheten av de större städerna. Vore det inte hellre på tiden att man försökte hitta på metoder att 'öka de statliga tillgångarna för allmänna ändamål'? Ett enkelt och effektivt sätt att åstadkomma detta vore en normal skattereform.

I många u-länder, inte minst i Latinamerika, består underutvecklingen framför allt av en alltför ojämn fördelning av resurserna, en koncentration av tillgångarna till ett fåtal som är ovilliga att dela med sig till de stora massorna av folket.

En skattereform skulle naturligtvis i första hand drabba dessa välsituerade grupper. Å andra sidan, en plausibel utvecklingsmodell, på vilken princip den än baseras, måste rimligtvis syfta till att outnyttjade resurser frigjordes för att sättas in i utvecklingens tjänst. Och varför inte just dessa, som vi helt enkelt kunde döpa till *'material resources'*? Det logiska vore att man, genom effektiva skatte- och jordreformer, försökte komma åt dessa sovande resurser och aktivt engagera dem i processer, som så småningom skulle komma även de mindre privilegierade till del.

I stället har man vänt på kakan. Man har lancerat begreppet *human resources,* mänskliga tillgångar, och med det huvudsakligen velat åsyfta de otillräckligt sysselsatta bönderna på landsbygden och deras slumrande reserver av outnyttjad arbetspotential. Man har instiftat en oändlig serie program baserad på *labour intensive* eller arbetsintensitetsprincipen och försökt hitta olika sätt att stimulera den fattiga befolkningen till ökat arbete. Och man har slutligen summerat begreppen kring den mystikomspunna, psykologiskt eggande kallelsen om 'hjälp till självhjälp'.

Man har alltså helt enkelt stjälpt över hela utvecklingsbördan på de minst gynnade i samhället. Utan att behöva rubba inkomst- eller tillgångsfördelningen en tum och utan att, mer än helt ytligt, behöva nagga de privilegierades tillgångar i kanten, hoppas man åstadkomma en mirakulös utveckling genom att pressa ut ännu några droppar ur de magra resurser, som kan finnas gömda hos de breda och eftersatta lagren av folket. Ju mer man tränger in under ytan på begreppet community development, får man en känsla av att det är att gå som katten kring ett hett grötfat, ett försök till att undvika att vidröra det som kan vara brännbart eller plågsamt. Man tycks vilja förbättra samhället utan att behöva göra sociala och ekonomiska strukturförändringar eller ens genomgripande utvecklingsvänliga reformer.

Men är det då fråga om humanitärt hyckleri på högsta nivå, utsugning under falsk täckmantel, utnyttjande av fattiga bönders självuppoffringsvilja under det missvisande skimret av en gradvis förbättring av deras förhållanden? Troligen inte. De flesta funktionärer sysselsatta med community development på olika nivåer, från internationella tjänstemän till folkledare på byplanet, verkar fast övertygade om den nästan missionerande uppgift som självhjälpen har. Många har vigt sitt liv åt saken och skulle inte ens genom de mest drastiska

missräkningar låta sig desillusioneras.

Avsikterna är säkert goda. Det är bara det att när ett så känsligt vapen som detta – en metod för att skapa social omdaning – sätts i händerna på människor i konkreta situationer, kan det lätt bli ett tveeggat svärd. De välmenande ser kanske självhjälpen som den enda möjliga lösningen i ett läge, där alla andra vägar är stängda. De menar att även en blygsam och haltande förbättring är att föredra framför en fullkomlig stagnation. Skeptikerna tycker att en hycklad framgång är sämre än en öppet deklarerad brist på utveckling och fruktar, att skenframgångarna kan användas av illvilliga politiker som förevändning för att slippa företa reformer. De anser att community development är ett *paleativo,* ett surrogat för sann utveckling, avsett att nödtorftigt skyla över de värsta orättvisorna, så att den verkliga situationen blir mindre uppenbar, inte längre så desperat outhärdlig.

Ja, det finns t.o.m. de som påstår att självhjälpstekniken används som ett sätt att stävja eventuell social oro. Genom att sätta in community development i ett underutvecklat område och väcka bönderna till medvetande om sina möjligheter att själva förbättra sin egen lott, skulle man ingjuta optimism och framtidstro hos befolkningen och få dem att samlas kring en gemensam, fredlig uppgift. Detta skulle dämpa groende missnöje och avvärja våldshandlingar, som lätt kan utlösas, när hopplösheten tycks alltför kompakt.

Community development har också ofta igångsatts i potentiella oroshärdar, både på landsbygden och i städernas slumområden. I Guatemala t.ex. har de intensivaste självhjälpsprogrammen satts in just i de områden där gerillan verkar, i hopp om att vinna så många själar som möjligt till övertygelse om regeringens goda vilja – trots bristen på konkreta resurser – och stålsätta dem mot gerillasoldaternas läror om misstro och väpnat uppror.

Frågan är bara, under sådana förhållanden, hur länge man kan fortsätta att invagga befolkningen i tron på en gradvis förbättring, om de påtagliga resultaten uteblir. Somliga siar, att den sövande effekten av community development kommer att vara övergående, och att metoden kan få en plötslig bumerang-effekt, om de nyväckta anspråken på en bättre tillvaro inte uppfylles och det resulterar i frustration. Då skulle den fredliga självhjälpsmetoden rentav kunna påskynda våldsutbrott i stället för att stävja dem.

Men oavsett vilka sociala effekter community development

kan ha för de eftersatta skikten i u-länderna, är det troligt att det för med sig vissa kortsiktiga ekonomiska konsekvenser för grupper utanför bysamhällena. I de flesta utvecklingsprogram, hur blygsamma de än må vara, brukar det ingå nödvändig anskaffning av material, som inte kan tillverkas av byborna själva. Det kan vara fönsterkarmar till skolorna, dörrknoppar, gångjärn och annat till nybyggnaderna, borrmaskiner för de tyngre arbetena, etc. För detta behövde man ju bl.a. de kontanter som byborna samlade in i Tlaxcala.

Varifrån kommer då dessa artiklar? De flesta u-länder är framför allt råvaruproducenter och måste därför importera en stor del av sina industriprodukter från i-länderna. För mindre avancerade artiklar har i-länderna ofta etablerat filialer i u-länderna. I och med utvecklingsentusiasmen har man så skapat en ny och lysande marknad för avsättning av fönsterkarmar, dörrknoppar, gångjärn och borrmaskiner. Fabrikanter av olika format, långt bortom de självhjälpande böndernas samhällen, har kanske tjänat stora pengar på att slitna byinvånare byggt skolhus, för vilka inga lärare finns.

I de fall där 'matgåvor' används för att sporra befolkningen till ökat självhjälpsarbete har ytterligare ett marknadsmoment smugit sig in i bilden. Det sägs att en av avsikterna med dessa gåvor är att leda in människorna i nya och sundare näringsvanor. Man hoppas alltså att byborna ska vänja sig vid att äta kött, fisk och mjölk och att de, när gåvomedlen är slut, spontant ska fortsätta att livnära sig på detsamma och att en permanent efterfrågan på de nya varorna ska ha skapats i områden som tidigare i stort konsumerat endast vad den egna jorden producerat.

Möjligheterna att de själva ska ha råd att börja livnära sig på kött och mjölk, då de internationella gåvopaketen dras in, är kanske inte så stora. Men i och med att man brutit de traditionella konsumtionsvanorna är det sedan lättare att få byborna att köpa andra nya livsmedelsartiklar, som företagsamma handelsmän lockar med. Det är också troligt att de, genom brytningen med det gamla, även på andra sätt dras in i nya konsumtionsmönster och gradvis upphör att vara självförsörjande bönder. Om detta emellertid gynnar byborna i lika hög grad som handelsmännen är naturligtvis tveksamt.

Sammanfattningsvis kan man säga att den moderna u-landsteknikens 'hjälp till självhjälp' är ett delikat instrument, skapat för att dra upp de fattiga ländernas underprivilegierade

massor ur fattigdom och okunnighet, men ofta missbrukat och, som universellt utvecklingsrecept, överreklamerat. Metoden riskerar att bli orealistisk, då den ofta producerar skenframgångar i stället för reella förbättringar. Den kan vara orättvis, om den ensidigt bygger på insatser från de lägre klasserna, utan motsvarande tillskott från de besuttna. Den är ett tveeggat svärd, som lätt kan användas för att dämpa berättigat missnöje och på så sätt bidra till att bevara *status quo*. Slutligen är det en aktivitet, vars eventuella gagn ofta faller på fel målgrupp, om 'självhjälparens' konsumtion av marknadsförda varor ökar, utan att samtidigt hans näringsintag, hälsa, kunskapsnivå och allmänna levnadsförhållanden förbättras.

Viktigare än idén bakom en viss typ av biståndsteknik är därför ofta det sätt på vilket den används. Ty även en hjälpmetod, som i en utvecklingsvänlig miljö skulle kunna åstadkomma underverk, kan lätt under ogynnsamma förhållanden förvandlas till ett gisslan för de fattiga.

Erich H. Jacoby
Den gröna revolutionen och det svenska biståndet

Odlingen av nya högavkastande ris- och vetesorter i Pakistan, Indien, Thailand och Filippinerna har väckt stora förhoppningar om en ökad livsmedelsproduktion i tredje världens överbefolkade områden. Forskningsinstitutioner i Asien och Latinamerika arbetar på att ytterligare förbättra sorterna, som måste anpassas till speciella regionala och klimatiska förhållanden. Det biokemiska forskningsarbetet kompletteras av en intensiv teknisk försöksverksamhet för att förbättra jordbrukets maskinella utrustning och få fram bättre traktorer, skördetröskor och dylikt. Men tyvärr leder användningen av dessa maskiner till minskad sysselsättning inom jordbruket.

Utan tvivel kommer sådana teknologiska framsteg på lång sikt att få mycket positiva effekter och även öka sysselsättningsmöjligheterna och förbättra arbetsvillkoren. Men på kort sikt reducerar de ofta sysselsättningsmöjligheterna och försämrar de sociala förhållandena avsevärt. Detta korta perspektiv kan emellertid olyckligtvis vara en relativt lång period mätt med det mänskliga livets mått. Så var t.ex. fallet med den industriella revolutionen. Det krävs socio-ekonomiskt statsmannaskap för att förkorta denna period, göra övergången mjukare och anpassa samhällets struktur till de teknologiska förändringarna.

Medan man fortfarande hyser stora förhoppningar om att en ökad produktion skall kunna föda fler människor, har samhällsvetare över hela världen börjat bli medvetna om de följder den gröna revolutionen kan få för de sociala relationerna, den sociala skiktningen och i synnerhet utnyttjandet av arbetskraften. En socio-ekonomisk kris har blivit följden av de teknologiska framstegen. Detta har t.o.m. insetts av Världsbanken och av FN:s generalsekreterare. Vid Världsbankens möte 1969 omnämnde bankens chef McNamara i sitt tal till styrelsen de allvarliga *second generation*-problem som den gröna revolutionen har skapat. I mars 1970 tillställde FN:s generalsekreterare U Thant kommissionen för social utveckling en not om jordreform. Den allvarliga tonen i denna not gör full rättvisa åt de institutionella aspekterna. Han skriver:

'Många iakttagare hävdar att om den gröna revolutionen

överlämnas åt marknadskrafterna kommer den sannolikt att i första hand gynna de jordbrukare, som redan är engagerade i avsaluproduktion framför dem som driver självhushållningsjordbruk, och bland avsaluproducenterna de stora framför de små ... det finns redan en växande mängd relevant litteratur om erfarenheterna från olika regioner, som klart antyder att det välstånd som skapas av den gröna revolutionen delas av relativt få ... Det finns ett flertal faktorer som hindrar småbrukarna från att dra nytta av den gröna revolutionen. För det första har alla de jordbrukare, som helt eller nästan helt är inriktade på självhushållning, med sin brist på kontanta medel inte råd med de moderna investeringar som krävs. För det andra saknar småbrukarna vanligen de nya kunskaper som fordras för att investeringarna skall kunna genomföras på lämpligt sätt, t.ex. kunskaper om vattenreglering och användning av gödningsmedel. För det tredje kan de högavkastande sorter som införs utifrån visa sig mer mottagliga för växtsjukdomar än de inhemska. Visserligen kan man utveckla motståndskraftiga sorter, men det tar tid, och det tar också tid att övertyga småbrukarna om att de tryggt kan använda dem ... Trots dessa handikapp kommer den gröna revolutionen sannolikt att omedelbart bli till nytta för vissa småbrukare – de som redan producerar för försäljning eller har en marknad lätt tillgänglig och som har tillgång till de krediter och investeringar som fordras. Tillgängliga uppgifter visar att så också är fallet, men dessa vinster är av betydligt mindre omfattning än de som går till de stora jordbrukarna. Vidare finns det en klar risk för att småbrukarna gradvis kan trängas ut från marknaden av de stora producenterna och för att arrendatorer blir vräkta ... Man kan lugnt förutspå att utan en jordreform kommer efterfrågan på arbetskraft att minska ... Av de påpekanden som har gjorts här ovan följer att utsikterna till en grön revolution har gjort meningsfulla jordreformer mer angelägna än någonsin förr, om växande misär och en allt ojämnare inkomstfördelning på landsbygden skall kunna ersättas av ett välstånd som delas av många.'[1])

Det var verkligen hög tid att generalsekreteraren betonade de små jordbrukarnas askungeroll i den gröna revolutionen inför den byråkratiska upprymdhet och de överdrivna förväntningar som råder överallt i tredje världen. Ingen kan förneka att småbonden i de flesta underutvecklade länder endast

1. Document E/CN. 5/444, 5 december 1969. FN New York.

har begränsad tillgång till vattenresurser, att han inte har kontanter inom räckhåll till de nödvändiga investeringarna och, framför allt, att han saknar de kunskaper som fordras för att han skall kunna utnyttja nya hjälpmedel. Med sina begränsade tillgångar kan han inte tillåta sig att 'spekulera' i osäkra metoder. Med andra ord kommer skiljelinjen mellan fattiga och rika i byarna att markeras ännu tydligare. Man måste vara medveten om det faktum att de institutionella förhållandena diskriminerar de medellösa och automatiskt åstadkommer ett negativt urval av sådana som *inte* kommer att dra fördel av innovationerna utan genom dem t.o.m. kan komma i ett ännu sämre läge.

Vi motsäger inte dem som med allt större eftertryck betonar att de nya sorterna under nya odlingsförhållanden kräver ytterligare arbetskraft, men påpekar enbart att problemet är mycket mera komplicerat än det förefaller. De rekordavkastningar man uppnår med de nya sorterna är inte enbart av godo, eftersom arbetsinsatsen per producerat ton ris är avsevärt lägre – faktiskt ungefär en tredjedel – än den som behövdes för att producera samma mängd med traditionella sorter och brukningsmetoder. Detta är åtminstone vad som framgår av de mycket grundliga undersökningar som publicerades av Filippinernas Rice and Corn Production Coordination Council (National Food and Agricultural Council).[2])

Med andra ord har det faktum att produktionen höjts inte löst sysselsättningsproblemet i Sydasiens landsbygdsområden. Tvärtom har det förvärrat situationen. Men inte nog med det. I områden där stora jordägare kontrollerar jordbruksresurserna och därmed framför allt vattnet, är det de som erhåller vinsterna från den gröna revolutionen och inte de bönder som brukar den sämre jorden. Detta bekräftar än en gång att modern teknologi inom ett samhälle med stora klyftor gynnar de rika och försämrar de fattigas ställning. Ty under sådana förhållanden stiger jordens värde och kapitalistisk jordbruksdrift lönar sig. Det är inte underligt att rapporter från Bihar och Filippinerna visar, att arrendatorer tvingas lämna sin jord och att säsongsarbetarnas andel i skördearbetet har minskat. Den kapitalistiska jordbruksdriften ersätter den feodala; effek-

2. R. Barker, S. H. Liao och S. K. De Datta: *Economic Analysis of Rice Production from Experimental Results to Farmer Fields,* föredrag hållet vid Agronomidepartementets seminarium, UPCA, 9 augusti 1968, offset, s. 12.

tiva maskiner tränger undan de traditionella arbetskraftskategorierna.

Ur jordbruksdriftssynpunkt finns det ingenting att invända mot en sådan utveckling, och de stora jordägarna har sin fulla rätt att sköta sina gods på det effektivaste sättet. De kommer knappast att rätta sig efter välmenande experters råd och tillämpa en *selektiv mekanisering,* dvs. anskaffa en mindre modern och därmed mindre arbetsbesparande utrustning. Personligen tror jag att det är orimligt att vänta sig ett sådant handlingssätt med den entusiasm som de nya sorternas fantastiska resultat har framkallat. Selektiv mekanisering fordrar ett visst mått av disciplin, en förmåga att säga nej till snabba profiter och en grad av social och medborgerlig ansvarskänsla som sällan förekommer i de tidiga stadierna av en kapitalistisk utveckling. Det är också svårt att föreställa sig att u-ländernas regeringar skulle göra något större motstånd mot de största och politiskt mest inflytelserika jordägarnas krav att få använda de mest effektiva maskinerna på sina egendomar. Det tycks inte heller finnas stora utsikter till att mindre avancerad utrustning skulle införas, av den anledningen att sådan utrustning är mycket svår att uppdriva. De industrialiserade länderna behöver den inte, och följaktligen tillverkas den inte längre; huvudsyftet med dagens maskiner är att spara största möjliga mängd arbetskraft. Man vet mycket väl hur svårt det är för Filippinerna och Thailand att bryta sitt traditionella handelsmönster och importera lämpligare utrustning från nya handelspartners som t.ex. Japan.

En annan ytterligt allvarlig aspekt på användningen av de nya sorterna är den effekt de får på rismarknaden och rispriset. Utan tvivel ökar utbudet av ris när dessa nya högavkastande sorter tas i bruk; däremot är det på intet sätt givet att efterfrågan ökar. Tvärtom kan man anta att efterfrågan kommer att sjunka, åtminstone under en övergångsperiod, genom stigande arbetslöshet bland arrendatorer, hälftenbrukare (sharecroppers) och lantarbetare. När efterfrågan sjunker följer priserna efter. Då kommer de stora producenterna att reducera risarealen och ytterligare rationalisera produktionen. De små producenterna kan inte konkurrera med de låga priserna och dessutom minskar rationaliseringen sysselsättningsmöjligheterna inom lantbruket.

Den mångdubblade tillgången på ris kommer sålunda att försämra bytesförhållandet *(terms of trade)* för småbruken, som är beroende av att kunna sälja sitt överskott eftersom

det är deras huvudsakliga källa till kontantinkomster. Deras nettoinkomst kommer gradvis att sjunka tills de tvingas sälja sin jord och förena sig med skarorna av jord- och arbetslösa.

Detta är de socio-ekonomiska aspekterna på de nya odlingsmetoderna när de används i områden som ännu inte har uppnått den *strukturella mognad* som krävs för att de skall kunna dra fördel av den gröna revolutionen. Faran är att stora landsbygdsområden kan komma att förvandlas till en jordbruksslum, en slum som kan jämföras med den som uppkom vid den industriella revolutionen i västerlandet. Arbetslösheten på landsbygden ökar och därmed påskyndas flykten till städerna. En självklar följd är att detta ytterligare ökar arbetslösheten i städerna.

Vad kan då Sverige göra under sådana förhållanden? Enligt vår åsikt är det av största vikt att SIDA:s tekniska bistånd alltmer koncentreras till att utveckla just denna strukturella mognad, den mognad som är nödvändig i u-länderna för att de skall kunna dra nytta av den gröna revolutionen. Med andra ord bör biståndet hjälpa de berörda länderna att bygga upp en social infrastruktur genom jordreformer, kooperativa organisationer för kreditgivning och marknadsföring samt spridning av nödvändiga tekniska kunskaper bland bönderna. Det är visserligen riktigt att en sådan form av tekniskt bistånd inte är lika imponerande och framför allt inte lika lönsam som att tillhandahålla modern teknisk utrustning, men det kan knappast förnekas att ett sådant bistånd kommer att vara en förutsättning, ja själva grundvalen för en demokratisering av den gröna revolutionen.

Att utarbeta ett biståndsprogram som skall omfatta de sociala aspekterna på den gröna revolutionen är en verkligt svår uppgift. Jag betraktar det som nödvändigt att socio-ekonomiskt utbildade SIDA-experter studerar verkningarna av den gröna revolutionen i Punjab, Bihar, centrala Luzon på Filippinerna och Thailand för att bli förtrogna med den typ av problem vi kommer att ställas inför. Vi måste kunna erbjuda u-länderna kunskap om socio-ekonomiska fakta och troliga utvecklingstendenser till följd av den gröna revolutionen, t.ex. i fråga om markprisernas utveckling, arrendatorernas ställning, säsongarbetarnas sysselsättning – i synnerhet under skördetider – och rekryteringen av arbetskraft till de nya uppgifterna. Det har t.ex. rapporterats från Filippinerna att godsägarna inte gärna anställer lönearbetare från trakten utan föredrar säsongarbetare från de södra provinserna. Det vore

också önskvärt med mer information om rispriserna och rismarknaden, om förändringar i jordbruksdriften på de stora egendomarna, och framför allt om de nya typerna av teknisk utrustning, med speciell uppmärksamhet på deras arbetsbesparande effekt. Andra viktiga företeelser som förtjänar att studeras är arbetslöshetens utveckling på landsbygden och flykten till städerna.

Dessa rapporter kommer inte endast att konstatera fakta om den aktuella situationen där de nya sorterna har införts utan också söka orsakerna till denna situation och därigenom också ge en antydan om vilka utvecklingstendenser som kan väntas. Med stöd av en sådan undersökning skulle SIDA vara i stånd att utarbeta detaljerna i ett institutionellt biståndsprogram. Dessa ansträngningar borde inriktas på följande åtgärder:

1. Att stödja småbrukarna genom att ställa billiga krediter till deras förfogande och genom att etablera effektiva kooperativa organisationer på kredit- och försäljningsområdet,
2. att genomföra jordreformsprogram som omfördelar jorden, utökar och skiftar uppsplittrade och alltför små enheter,
3. att organisera jordbruksarbetarna och arrendatorerna,
4. att införa en prispolitik för riset som gör det möjligt för de små producenterna som säljer sitt överskott på marknaden att behålla en konkurrenskraftig position.

Det är mycket viktigt att observera att om någon framgång skall nås med detta program måste samtliga punkter förverkligas i en integrerad plan. Tagna var för sig ger de ingen som helst garanti för förbättringar eller framsteg.

Dessutom måste programmen anpassas till nationella och lokala förhållanden och kompletteras med administrativ rådgivning. Detta skulle sätta länderna i södra och sydöstra Asiens risområden i stånd att nå den strukturella mognad som krävs för att de fullt skall kunna utnyttja den gröna revolutionens välsignelser. SIDA borde också ta initiativet till ett nära samarbete med FN:s livsmedels- och jordbruksorgan, FAO, som tyvärr ännu inte visat någon större initiativkraft i fråga om de institutionella aspekterna på den gröna revolutionen. Det skulle kunna vara en av de mest givande uppgifterna för ett biståndsorgan i ett progressivt land att uppmuntra de internationella organisationerna, som av politiska och andra skäl har en mycket snävare syn, att börja arbeta

på det institutionella planet där det är som mest nödvändigt. Även om bistånd av denna typ kommer mycket sent jämfört med de teknologiska framsteg som redan har uppnåtts, kan det fortfarande bidra till att förebygga en socio-ekonomisk kris som annars förefaller oundviklig.

FN:s och de bilaterala biståndsorganens tidigare insatser på de institutionella förbättringarnas område har varit synnerligen blygsamma. Båda systemen valde den lättaste vägen och såg något slags lösning i att överföra kapital och tekniskt kunnande till u-världen. Nu får u-länderna betala priset för den likgiltighet för samhällsreformer som har utmärkt efterkrigstiden. Den ensidiga koncentrationen på tillväxten och det faktum att talet om jordreformer bara har blivit en läpparnas bekännelse har fått dystra följder, och motsägelsen mellan teknologiska framsteg och social efterblivenhet har skapat en fruktansvärd klyfta mellan fattiga och rika. Det är mycket lätt för västerländska experter att betona de teknologiska framstegens välsignelser, eftersom de inte behöver uppleva de bittra sociala konflikterna, de arbetslösas desperation och de ständigt växande politiska spänningarna.

Jag tror att länder som Sverige har ett stort ansvar i denna avgörande stund. De måste koncentrera det tekniska biståndet till det grundläggande problemet, som är att skapa en samhällsstruktur som kan tillgodogöra sig teknologiska framsteg. Det är en stor uppgift, en utmaning som jag hoppas kommer att antas.

Carl Schönmeyr
'Hjälparen' – FN-experten

När Rune Hassner och Jan Myrdal för några år sedan presenterade sin debattfilm 'Hjälparen' i svensk TV, hälsades den på sina håll som en satir på svensken i u-land och som en vidräkning med svensk u-hjälp i allmänhet. I själva verket var upphovsmännens avsikter mer vittsyftande än så; bakom de klumpiga upptågen och farsartade förvecklingarna kunde man skönja ett annat mönster och ett viktigare angreppsmål. Vad som ifrågasattes var inte SIDA:s förmåga att främja yrkesutbildning eller familjeplanering i underutvecklade länder, inte heller svenskens lämplighet som expert i u-land. Filmens egentliga ärende var att rikta ett generalangrepp på all s.k. u-hjälp och i synnerhet mot den som sker inom ramen för Förenta Nationernas olika biståndsprogram.

Varför just mot FN? Därför att FN-organisationerna i sitt biståndsarbete bygger på vissa principer och värderingar som 'Hjälparens' upphovsmän av politiska skäl finner oacceptabla:

1. att det internationella samarbetet i princip står öppet för *alla* nationer, oavsett dess regeringars politiska, religiösa eller sociala färg; man kan i FN-sammanhang (undantagandes de fall där kollektiva aktioner i vederbörlig ordning beslutats) inte skilja mellan 'goda' och 'dåliga' länder och inte diskriminera mot sådana vars samhällsstruktur avviker från vad andra medlemsländer finner önskvärt eller lämpligt;
2. att det internationella samarbetet sker mellan regeringar och att dessa regeringars behörighet att handlägga sina respektive länders yttre och inre angelägenheter i princip inte ifrågasättes (undantagen från regeln kan vi i detta sammanhang bortse ifrån). Inom FN-systemet kan sålunda frågan knappast uppkomma huruvida man skall samarbeta med ett medlemslands regering eller med ett oppositionsparti eller en motståndsrörelse i samma land;
3. att social och ekonomisk utveckling kan och bör främjas uteslutande med *fredliga* medel och enligt mönster som kan variera från fall till fall; någon för alla stater giltig utvecklingsmodell – kapitalistisk, socialistisk eller blandekono-

misk – existerar inte. Begränsningen till fredliga medel innebär givetvis också att bistånd till motståndsrörelser, i form av vapenhjälp eller på annat sätt, inte gärna kan ingå i de internationella utvecklingsprogrammens arsenal.

Det är svårt att inse hur dessa principer skulle kunna ändras utan att undergräva själva grundvalarna för den existerande världsorganisationen sådan vi känner den och sådan den – trots alla ofullkomligheter – dock fungerat i 25 år. Men det är också lätt att inse att samma principer, för den som anser att ingen varaktig förbättring kan uppnås utan en radikal socialistisk samhällsomdaning, måste framstå som ägnade att bevara status quo och därigenom försvåra den önskade utvecklingen.

Genom sin universalitet, sin tro på evolution i stället för revolution och sin inriktning på 'tekniska' problem måste FN-systemets biståndsprogram framstå som själva urtypen för det slags 'traditionella' bistånd som de vänsterradikala u-hjälpskritikerna bekämpar. Lägger man härtill den inte ovanliga polemiska metoden att identifiera FN med Världsbanken, Världsbanken med USA och USA med imperialism, så är cirkeln sluten och ekvationen hyfsad. Förvisso var det ingen tillfällighet att 'hjälparen' själv i filmen med samma namn representerade en internationell organisation ...

'Hjälparen' kan sägas vara den vänsterradikala u-hjälpskritiken i lättillgänglig folkupplaga; dess teori har utvecklats av andra, mer seriösa deltagare i debatten, mest fullständigt kanske av Gunnar Persson och Lennart Berndtson i deras arbete 'U-hjälp och imperialism'. *Att* den 'traditionella' u-hjälpen sysslar med underutvecklingens symptom (analfabetism, livsmedelsbrist, överbefolkning o.s.v.) i stället för dess djupare orsaker (det kapitalistiska systemet), *att* bistånd till länder som inte befriat sig från detta system, eller strävar efter att göra det, inte bara är meningslöst utan också skadligt genom att det stärker den existerande maktstrukturen och gynnar utsugning, internationellt och inom länderna själva, *att* den effektivaste u-hjälpen på längre sikt är att med alla medel verka för socialismens radikala genomförande i u-länderna och inte minst i de utvecklade länderna, däribland Sverige, *att* dessa medel även får innefatta våld där omständigheterna så påkallar – samtliga dessa postulat ingår, mer eller mindre tydligt uttalade, i den begreppsapparat med vilken den vänsterradikala u-hjälpskritiken arbetar.

Kritisk självrannsakan

Om den ideologi som 'Hjälparen' representerar innehåller element av intresse, framför allt frågan i vilken mån s.k. 'tekniska' problem kan angripas utan förändringar i den totala samhällsstrukturen, så ter sig dess kritiska huvudteser ändå alltför doktrinära för att kunna tjäna som grundval för en fruktbar diskussion om u-hjälpens mål och medel. Men man kanske kan närma sig filmens problematik från en annan utgångspunkt. Rune Hassner och Jan Myrdal har otvivelaktigt berikat svenska språket med ett nytt ord – 'hjälparen'. Kanske vittnar uttryckets livskraft, långt sedan filmens enskildheter hunnit glömmas, om att man ändå träffat något väsentligt? Är begreppet 'hjälparen' något mer än en polemisk klyscha, täcker det på något sätt en realitet och kan man, i varje fall utifrån den enskilde FN-expertens synvinkel, ta det till utgångspunkt för en kritisk självrannsakan?

För att besvara den frågan kan en kort rekapitulation av filmens handling vara på sin plats (med sens moralen i tillämpliga delar angiven inom parentes):

Filmens huvudperson befinnes vara oduglig på sin arbetsplats i Sverige och skickas därför ut på ett internationellt expertuppdrag (urvalet av FN-experter är dåligt och består av folk som inte kan klara sig på hemmaplan). Han rekryteras av en internationell organisation (symbolen för den 'reformistiska' och 'traditionella' u-hjälpen) och 'briefas' i dess huvudkontor före avresan. Vid ankomsten till tjänstgöringslandet, en latinamerikansk bananrepublik, hälsas han välkommen av representanter för de makthavande och besuttna (FN-expertens naturliga allierade) och dras snart in i deras krets genom olika cocktailparties (umgänge med 'fel folk', med därmed följande isolering från realiteterna i det land han tjänstgör i). Hans 'rådgivning' i fältarbetet består i uppmaningar till de utsvultna lantarbetarna att arbeta hårdare (FN-experten är inte bara okunnig och etnocentrisk i sin västerländska arbetsmoralism, han är också aningslös och befattar sig inte med frågan vem som skulle skörda frukterna av det hårdare arbetstempot). Hans counterpart är en hög polisofficer. Medan denne och hans svenske rådgivare finner varandra över en flaska whisky i övervåningen, torteras politiska fångar i källarvåningen av polischefens hantlangare (experten hamnar genom tvånget att samarbeta med myndigheterna i en skev situation och tvingas med eller mot sin vilja till indirekt

delaktighet i regimens förbrytelser).

Men ute i djungeln bidar den revolutionära gerillan sin tid (här finns det verkliga hoppet för social utveckling och omdaning, om vars existens 'experten' är helt okunnig). Gerillasoldaterna lär varandra läsa och skriva (utbildning är meningsfull endast såsom instrument för den sociala revolutionen). Efter hand går gerillan till offensiv, erövrar huvudstaden, störtar den reaktionära regeringen och jagar FN-experten ur landet. Han återfinnes i slutavsnittet på Stockholms gator, tankfullt betraktande ett protesttåg av demonstranter, bland vilka han igenkänner sin egen son. (Revolutionen är på väg med hjälp av de unga, socialt medvetna och kompromisslösa, medan den äldre generationen står som hjälplös åskådare, fången i sin förljugenhet och sina illusioner.)

Rekryteringen

Den första fråga som kan ställas utifrån 'Hjälparens' expertskildring är huruvida den genomsnittlige FN-experten kan sägas fylla rimliga krav i fråga om yrkesmässiga och personliga kvalifikationer. Att det i en så stor grupp människor det här rör sig om måste finnas en och annan som brister i yrkesskicklighet, förmåga att delge andra sina kunskaper eller i fråga om motivation och allmän inställning till sitt uppdrag är självklart och behöver inte närmare utvecklas. Alla som arbetat under någon längre tid på fältet har kommit i kontakt med sådana fall. Men genomsnittet? Jag hade för några år sedan anledning att intervjua en ledamot av planeringskommissionen i ett u-land och samtalet rörde sig bl.a. om detta lands erfarenheter av FN-experter i jämförelse med rådgivare från en privat organisation som Fordstiftelsen.

Den genomsnittlige FN-experten gör en god insats förklarade min sagesman, men på grund av själva systemet är han mindre nyttig för mottagarlandet än motsvarande expert från Fordstiftelsen. Genom FN-byråkratins inneboende tröghet tar det längre tid att rekrytera en expert och när han äntligen kommer absorberas han för flera månader av allsköns triviala problem av typ bostadsanskaffning, import av bil och luftkonditioneringsaggregat o.s.v. När han slutligen etablerat sig och börjat komma in i förhållandena är det ofta tid att börja tänka på avveckling. När experten sedan lämnar landet ersätts han kanske av en annan expert med en helt annan referensram och med helt annorlunda uppfattning om hur problemen skall lösas. Ibland träffas de båda experterna aldrig och kontinuiteten i rådgivningen blir därför lidande. Alltför ofta återfinnes också FN-experten på specialuppdrag där hans rådgivning inte får den rätta genomslagskraften därför att den inte kommer in på rätt nivå. På vissa områden, såsom ekonomisk planering och industrifrågor, är det svårt att få tag i högkvalificerade FN-experter från Västeuropa eller Nordamerika, helt enkelt därför att FN:s löneläge inte är högt nog för att attrahera denna typ av experter. Fordstiftelsen däremot är obunden av ett stelt lönesystem och standardiserade kontraktstider. Den har möjlighet att erbjuda sådana löner, att man kan få tag i de absoluta toppkrafterna på respektive ämnesområde. Genom en väl fungerande administrativ platsorganisation tillförsäkras experterna alla de materiella förmåner i form av bostad, transport etc., som behövs för att de skall kunna helt ägna sig åt sina uppdrag redan från första dagen vid ankomsten till tjänstgöringslandet. Ofta är rådgivningen också knuten till en institution i ett utvecklat land och denna institution förser experten-fältarbetaren med det vetenskapliga och tekniska stöd han behöver för sitt uppdrag samtidigt som kontinuiteten i rådgivningen bevaras och de högavlönade rådgivarna kan anlitas för korttidsuppdrag i långt större utsträckning än inom FN-systemet.

Hur förhåller det sig då med FN-expertens motivation för sitt uppdrag? Som svar på denna fråga, som jag för några år sedan ställde till FN:s platsrepresentant i ett land där jag själv tjänstgjort, fick jag höra att FN-gruppen i detta land under de senaste åren fått alltfler experter som föreföll huvudsakligen vara intresserade av att spara ihop pengar till någon investering i hemlandet eller av att koppla av några år från hemmarutinen på någon exotisk plats. Denna kategori dominerade inte gruppen, men den hade blivit förhållandevis större.

Denna pessimistiska värdering av situationen avspeglar sannolikt det enkla förhållandet att efterfrågan på u-landsexperter under senare år stigit så kraftigt att uppdragen numera drar till sig folk som ser annorlunda och mer krasst på arbetet än pionjärgenerationen under det första decenniet efter krigsslutet. U-landsjobbet har blivit ett jobb bland andra. Det kan dock inte förnekas att en expert, all yrkesskicklighet till trots, ofta blir en föga effektiv rådgivare om han saknar djupare engagemang i utvecklingsproblematiken eller intresse för andra folks livsformer. Det vore därför säkerligen önskvärt om de

olika FN-organen vid sin rekrytering ägnade större intresse åt den sökandes personliga kvalifikationer, hans inställning till sitt uppdrag och hans attityder till andra folk, än vad som nu sker, när pappersmeriter och yrkeskvalifikationer ofta tillåts helt dominera bilden. För alla som upplevt hur t.ex. en expert med uttalade eller inneboende tendenser till rasfördomar kan skada sitt eget och sin organisations anseende, kan denna sida av rekryteringsprocessen inte nog framhållas.

Social isolering

Ett annat problem som illustreras av 'Hjälparen' är frågan om FN-experten blir socialt isolerad inom en liten krets människor som har föga gemensamt med flertalet innevånare i det land han arbetar i. Först kanske det här bör framhållas att jag personligen aldrig i FN-sammanhang på fältet sett något liknande den isolering som förekommer inom vissa svenska biståndsprojekt i Etiopien och i Pakistan, där själva projektet planerats så att de svenska rådgivarna och deras familjer är helt avskurna från kontakter med det samhälle som omger dem och som de måste försöka förstå. Att i sådana 'svenskbyar' av egen kraft och trots språksvårigheter ta kontakter utanför den fysiskt etablerade ramen är säkert inte så lätt och det vore felaktigt att lasta den enskilde experten för något som den planerande hemmamyndigheten framför allt har ansvar för. FN-experten har ju redan genom den multinationella ram inom vilken han arbetar den fördelen att han inom och utom arbetet frotteras med och får impulser från kollegor från alla världens hörn, vilket redan det motverkar åtminstone en typ av isolering och fixering vid attityder och värderingar hemifrån. Men hur är det med isoleringen i förhållande till mottagarlandet? Här är det ofta sämre beställt, även om den situation FN-experten hamnar i vanligtvis är gemensam för honom och hans kollegor från bilaterala organisationer.

Flertalet FN-experter är stationerade i huvudstäderna och dessa är ofta planerade så att vissa stadsdelar ter sig speciellt attraktiva för utlänningar. Här finns de modernaste och bekvämaste bostäderna, här fungerar vatten och elektricitet och här finns närhet till bra affärer av västerländsk standard. För den nyanlände måste själva grannskapet till andra expertfamiljer verka betryggande vid ankomsten till en ny och främmande miljö. Det är därför inte onaturligt att en stark koncentration av utlänningar uppstår i sådana bostadskvarter, ibland med inslag av förmögna familjer från mottagarlandet. Men häri ligger också fröet till en social isolering som i extrema fall kan leda till att experter överhuvudtaget aldrig umgås privat med andra än utlänningar och trots flerårig vistelse i ett främmande land aldrig får ett begrepp om dess vardag och aldrig någon kontakt med dess innevånare.

Det är tyvärr inte ovanligt att t.ex. expertfruar aldrig lär känna några andra innevånare i det land hon är bosatt i än de tjänare som arbetar i hennes hushåll. Huruvida det för barnen i sådana familjer kan vara nyttigt att vänja sig vid att i landets innevånare enbart se 'den tjänande brodern' – kocken, chauffören, trädgårdsmästaren – kan också ifrågasättas. I fall som dessa har man kommit rätt långt ifrån de ideal om ökad förståelse folken emellan, som man hoppas främja genom internationellt samarbete i form av tekniskt bistånd.

För mannen ligger det annorlunda till; han får genom sitt arbete möjlighet till kontakter som inte på samma sätt erbjuder sig för familjens medlemmar. I allmänhet kan han också säkerligen lösa sin uppgift utan att råka ut för svårare lojalitetskonflikter. Den genomsnittlige FN-experten är ju 'tekniker' i den bemärkelsen att han genom sin sakkunskap skall bidra till lösningen av ett speciellt problem inom sitt kompetensområde. Att organisera en massvaccineringskampanj, att förbättra undervisningen i matematik, att utbilda teletekniker, att planera ett vattenförsörjningsprojekt – alla sådana uppgifter och tusentals liknande som fyller FN-expertens vardag världen runt, kan fullgöras utan att den enskilde rådgivaren för sitt arbetes skull behöver engagera sig i de politiska eller sociala förhållandena i det land han arbetar i. Att han som privatmänniska ändå inte kan undgå att reagera inför och ta ställning till den samhällsstruktur inom vars ram han arbetar är en annan sak. Men här bör hans primära ställningstagande äga rum innan han beslutar sig för att acceptera sitt uppdrag. Vet han med sig från början att förhållandena i det land uppdraget gäller är honom så motbjudande att han skulle få svårt att trivas där, bör han avstå. Utan en viss grundläggande sympati för det land, det folk och de institutioner som han kommer att komma i så nära kontakt med under en längre tid kan han knappast göra en god insats.

Personligen är jag övertygad om att den samlade effekten av tekniskt bistånd motverkar status quo och åstadkommar förändring. Samtidigt ligger det i sakens natur, som det inter-

nationella samarbetet inom FN:s ram f.n. fungerar, att det enskilda expertuppdraget måste lösas i samarbete med landets myndigheter och på uppdrag av dessa myndigheter, d.v.s. oftast inom det beståendes ram. Ligger häri en självmotsägelse? Knappast – det förhållandet att Haile Selassie själv uppmuntrat den kunskapsöverföring som under efterkrigstiden skett till Etiopien på olika områden i form av expertuppdrag och stipendier för studier utomlands, har inte hindrat att kärnan i oppositionen mot kejsaren själv och den samhällsform han representerar, utgöres av just det skikt av befolkningen som direkt eller indirekt kommit i åtnjutande av denna kunskapsöverföring, nämligen studenter och universitetsutbildade.

Biståndets teknokrater

När filmens 'hjälpare' predikar arbetets välsignelser för de fattiga lantarbetarna under ett av sina fåtaliga besök på fältet, framstår han som en typisk representant för den slags rådgivare som utan förståelse för den sociala situationen i det land han befinner sig i, nöjer sig med att tillämpa sin egen patentmetod för utveckling, i det här fallet ett oreflekterat produktivitetstänkande. Ligger det något i denna kritik? Ingen begär av FN-experten att han skall idka samhällsomstörtande verksamhet under utövande av sitt uppdrag men han skall förvisso kunna se den sociala verkligheten omkring sig. Kan man isolera det tekniska uppdraget från denna sociala verklighet? Är kanske hela FN:s struktur f.n. sådan, med dess uppdelning på ett stort antal fackorgan med huvudsakligen tekniska uppgifter, att de grundläggande sociala och institutionella problemen gärna kommer i skymundan till förmån för de mer lätthanterliga och mindre kontroversiella, tekniska frågorna?

Svensken Erich Jacoby, som under 16 år var chef för FAO:s avdelning för jordreformer, har i ett nummer av SIDA:s tidskrift Rapport nyligen yttrat några tänkvärda saker i dessa frågor. Han påpekar bl.a. att FAO:s rent fackmässigt förnämliga Indicative Plan[1]) visserligen innehåller ett kapitel om jordreformer, men att dessa frågor och inkomstfördelningsproblematiken bara förekommer på detta enda ställe och inte tycks ha påverkat rapporten i dess helhet. Härigenom har så gott som hela den sociala sidan av landsbygdens utveckling

1. FAO:s långtidsplan för jordbrukets utveckling.

lämnats åsido. En annan svensk, Gunnar Myrdal, har i hela sin senare produktion framhållit utvecklingsprocessens integrerade natur och hur de sociala och institutionella frågorna sammanhänger med och betingar den ekonomiska utvecklingen.

Har vår granskning av FN-experten som 'hjälpare' i u-land då lett till slutsatsen att filmens satir i stort sett träffat rätt? Ingalunda, men jag tror man kan säga att filmens skildring av en expert i arbete, trots sina uppenbara förenklingar och groteska överdrifter ändå berört problem som är värda att diskuteras, om än i andra former än polemiska rallarsvingar.

Det intressanta och hoppingivande i situationen är nämligen att dessa och andra problem inte bara diskuteras inom FN-systemet självt sedan flera år tillbaka utan att dessa diskussioner lett till en omfattande självprövning av hela FN:s biståndsverksamhet, dess former och målsättning.

Frågor rörande sättet att rekrytera experter, att utbilda och förhandsorientera dem, att förändra lönestruktur och förmåner, att ge dem bättre service på fältet och att skapa en kår av internationella biståndsarbetare har tagits upp inom ramen för den s.k. Jacksonutredningen som under 1970 stått i förgrunden för intresset inom det största av FN:s utvecklingsprogram, UNDP.

Jacksonutredningen betonar också förhållandet att de internationella organisationerna inte är bättre än de medlemsländer av vilka de består och att det ytterst ankommer på regeringarna själva att utforma sin politik i de internationella organisationerna på ett sådant sätt att dessa i sitt utvecklingsarbete får maximal effekt. Det gäller bl.a. att bryta teknikernas och specialisternas dominans i de multilaterala organens styrelser, vilket i det nyss nämnda fallet FAO t.ex. skulle innebära att dess styrande församling inte bara skulle bestå av tjänstemän från jordbruksministerierna och framstående fackmän på specialområden utan också av personer med insikt i ekonomiska och sociala frågor.

I det praktiska biståndsarbetet på fältet föreslår utredningen att fackorganen skall underordnas den samordnande ledningen av UNDP:s platsrepresentanter, som till sitt förfogande skall ha den sakkunskap inom utvecklingsarbetets vidare ekonomiskt-sociala fält som behövs för att göra FN-programmen i de olika länderna till någonting mer än en samling disparata punktinsatser inom snävt avgränsade fackområden.

Samma tendens som går igenom Jackson-utredningen, näm-

ligen strävan att komma ifrån specialistväldet, den ensidigt fackmässiga och tekniska synen på biståndsarbetet – något som hittills avspeglat sig både i FN-systemets struktur och i dess arbetssätt – kan man också återfinna i andra, centrala dokument inom FN-systemets ram som under senare år publicerats och som kommer att utgöra grundvalen för 1970-talets utvecklingsstrategi.

Som varningssignal för den enskilde fyller 'Hjälparen' en funktion – kanske vi ibland känner igen *någonting* i den narrspegel han håller upp ... Som symbol för ofullkomligheterna i det system han representerar saknar han emellertid aktualitet. Personligen har jag under mina FN-år på fältet aldrig träffat någon 'hjälpare' av den typ filmen uppvisade och jag tvivlar starkt på hans existens i sinnevärlden.

Hans Björkman

Utbildning för u-landsarbete – SIDA, DYRK, UBV eller ...

U-landsarbete, vare sig det sker genom näringslivet, missionen, frivilligorganisationerna eller staten, innebär tjänstgöring i en främmande miljö, på ett främmande språk. För den personal SIDA ställer till u-ländernas förfogande måste det också betyda respekt för främmande värderingar och traditioner och anpassning till en annorlunda teknologi. Den svenska biståndsarbetaren är nämligen i första hand en ersättare för den arbetskraft u-landet ännu saknar. Varje platsannons i SIDA:s 'Lediga u-landsuppdrag' grundar sig på en beställning från ett u-land, direkt till Sverige eller via Förenta nationerna. Till beställningen fogas en arbetsbeskrivning, som anger arbetsuppgifterna, anställningens inplacering i mottagarlandets förvaltning, dess längd (vanligen två år), arbetsspråket (engelska, franska eller spanska) och kraven på yrkesutbildning och tidigare yrkeserfarenhet.

Uppdrag som förmedlas av Förenta nationerna ställer i regel höga krav på yrkeserfarenhet. De s.k. experterna, en olycklig enhetsbeteckning på representanter för alla upptänkliga yrkesområden, bör ha åtta till tio års yrkesverksamhet bakom sig, medan de s.k. biträdande experterna bör ha några års erfarenhet från yrkeslivet.

SIDA:s biståndspersonal delas in i kontraktsanställda och fredskårsdeltagare. Den kontraktsanställde erhåller en efter svenska förhållanden marknadsmässig lön. Till fredskårsdeltagaren betalas en ersättning som ligger närmare de inhemska arbetskamraternas. Huvuddelen av fredskårsdeltagarna kommer från praktiska yrken och tjänstgör på mellannivå. Det är u-landet som i sin personalbeställning anger 'kontraktsanställd' eller 'fredskårsdeltagare'. Av båda kategorierna krävs tidigare yrkeserfarenhet. Motivet formulerades på följande sätt av chefen för Sierra Leones skolväsen vid ett besök i Sverige 1970: 'Den utländska biståndspersonalen behövs, men den skall ha hunnit göra sina misstag i hemlandet först.'

Förutom yrkeserfarenheter innefattar kvalifikationskraven som tidigare nämnts språkfärdigheter och yrkesutbildning. Bägge upplevs som lika väsentliga av beställarna, u-länderna,

och spelar en central roll vid bedömningen av de sökande. Sverige föreslår och u-landet godkänner eller underkänner kandidaten. Det händer att sökande inte godkänns av mottagarlandet på grund av bristande språkfärdigheter eller bristande utbildning. Förvaltningen i u-länderna kan fordra akademisk utbildning där en svensk arbetsgivare inte skulle göra det. SIDA motiverar då den svenska ståndpunkten och inleder en dialog om arbetsbeskrivningen. Ibland accepteras det svenska förslaget, som när det gällde vuxenutbildare till Tanzania, ibland inte.

Om den svenska biståndsarbetaren i första hand är en ersättning för inhemsk arbetskraft, måste han snarast möjligt lämna sin plats till den rättmätige innehavaren. Det betyder att han i andra hand är en överförare av attityder, kunskaper och färdigheter. Oavsett om han faktiskt anställs som lärare eller inte, måste han vara vuxenutbildare i informella undervisningssituationer.

Varken de pedagogiska färdigheterna eller andra för alla yrkesgrupper nödvändiga attityder och färdigheter nämns i arbetsbeskrivningen. Vid inofficiella samtal med representanter för mottagarländerna och hemvända biståndsarbetares avrapportering på SIDA har dock enighet nåtts om följande förutsättningar för en effektiv arbetsinsats:

- respekt för mottagarlandets värderingar
- solidaritet med mottagarlandets utvecklingsansträngningar
- medvetenhet om de egna värderingarnas relativitet
- medvetenhet om den egna rollen som 'agent of social change'
- förmåga att insamla, bearbeta och använda information i en främmande miljö
- förmåga att överföra attityder, kunskaper och färdigheter också i informella undervisningssituationer
- förmåga att samarbeta.

Uppräkningen är att betrakta som ett försök att ringa in de krav som måste ställas på samtliga biståndsarbetare. Eftersom de är allmänna förutsättningar kan de inte tjäna som mål för en biståndsutbildning utan ytterligare precisering och nedbrytning. Däremot kan förteckningen redan i sitt nuvarande skick rikta uppmärksamheten mot några områden, som måste behandlas i en utbildning för u-landsarbete.

U-landskunskap omfattar u-ländernas historia, geografi, ekonomi och sociologi men i lika hög grad deras politik och ideologi, religion och kultur. Den måste, som Stig Lindholm säger i 'U-landsbilden', innehålla både påtaglig, verklighetsnära information om människorna i u-länderna och information om de stora sammanhangen. Ändå återstår tre hinder att övervinna: exotismen, defaitismen och den svenska vi-som-vet-bäst-mentaliteten. De hotar alltid att skymma det enkla faktum att i dagens värld är u-ländernas svårigheter våra, att det ligger i vårt intresse att lära oss mer om u-länderna och att omsätta i handling talet om internationell solidaritet.

Utöver den allmänna u-landskunskapen krävs studium av det land där u-landsarbetaren kommer att tjänstgöra. En del går att lära i Sverige, men mycket inhämtas bäst i mottagarlandet, i direkt kontakt med verkligheten. Dit hör lokalspråk och former för samarbete och umgänge.

För biståndsarbetaren är kunskapen om Sverige lika betydelsefull, inte om det Sverige vi känner från skolböckerna, utan Sverige sett utifrån, av u-ländernas folk, ur det perspektiv som Göran Palm försöker anlägga i 'En orättvis betraktelse'. Den som skall arbeta för utveckling i u-länderna måste lära sig att se att det svenska samhället bara är ett av många alternativ. Till sin förvåning kommer han att upptäcka att Sverige saknar vad vi begär av u-länderna: en långtidsplan för den ekonomiska och sociala utvecklingen, en rättvis fördelning av inkomster och ägande och en resultatvärdering av samhällets olika program och projekt. Om vi ställer samma krav på vårt eget land tvingas vi ifrågasätta ett ekonomiskt system och en teknologi, som medför höga sociala kostnader, ibland svåra att ange i pengar men inte mindre påtagliga i form av miljöförstöring, vilda strejker, revolterande ungdomar och isolerade åldringar. Mindre påtagliga i Sverige men desto verkligare i u-länderna är de negativa följderna av vår handelspolitik, sjöfartspolitik, jordbrukspolitik och industripolitik. De sociala kostnaderna räknas aldrig, trots talet om vår internationella solidaritet. Vilka värderingar ligger bakom dagens Sverige och vart kommer de att leda morgondagens? Är Sverige en del av u-ländernas problem?

Ytterligare ett område där u-landsarbetaren behöver utbildning är utvecklingssamarbetet, dess mål, motiv och metoder. Tyngdpunkten måste här ligga på praktisk träning, från att börja som elev i en främmande miljö till att överföra attityder, kunskaper och färdigheter, som stöder u-ländernas egna

utvecklingsansträngningar. I mottagarlandet kommer u-landsarbetaren att betraktas som ett nödvändigt ont av några, som en representant för neokolonialismen av andra. Han kommer själv att uppleva att också de minsta uppgifter tar en orimligt lång tid att utföra och att den inhemska förvaltningen inte lyssnar på hans många 'goda' förslag. Hans inhemska medarbetare kommer att tycka precis tvärtom. Som en tjänsteman från Trinidad sade: 'Varje gång den utländske "experten" har varit inne hos min chef ändras allting.' Utvecklingssamarbetet på gräsrotsnivå blir i sista hand en fråga om lyhördhet och varsamhet, om förmåga att se människan bakom rollerna, om att kunna ställa sin egen erfarenhet till förfogande i utbyte mot andras.

Under de nio månader SIDA har till sitt förfogande från det att en personalbeställning anländer från ett u-land till dess den rekryterade u-landsarbetaren skall börja sin tjänstgöring, kan sex till åtta veckor användas för utbildning. Tre veckor följer personalen en allmän förberedelsekurs i internatform, som är obligatorisk för kontraktsanställda och fredskårsdeltagare men frivillig för FN-anställda. Också hustrur och äkta män inbjuds till kursen. Den behandlar u-ländernas situation, utvecklingssamarbetet och u-landsarbetarens roll. Metodiken bygger på självstudier, grupparbete och diskussioner med fackmän, hemvända u-landsarbetare och representanter för u-länderna. Fredskårsdeltagarna går på språkutbildning i fem veckor och de kontraktsanställda och FN-personalen erbjuds undervisning upp till tre veckor på grundval av resultat från en språktest. Även språkutbildningen står öppen för hustrur och äkta män. Språkkurserna är intensiva internatkurser med representanter för u-länderna och så långt det är möjligt infödda engelsmän, fransmän eller spanjorer som lärare.

Det vore förmätet att tro att SIDA, på den korta tid som står till buds, skulle kunna uppnå de attityd- och färdighetsmål som tidigare angivits såsom förutsättningar för u-landsarbetarens effektiva arbetsinsats. Vad SIDA strävar efter är att förstärka redan existerande attityder och färdigheter och fördjupa de kunskaper på vilka de bygger. Var skall den grunden läggas? Från förskola, över grundskola och mellanskola till universitet och vuxenundervisning, på alla nivåer och i praktiskt taget alla ämnen kan och måste undervisningen internationaliseras. Både de allmänna kunskaperna och yrkesförberedelsen måste förmedlas av det ordinarie skolväsendet. Sverige kan inte längre nöja sig med att utbilda för den

svenska arbetsmarknaden, när enbart SIDA vid mitten av sjuttiotalet kommer att rekrytera 1 000 personer om året för tjänst i u-länderna. Också fackutbildningen måste därför omfatta internationella alternativkurser.

U-linjen på ett tiotal folkhögskolor har redan tre års erfarenhet bakom sig och är väletablerad och välkänd, men ett nytt försök, som höstterminen 1970 genomförs för andra terminen i följd vid Uppsala universitet, är den s.k. DYRK-kursen (DYRK = Delegationen för yrkesområdesinriktade kurser) i 'U-landsfrågor med biståndsteknik'. Kursen ger 20 poäng, kan ingå i fil kandexamen och står öppen för universitetsstuderande eller yrkesarbetande enligt vissa regler. Den förutsätter grundläggande ekonomiska kunskaper och viss färdighet i engelska. Yrkesområdesinriktningen är skolväsendet, massmedia och utvecklingssamarbetet. Tonvikten i undervisningen ligger på den sociala och ekonomiska utvecklingen i u-länderna. I kursen ingår en omfattande litteraturlista, föreläsningar och seminarier. Kunskapsinhämtandet mäts genom skrivningar och examinatorier.

Ett och ett halvt år äldre än DYRK-kursen är 'Utbildning för biståndsverksamhet' (UBV). Det är en frivillig organisation med bidrag från bl.a. Skolöverstyrelsen och SIDA. Den vänder sig till samma grupper som 'u-landsfrågor med biståndsteknik'. Undervisningen är uppdelad på tre perioder: tre och en halv månads förberedelser i Sverige, ett års praktik i ett u-land, f.n. i Colombia, och två månaders uppföljning i Sverige. Under förberedelsekursen betonas språkträningen och de beteendevetenskapliga avsnitten sociologi, socialantropologi och gruppdynamik. Deltagarna studerar särskilt förhållandena i Colombia men gör hela tiden jämförelser med Sverige och försöker se vårt eget land ur socialantropologisk synvinkel. Den viktigaste delen av undervisningen är praktikåret i Colombia, där medlemmarna tjänstgör vid olika utvecklingsprojekt eller i den inhemska förvaltningen. Deltagarna är själva ansvariga för sin utbildning och varje ny kurs gör upp sitt eget schema.

De tre utbildningsvägarna, folkhögskolornas u-linje, DYRK-kursen och UBV, är alla yrkesområdesinriktade. Den undervisning de ger har stort värde för den blivande biståndsarbetaren men kan naturligtvis aldrig ersätta utan endast komplettera grundläggande yrkesutbildning och yrkeserfarenhet. Inget av alternativen gör en internationalisering av övriga delar av undervisningsväsendet överflödig. Inte heller den av

Försvarsdepartementet föreslagna biståndsutbildningen minskar behovet av internationalisering. U-landsarbetet kräver attityder, kunskaper och färdigheter, som utvecklats och befästs under lång tid. Det kräver nya attityder, kunskaper och färdigheter hos alla svenskar, eftersom det svenska utvecklingssamarbetet inte bara utförs av u-landsarbetarna i mottagarländerna utan lika mycket av dem som här hemma arbetar på att Sverige skall upphöra att vara en del av u-ländernas problem.

Av de tre redovisade utbildningarna framhäver UBV attityder och färdigheter och DYRK-kursen kunskaper, medan u-linjen intar en mellanställning. De har samma syfte men lockar delvis olika deltagare på grund av olika innehåll och metodik. Ett fortlöpande utbyte av erfarenheter kan säkerställa att ingen blir ensidig i sin undervisning och att nya metoder och nytt material snabbt kommer alla till godo. Samarbetet mellan SIDA och de tre kurserna har hittills varit värdefullt för samtliga parter. SIDA har t.ex. bistått UBV med uppläggningen av språkutbildningen och drar i sin tur nytta av UBV:s försök med gruppdynamisk träning och studium av Sverige. Idéer och material utväxlas mellan de fyra utbildningsformerna utan att samverkan har formaliserats.

Är inte SIDA:s utbildning onödig? Inte ännu, men SIDA ser fram mot den dag då utbildningen i arbetsspråket blir överflödig och den övriga förberedelsen kan inskränkas till vad den borde vara, en inskolning. Information om tjänstgöringslandet, FN och SIDA och introduktion i lokalspråket skulle bli kursens enda innehåll. Ändå skulle u-landsarbetaren lämna Sverige bättre förberedd än i dag. Han skulle ju ha följt undervisningen på en u-linje, på en DYRK-kurs eller i UBV och dessförinnan skulle han ha gått igenom den internationaliserade svenska grundutbildningen. När kommer den dagen? Det beror på oss själva. 'Koka stenen till dess du kan dricka dess spad', som det västafrikanska ordspråket säger.

Torgil Ringmar
'Jobbet i centrum' – fem år med fredskåren[1]

Med ett budskap till den amerikanska kongressen den 1 mars 1961 meddelade den nyvalde presidenten, John F. Kennedy, sin avsikt att upprätta en fredskår. Dess medlemmar finge räkna med 'att arbeta under svåra fysiska påfrestningar och att leva under u-ländernas primitiva förhållanden'. Deltagarna skulle inte ha någon lön, men de skulle få en ersättning för att tillgodose 'deras elementära behov och trygga deras hälsa'. Väsentligt för fredskårsdeltagarna skulle vara att leva 'enkelt och diskret bland de folk de skall bistå'. Fredskårsdeltagarna skulle inte bara bli till nytta för de u-länder där de arbetade. När de återvände hem skulle de komma att vara bättre rustade att ta på sig ansvar som amerikanska medborgare och de skulle ha större förståelse för hemlandets globala uppgifter.

Under diskussionerna före beslutet om en amerikansk fredskår hade tanken skymtat att den skulle kunna bli ett fredligt vapen mot kommunismen och 'sprida frihetens sak'. I den slutliga programförklaringen försvann denna motivering. I stället betonades möjligheten till internationell samverkan kring idén. Det skedde i följande ordalag: 'låt oss hoppas att andra nationer kommer att mobilisera sitt folks andliga resurser, energier och färdigheter i någon form av fredskår och därmed förvandla vår insats till ett led i en större internationell insats för att öka alla människors välfärd och förbättra samförståndet mellan folken'.

Detta var början till fredskårsverksamheten som vi känner den i många länder idag.

Svenskt förspel

Den arbetsgrupp som i augusti 1964 av NIB fick i uppdrag att närmare undersöka förutsättningarna för en svensk fredskår representerade skilda uppfattningar på ett par centrala punkter. Först och främst gällde det ersättningen för utfört arbete: fickpengar för att klara livhanken eller lön efter förhållandena på hemmamarknaden? Till slut enades man om en kompromiss: ersättning skulle utgå för alla kostnader under

1. Detta bidrag har tidigare publicerats i Rapport från SIDA (10/1970).

tiden inom fredskåren och några månader efter hemkomsten. Något avkall på principen om lika ersättning åt alla deltagare, oberoende av ålder och yrke, kunde man inte göra. Det skulle i så fall beröva fredskårstanken en av dess grundprinciper och därtill en av de mest radikala och ur administrativ synpunkt mest tilltalande.

En annan fråga för skilda uppfattningar och långvariga diskussioner gällde förberedelse och inträning av deltagarna före utresan. Några rekommenderade fysiska strapatser och praktiskt arbete under primitiva förhållanden och hänvisade till ett experiment i fredskårsurval och utbildning som genomfördes sommaren 1962. Där var det deltagare med från alla nordiska länder och man hade ägnat sig åt både vildmarksliv och gruppdynamiska övningar. Andra i arbetsgruppen förde fram språkträning som det viktigaste behovet och därutöver förmåga att till inhemska medarbetare överföra vad man visste och kunde bättre än de. Till slut kom både det ena och det andra med utan överdrifter åt något håll.

Den slutliga programförklaringen kom att få följande lydelse:

'Å ena sidan är det fråga om en komplettering av ett lands övriga biståndsprogram och därvid att anse som en del av det tekniska biståndet med en utvecklingsfrämjande effekt. Å andra sidan är det en uppmaning och utmaning främst till ungdomen att göra en aktiv insats i u-landsarbetet.'

Till detta fogade arbetsgruppen den reflexionen att det knappast kunde anses påkallat att foga något svenskt särdrag till beskrivningen av det allmänna syftet med fredskårsverksamheten. Snarare kunde det anses angeläget att så inte skedde, eftersom det från svensk sida i hög grad borde bli fråga om att sluta upp i det internationella samarbete som fredskårstanken höll på att utvecklas till. I linje med detta borde det vara möjligt för andra än svenska medborgare att komma i fråga som deltagare i den svenska fredskåren. I fältarbetet borde vidare kontakt sökas med fredskårer från andra länder och det skulle framför allt gälla i fråga om de ansatser och försök till fredskårsverksamhet som börjat komma i gång i en del mottagarländer.

Börja med arbetsuppgifterna

Den svenska fredskåren fick en påfallande pragmatisk karaktär. Inriktningen och styrningen skulle ske utifrån behov och

prioriteringar i u-länderna. Förberedelse och inträning av deltagarna måste bestämmas utifrån konkreta arbetsuppgifter. Till en början var kanske dessa principer och krav inte helt klart och entydigt formulerade, men vartefter verksamheten pågått och den fortlöpande informationen från fältet till hemmamyndigheten blivit en självklarhet har nödvändigheten av precisering blivit starkare. Skulle man i dag beskriva riktmärket för fredskårsverksamheten sker det bäst med orden 'jobbet i centrum'.

En del hade tänkt sig fredskåren som i första hand en ideell rörelse. Unga människor av god vilja och utan tanke på egen vinning skulle ingå i ett världsomfattande brödraskap och hjälpa till att skapa drägligare förhållanden för mänskligheten, bygga och trygga fred mellan folken. Man var benägen att mera betona målet än att intressera sig för den kalla verkligheten och de metoder som skulle till för att rå på den. För anhängarna av denna uppfattning har antagligen den svenska fredskåren blivit en besvikelse.

Det finns ytterligare en grupp som inte bara är besviken utan också mycket kritisk mot fredskårsverksamheten. Den meningsriktningen fanns inte representerad i arbetsgruppen och gjorde sig inte heller hörd i debatten före och omedelbart efter starten. Det hänger samman med att den närmast har sitt ursprung i händelser och rörelser som ligger senare i tiden. Den går ut på att fredskåren befrämjar utsugning och neokolonialism, om inte deltagarna i ord bekänner sig till och i handling bedriver en praktisk socialism.

Vilka krav ställs på fredskåristen?

Att sätta 'jobbet i centrum' innebär att utifrån de arbetsuppgifter för vilka ett u-land önskar bistånd, analysera och formulera de krav som måste ställas på biståndsarbetarna. I de dokument som följer med en framställning om rekrytering finns som regel klart uttalade krav på yrkeskunnande. Det kan ibland vara förenat med svårigheter att förstå dessa krav utifrån den yrkesbildning och den yrkespraktik som ges i vårt land, men med varje år som går blir skärpan bättre i tolkningarna. Det är i denna verklighet som den principen för fredskårsinsatser är förankrad som säger att 'deltagarna skall ha gedigna kunskaper i det yrke, som anställningen i första hand gäller, och praktisk erfarenhet inom yrket'. Från den principen sker inga avsteg. En sökande må vara hur entusi-

astisk och ideell som helst i sin inställning till biståndsverksamhet. Utan gediget yrkeskunnande kommer ingen med i fredskåren.

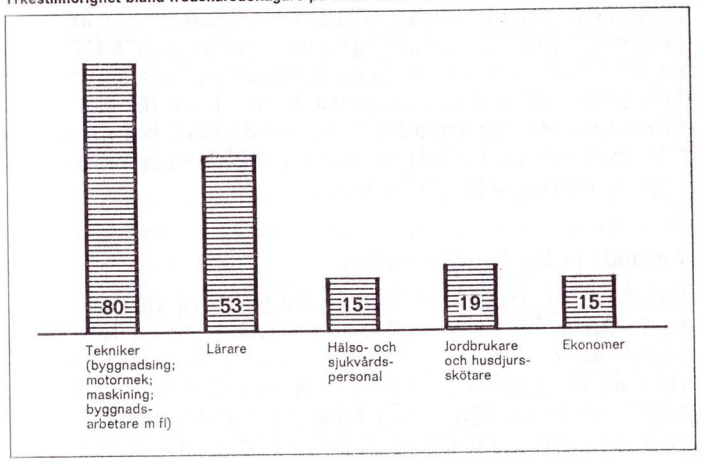
Nästa krav som faller ut vid en analys av en biståndsarbetares uppgifter är förmåga att till medarbetare föra över kunskaper och färdigheter, d.v.s. att kunna lära ut. Det innebär en hel del utöver insatserna på jobbet i hemlandet. Vilka förutsättningar har mina medarbetare att ta emot vad jag skall överföra till dem? Vilka är våra etappmål och hur skall vi nå dit? Vilka hjälpmedel har jag tillgång till och hur skall jag använda dem? Hur skall jag få mina medarbetare intresserade och hur skall jag få dem att också hjälpa mig i överföringsprocessen? Frågor av detta slag och många liknande har gett anvisningar både för konstruktion av en del urvalsinstrument och för utformning av många träningspass under förberedelsekurserna för fredskårsdeltagarna.

Med 'jobbet i centrum' som riktmärke är det självklart att analysen också inriktar sig på samtliga personer som beräknas deltaga i arbetsprocessen. Hur skall ett utvecklingssamarbete kunna komma till stånd om inte de problem uppmärksammas som hänger samman med konfrontationen mellan attityder och värderingar som de inblandade personerna medför från i många fall vitt skilda sociala, ekonomiska och kulturella miljöer. Även här har studier på fältet, rapporter från många fredskårsdeltagare och inte minst vittnesbörd från inhemska medarbetare gett god hjälp för justering av urvalsinstrumenten och för träning av inlevelseförmågan och förståelsen av relativiteten i de egna attityderna och värderingarna.

Ytterligare en horisont öppnar sig med utgångspunkt i arbetsuppgifterna. Varje människa lever i ett socialt sammanhang och formas av det. Hon är också utsatt för påverkan och styrning från den ekonomiska och politiska struktur som råder i hennes land. Det är inte alltid sagt att denna struktur befrämjar den utveckling som samarbetet mellan fredskårsdeltagare och inhemska medarbetare ytterst syftar till. Det kan många gånger vara en smärtsam upplevelse för den enskilde biståndsarbetaren. I en sådan situation kan det kanske vara svårt att finna tröst i vetskapen att all kunskap brukar leda till förändringar som förr eller senare påverkar den ekonomiska och sociala utvecklingen i positiv riktning, antingen det sker genom ett stillsamt växande eller våldsamma eruptioner.

Att samarbeta för utveckling och att starta från de krav som jobbet ställer måste innebära uppriktiga försök att förstå

Yrkestillhörighet bland fredskårsdeltagare på fältet 15.4.1971



Figur 1.

ett lands och ett folks egenart utan tillstymmelse till moraliserande eller dogmatism i fråga om problemlösningar. Vidare behövs det lyhördhet för de inhemska medarbetarnas syn på möjligheter och vägar till utveckling av sitt eget samhälle. Detta samtidigt med beredvillighet och förmåga i lägen där detta efterfrågas att dela med sig av utvecklingsplaner och visioner som man själv omfattar. En samverkan och ett samspel av detta slag förefaller vara både intellektuellt stimulerande och en källa till ömsesidig arbetsglädje.

En omsorgsfull genomgång av de arbetsuppgifter, för vilka fredskårsdeltagare som regel efterfrågas, resulterar i en kravkatalog med yrkeskunnande, överföringsfärdighet, socialt ansvar och aktivitet, inlevelseförmåga och respekt för andra människors livsform och framtidsförhoppningar som dominerande inslag. Efter fem år med den svenska fredskåren står det klart att de riktlinjer som vid starten drogs upp för fredskårsverksamheten både vad gäller urval och utbildning men också i fråga om arbetsuppgifter och administration har hjälpt till att utforma ett verktyg som tycks svara mot de uppställda kraven.

Urval och utbildning inriktas mer och mer på att söka komma underfund med och öva upp deltagarnas förmåga att

agera i ett socialt sammanhang med för dem främmande attityder och värderingar, att förstå vilka krafter som är verksamma och kan utnyttjas i gruppsituationer och att komma ett stycke innanför huden på de medarbetare man kommer att få i jobbet på fältet. Deltagarna tränas i att försöka förstå och respektera den annorlunda kultur de skall komma i kontakt med och de inbjuds att delta i diskussioner om utvecklingssamarbetets mål och metodik.

Levande inslag i biståndsarbetet

Självfallet är fredskåren som biståndsverktyg för en omfattande del av vårt personalbistånd föremål för en fortgående granskning och justering. Alltjämt råder ibland osäkerhet om vilka arbetsuppgifter som bör anses som särskilt lämpliga för fredskårsinsatser. Det mesta tyder på att det bör vara jobb med möjligheter till daglig direktkontakt med ord och handgrepp. Först då blir det möjligt med aktiv samverkan och kunskapsöverföring. Sedan starten har vidare en diskussion pågått om i vilken utsträckning fredskårens administration borde integreras med övrig biståndsadministration vid hemmamyndigheten och ute på fältet. Frågan kan ännu inte anses vara helt avgjord. Det ifrågasättes också ibland om principen med lika ersättning till alla deltagare för kostnader i samband med fredskårsuppdraget i stället för individuell marknadslön verkligen ger möjlighet att få ett så väl kvalificerat urval som möjligt. Svaret är att ingen okvalificerad sökande antas och att det hittills varit möjligt att rekrytera till så gott som samtliga utannonserade tjänster.

Det blev inte någon ideell ungdomsrörelse av fredskåren med syfte lika mycket att fostra sina medlemmar till goda människor som att göra gott i u-land. Inte heller blev det en kamporganisation för någon speciell politisk idériktning. Ersättningen kom också att bli ganska mycket högre än den enligt vissa skolor borde ha varit för att undvika svårigheter i samarbete och kontakt med inhemska medarbetare. Men den anses ändå ha blivit 'ett av de mest lovande och levande inslagen i biståndsarbetet' – åtminstone enligt den uppfattning som Ernst Michanek gav uttryck för vid en träff i augusti 1970 för ett hundratal förutvarande fredskårsdeltagare.

Istället för fredskåren
Ett samtal om några alternativ[1]

Samtalsledare: Wilhelm Östberg

– Man kan inte vara neutral. Det betyder alltid att man stöder de makthavande. Därför måste fredskåristerna ta ställning. Och det är de fattigaste de bör stödja.

– Utveckling kommer inte ovanifrån. Fredskåristen bör inte se på sig själv som 'expert' utan som någon som är ute för att lära.

– Avskaffa SIDA-fredskåren och fördela pengarna mellan de organisationer, som verkligen tror på frivilligidén. Satsa mer på utbildning och mindre på tekniska resultat än vad SIDA gör.

– Fredskåristernas viktigaste insats sker här hemma som informatörer om vad som händer just nu i världen.

Synpunkter ur ett samtal om fredskårens situation just nu. Fem ungdomar som alla följt diskussionen kring den svenska fredskåren försöker finna några alternativ till den officiella volontärverksamheten. Den som aldrig blev den stora ungdomsrörelse man hoppats på.

De som deltog i samtalet är:

Abdul Khakee, licenciat i nationalekonomi, född i Zanzibar. Har rest mycket i Afrika. Verksam vid Nordiska Institutet för Samhällsplanering.

Arne Karlsgård, aktiv i 'Utbildning för biståndsverksamhet', UBV, som är en fredskårsliknande organisation. Har arbetat drygt ett år i Colombia som volontär.

Gunilla Bjerén, två år som fredskårist i Etiopien, doktorerar nu i sociologi vid Stockholms universitet.

Göran Hemberg, undervisar i praktisk filosofi vid Stockholms universitet. Han medarbetar i tidskriften Kommentar, där han bl.a. skrivit om fredskåren.

Lasse Berg, medförfattare till boken *'Ansikte mot ansikte, Fascister och revolutionärer i Indien'*, har gjort flera resor i Sydasien.

1. Samtalet har tidigare publicerats i Rapport från SIDA (10/1970).

Ett par grundinställningar är tydliga i samtalet. För det första: det finns ett samband mellan fattigdomen i den Tredje världen och överflödet i den rika. För att undanröja fattigdomens orsaker måste förhållandena ändras också i de länder, som sänder ut fredskårister. Volontärerna har en viktig uppgift att fylla också här hemma.

Det räcker inte att resa ut med välvilliga förhoppningar om att kunna 'hjälpa till'. Det krävs också politisk medvetenhet av fredskåristerna. 'För om man inte kontrollerar var en brunn borras så kan man – åtminstone i Indien – vara säker på att det sker på godsägarnas jord och att vattnet bara utnyttjas av dessa', säger Lasse Berg.

De krav på politisk medvetenhet och personlig satsning, som kommer fram i samtalet, är antagligen omöjliga att ställa på en SIDA-fredskår. Därför föreslås också att volontärverksamheten helt bör skiljas från SIDA. Man ger ett första utkast till vad som kunde komma i stället.

Samtalet är inte en recension av hur det gått för de svenska fredskåristerna i fält. Det är ett trevande försök att placera fredskårsjobbet i sitt sammanhang och att – i bästa fall – något förnya fredskårstanken.

Fredskåren kunde vara ett alternativ till det etablerade biståndet. Den kunde stå för en egen analys av orsakerna till fattigdomen i världen och den kunde vara ett program för hur man kan börja motverka dem.

Den svenska fredskåren har funnits i fem år. Det finns nu två vägar att fortsätta längs:

– Det kan bli en billigare variant av det vanliga biståndet och en möjlighet för yngre tekniker att få arbeta några år i u-land.

Eller:

– ett bidrag till en internationell folkrörelse, som samarbetar med mottagarländernas lokalbefolkning för att nå långsiktiga sociala effekter – och för att förändra överflödssamhällena.

Det här är två alternativ. Det är inte fråga om något 'både och'. Samtalet på de följande sidorna handlar om detta. Och om vad som kan göras.

Wilhelm Östberg, som ledde samtalet och som redigerat det, är lärare i socialantropologi vid Stockholms universitet. Han har sett fredskårister i aktion i Algeriet och i Etiopien.

Fredskåren blev i Sverige aldrig den folkrörelse den åtminstone tidvis varit i t.ex. USA. Och numera talas det nästan inte alls om den. Är den död som idé nu?

Gunilla: Det förväntades att den skulle bli som Amerikas. Man hörde ideligen, att i Amerika skickade de ut 10 000 fredskårister om året. Man trodde allmänt att det skulle bli en mycket snabb ökning i Sverige också. Sen är det som idén dog i Sverige, ja, den dog väl överhuvudtaget.

Väldigt snart fick vi ju klart för oss att fredskåristerna i fält hade en bisarr roll i förhållande till övrig biståndspersonal. Det är nästan ingen skillnad mellan dem som åkte ut, i synnerhet inte inom de tekniska yrkena. Ändå gjorde den här kategoriuppdelningen att de som var tekniker kände sig missanpassade och undanskuffade och fick bara en tredjedel så mycket betalt. Och de hade inte hälften så mycket status.

I min grupp blev åtskilliga experter så fort fredskårstiden var över. Jag tyckte då och tycker fortfarande att det hade varit mycket bättre, om man hade byggt ut biståndspersonalen neråt. Det finns ingen anledning att blanda ihop en massa folk av olika ålder och erfarenhet och utbildning och klassa dem under ett namn, när de inte har någonting gemensamt, utom en antagen idealism, som de egentligen inte heller får lov att ha.

Hur menar du?

Gunilla: Jag minns hur det var när vi skulle resa. Jag åkte med den första gruppen. Vi stod på trappan utanför SIDA och någon höll ett flammande tal om dessa unga idealister. Pressen fotograferade de ädelmodiga ungdomarna. Det kändes konstigt alltsammans, när man precis varit med om en SIDA-kurs där just idealismen bespottats. De som kunde komma med riktigt krassa skäl till varför de åkte ut ansågs 'realistiska' och premierades.

SIDA har hela tiden vacklat där, tror jag. Är man rädd för att betona frivilligmomentet så blir det inte mycket kvar att tala om och känna entusiasm inför. Därför har fredskåren heller aldrig fått någon egen profil.

Finns det någon skillnad mellan en fredskårist och en UBV-are?

Arne: Jag har en känsla av att fredskåristerna hela tiden har pressen på sig att deras arbete mäts ur effektivitetssynpunkt. Så var det kanske inte meningen från början. I UBV går man

långsammare fram. Vi söker projekt där vi har mycket att lära. Vi försöker arbeta och leva under liknande förhållanden som våra arbetskamrater. Idealet i början är kanske att bara söka bli accepterad, bli som en naturlig möbel i omgivningen. Initiativen bör komma från deras sida. De förslag som kommer från en UBV-are bör lirkas in. Hela tiden måste samarbetet betonas.

Är detta något som är karaktäristiskt för en bra fredskårist: vara en av dem i byn och dela arbetsvillkoren där?

Gunilla: Det var väl det från början. Det var den amerikanska idén. Ta skolbyggnadsprojektet i Etiopien som exempel. Det gick ut på att lära ut byggnadsteknik, materiallära o.s.v. i en del byar, där fredskåristerna skulle bo och jobba på ungefär det sätt som Arne berättar. Men det skenade raskt iväg och blev massproduktion. Fredskåristerna fick allt mindre att göra med lokalbefolkningen. Hela den där ideologin om närkontakt med människor försvann ganska snabbt.

Abdul: Jag tycker nog att det är viktigt att en fredskårist inte endast har tekniska målsättningar. Det bör inte vara personer som dikterar utvecklingen uppifrån, s.k. experter som sitter i huvudstäderna. Det är inte så utveckling kommer till stånd.

Som det nu är bygger biståndet på en 'tillväxt-illusion'. Man betonar den ekonomisk-tekniska tillväxten och satsar bara på projekt, som kan bidra till en snabb tillväxt i BNP per capita. Att nu omforma biståndet mot en mer social-ekonomisk utveckling går antagligen inte. Därför bör man helt och hållet skilja fredskåren från SIDA-verksamheten.

René Dumont berättar i sin bok *Afrikas dåliga start* om en kinesisk akademiker som utbildats i Frankrike. Sedan återvände han hem efter Maos revolution. Han fick i uppdrag att lösa vissa jordbruksproblem i Mongoliet. Han var redan högt utbildad. Men vad han gjorde var att resa till det fattigaste området i Mongoliet. Han bosatte sig hos den fattigaste bonden i ett år och arbetade med honom. Han diskuterade med bönderna och kom sedan med förslag, som var en kombination av hans teoretiska insikter och böndernas praktiska erfarenheter. Om man kunde få den typen av fredskårister så vore det vad man helst av allt skulle önska sig.

Lasse: Men beror det inte väldigt mycket på i vilket samhälle man arbetar? Även om man har till målsättning att stödja de allra fattigaste så tror jag att det på många ställen är mycket

svårt att göra det. Det är så i en indisk eller pakistansk by och jag tror att det är ungefär likadant i Afrika eller Latinamerika. Maktfördelningen är ohyggligt skev till de fattigastes nackdel. Penningutlånarna, godsägare och köpmän, har en oerhörd makt i byn och de fattiga lantarbetarna och småbönderna är så helt i händerna på landsbygdens elit. Kommer man dit, så kan man inte vara neutral. Man måste ställa sig antingen på den ena sidan eller den andra. Det går inte ens att komma ut och börja prata med dem, utan att man inverkar på maktstrukturen. Då är frågan alltså, kan man verka mot de makthavande. Jag tror inte att man kan det för att då åker man helt enkelt ut ur byn ögonblickligen.

Detta är kanske helt på sidan om, men vi höll på att åka runt och göra intervjuer om jordägandefördelningen och om penningutlåning etc. i indiska byar. Vi frågade om väldigt enkla saker, exempelvis hur jorden var fördelad och hur lantarbetarna fick sin lön och hur stor lönen var. Vi frågade de här sakerna med tolkar från kommunistpartiet, med tolkar från regeringspartiet, med studenter som vi träffat och som var från byarna.

På sådana här oerhört konkreta frågor fick vi fullständigt olika svar. Då skulle man kunna förklara det med att det var tolkarna som förvrängde svaren. Vi hade också med oss bandspelare och kollade översättningarna i efterhand. Det var i stort sett riktiga översättningar. Vad som var skillnaden var, att när vi kom dit tillsammans med tolkar, som hade med administrationen att göra, då uppfattades vi omedelbart som några som var allierade med den. Bybornas attityder blev då helt annorlunda, än om vi kom tillsammans med en kommunist till en kommunistisk by. Detta visar ju bl.a. att det går inte att komma ut som någon sorts neutral observatör. Man måste ta ställning på en gång.

Göran: Jag undrar om det inte är så man borde tolka de som förlöjligar 'idealisterna'. På något sätt vill man säga att de har en falsk bild av vad de kan åstadkomma. Det är något de bortser ifrån . . . De är inte tillräckligt medvetna om, att de inte kan arbeta *mot* en maktstruktur.

Men jag skulle också vilja ta upp det som Lasse sa tidigare – att man bör stödja de allra fattigaste.

Har vi inte en vattendelare mellan bra och dåligt bistånd där? Tänker man sig bara en utveckling i största allmänhet för landet så får man väl så småningom ett urbaniserat samhälle av västerländsk typ där inte lönsamma delar av landet

är bortopererade och med det de människor som levt där. Man kan ju höja per capita-inkomsten även genom att eliminera folket... Det slaget av 'utveckling' får självfallet inte fredskåren bidra till. Mycket av det som görs nu skulle underkännas om man hade som målsättning att strunta i medelklassen och bara ha underklassen inför ögonen.

Kan man ställa upp några minimikrav som skall uppfyllas för att ett fredskårsjobb skall vara utvecklingsfrämjande?

Lasse: Det är inte bara att åka ut och borra en brunn i en by. För om man inte kontrollerar var den borras så kan man – åtminstonen i Indien – vara säker på att det sker på godsägarnas jord och att vattnet bara utnyttjas av dessa.

Jag tycker inte att det är fel att borra brunnar, men kontrollerar man inte sina tekniska insatser så kommer de att stärka maktstrukturen.

Abdul: Man kan inte ställa upp några minimikrav, om man inte vet vad man menar med utveckling. Och det gör man inte.

Utveckling kommer inte ovanifrån/utifrån. Det är förändringar som växer fram inifrån. Fredskåristen bör alltså inte tänka på sig själv som en specialist av något slag som skall lösa andras problem. Istället bör han i första hand resa ut för att lära sig. Så småningom kan han komma med förslag som är mer än bara förutfattade meningar han haft med sig hemifrån. Förändringarna måste ske enligt önskemål från majoriteten av befolkningen i det område där fredskåristen är verksam. Det är viktigare än att de finns sammanställda i någon femårsplan!

Gunilla: Det kan också vara en viktig uppgift att vara kanal åt de som vill förändra samhället. Fredskåristen utnyttjas ofta som en slags ventil för klagomål, som man ännu inte vågar föra fram offentligt. 'Vi kan tala med dig, för du vet inte hur man anger någon.' Man anger inte, man är ovidkommande. Det är en viktig roll.

Göran: Jag förstår att det måste upplevas som något positivt, men tror Du det har någon effekt?

Gunilla: Det sägs inte till mig personligen. Det spelar inte så stor roll om det är jag eller någon annan. Men man finns där som ett element i samhället utanför maktstrukturen och det tror jag är viktigt.

Arne: Det finns en annan sidoeffekt av volontärverksamheten

som kanske är det allra viktigaste med den. Jag tänker på den roll som fredskåristerna kan spela här hemma. De har en erfarenhet av förhållandena utomlands som de flesta utlandssvenskar saknar. De kan göra fantastiskt mycket här hemma för att stärka medvetenheten om vad som sker i världen.

Detta har hittills helt kommit att handla om svårigheterna i fredskårsjobbet. Är det överhuvudtaget möjligt att lyckas? Finns det något annat som skulle ge mer än vad fredskåren nu gör?

Arne: UBV:s uppgift är lättare än fredskårens. Vi är ute för att lära oss. Vi kan mäta effekter ur ett mycket längre perspektiv än SIDA. Nu är vi ute för att utbilda oss, en del av oss kanske fortsätter som biståndsarbetare inom SIDA. Då är vi kanhända bättre lämpade för jobbet än andra som inte haft den här förberedelsen.

Göran: Det krävs så stora förkunskaper för att lyckas, så antagligen är UBV:s målsättning realistisk. De har också haft lättare eftersom de är en liten organisation, som kan gå fram på mer informella vägar och skaffa sig grundliga kunskaper om ett jämförelsevis begränsat område. Vore det inte ganska bra att decentralisera hela fredskårsverksamheten på det sättet? Man kunde satsa på flera grupper som var och en arbetade i ett land. Man skulle kunna välja ut länder där man av olika skäl har förutsättningar att lyckas och slippa stånga pannan blodig i en del av SIDA:s huvudmottagarländer.

Arne: Fredskåren har haft svårt, tror jag, att utnyttja sina erfarenheter. Man kommer hem och sprids för vinden, och flertalet börjar arbeta. Vi i UBV går två månader på en uppföljningskurs när vi har kommit hem. Vi försöker då att värdera våra jobb och UBV:s insatser. Sedan fortsätter vi att påverka verksamheten som medlemmar i föreningen UBV.

Göran: Man kunde tänka sig en slags fond där de som är intresserade av volontärverksamhet tillsammans med SIDA fördelade pengarna till olika frivilliga organisationer, som stod för de praktiska insatserna. Själva ansvaret skulle mer länkas över till de som faktiskt skall göra insatserna och deras kolleger som har direkta personliga erfarenheter av det området där jobbet skall göras.

Det finns, som Lasse berättade om tidigare, en risk i biståndsverksamheten, att man stärker makthavarnas ställning, om man inte är mycket kunnig om det land man skall jobba

i. Den medvetenhet som krävs kan nästan inte skapas inom en SIDA-fredskår med de speciella krav som ställs där.
Gunilla: Ja, SIDA:s erfarenheter verkar vara väldigt svåra att utnyttja. Trots att man varit så länge i Etiopien så har man ju ändå inte kommit in ordentligt. Bl.a. beror det på språket. Med en målsättning som mer liknar UBV:s så lär man sig ju åtminstone lokalspråket och det är en första förutsättning för att kunna arbeta.
Göran: Man kan ha utbildning och forskning som huvudmålsättning och medan man sysslar med det så ser man var meningsfulla utvecklingsinsatser kan göras. Fredskårens uppgift måste förstås vara att 'konkurrera' med det etablerade biståndets idéer om hur utveckling sker. Men anser man det, så krävs det också att fredskåren arbetar självständigt och gör sina egna undersökningar.
Arne: Med en fond som fördelar pengar och sedan frivilliga organisationer som står för hela planeringen o.s.v. så skulle man också få ett mycket mer direkt samarbete. De som skall göra jobbet har redan från början direkta kontakter med den by där de skall jobba.
Abdul: Fredskåren har varit ett appendix till den väldiga biståndsverksamheten och har därför drabbats av samma osäkerhet och försiktighet som den. I likhet med det sociala hjälparbetet i Sverige har också fredskåren en institutionell karaktär. Det finns för lite utrymme för individuella lösningar. Vad som behövs är en fredskårsorganisation, som inte är bunden av diplomatiska och andra restriktioner. Fredskåren borde bättre återspegla olika grupper i givarlandet t.ex. fackföreningsrörelsen, missionen, frivilliga organisationer o.s.v. Man kunde bli oräddare och inte dra sig för att återkalla fredskårister om de kommit att arbeta för de makthavande och mot de förtryckta. Samtidigt borde en sådan organisation försöka ta vara på de erfarenheter, som gjorts av fredskårister för att undan för undan kunna förbättra verksamheten.
Lasse: Ja, men det finns också svårigheter på ett annat plan, som ligger så att säga i maktstrukturens egna lagar. Vi kan se på den största förändring som hänt på landsbygden de senaste 20 åren, den s.k. gröna revolutionen. Med tekniska förändringar har man lyckats höja avkastningen väldigt kraftigt på vissa jordar. Man kunde då gissa att det skulle få en 'spillover'-effekt på hela ekonomin och också komma de fattiga till godo. Men i de områden där man haft en 'grön revolution' så har motsättningarna ökat. Det har blivit mer

lönande med jordbruk och godsägarna tar då över också den jord som småbrukarna haft tillgång till. De fattigare blir ännu fattigare. Den gröna revolutionen måste föregås av en röd revolution om den skall vara till nytta för de fattigaste.

Men den typen av förändringar kan förstås inte någon utifrån åstadkomma – och det är väl heller inte vad man skulle vilja?

Lasse: Nej, man måste vara lika rädd för den välvillige revolutionären som för den omedvetne teknikern. När motsättningarna är så hårda som i Indien så är det lätt att sätta andra i en fruktansvärt utsatt situation. Lantarbetarna i en by ville ha sin lön höjd från två till tre kronor om dagen. Godsägarna svarade med att bränna ihjäl 44 människor.
Göran: Men den faran är nog alla mycket vaksamma inför. Naiviteten hittills har gällt den 'rent praktiska hjälpen'. Man har inte sett hur konserverande den kan vara och hur den kan bidra till att göra de fattigaste än mer maktlösa.

Carl Wahren
Familjeplanering – SIDA:s roll i ett globalt sammanhang

1. *Den rubbade balansen*

Människan har sedan urminnes tider reproducerat sig i en sådan takt att jordklotet sedan länge skulle ha varit helt obeboeligt och homo sapiens sannolikt utdöd om inte höga dödstal hade balanserat fruktbarheten. Sjukdom och svält neutraliserade de höga födelsetalen och gav människan en med andra arter i stort sett överensstämmande utvecklingsprofil. Många generationers samlade födelseöverskott utplånades av ett missväxtår. Epidemier förvandlade blomstrande, tätbefolkade områden till glesbygd – digerdöden antas ha skördat var fjärde europés liv. Krigen fungerade som ytterligare regulator. Den globala folkökningen var därför ända till sen tid utomordentligt långsam.

Vi kan också vända på resonemanget. I ett samhälle baserat på primitivt jordbruk och utan egentligt medicinskt kunnande var stora barnkullar nödvändiga för artens fortbestånd. Det är därför naturligt att fruktbarhetsdyrkan och familjesammanhållning kom att inta en central plats i kulturer av de mest skilda slag.

Sådana gestaltade sig genomsnittsmänniskans livsvillkor ända tills saker och ting började hända för några hundra år sedan. Jordbruksteknik och lagringsmöjligheter förbättrades. Transportväsendet utvecklades. Därigenom kunde skördeöverskott från ett gott år sparas till ett dåligt. Vid behov kunde förråden omdisponeras så att en särskilt drabbad bygd erhöll hjälp utifrån. Missväxt och naturkatastrofer ledde inte längre med nödvändighet till svält och massdöd.

Det ökade välståndet resulterade i sin tur i ökat kunnande; handel och hantverk utvecklades och teknologiska landvinningar gav upphov till industrialismens genombrott. Nya kontinenter exploaterades. Vetenskapen firade ytterligare triumfer, inte minst inom medicinen. Många av mänsklighetens klassiska gissel kunde gradvis avfärdas med en enkel injektion eller några tabletter. Förbättrad bostadsstandard och allmänhygien medverkade också till att snabbt sänka dödligheten och höja medellivslängden.

Allt detta positiva ägde rum i Europa och Nord-Amerika,

d.v.s. merparten av de områden vi idag brukar kalla i-länderna. Genom att utvecklingen skedde gradvis och pågick under flera sekler kom människorna att naturligt anpassa sin fertilitet till den långsamt sjunkande mortaliteten. Födelsekontrollerande metoder av olika slag vann ökad spridning. Vi fick familjeplanering.

Ändå vet vi, att den livsviktiga balansen utsattes för svåra störningar. Ökad emigration till Förenta staterna, Australien, Kanada och kolonierna blev räddningen för ett Europa som ännu inte utvecklats nog för att sörja för sin 'exploderande' befolkning. Karl-Oskar och hans Kristina deltog i den senaste av de stora folkvandringar, som framtvingats av bristen på balans mellan människor och resurser.

Den demografiska utveckling Europa upplevde saknade sin motsvarighet i de mindre utvecklade områden i världen som i dag hyser mer än två tredjedelar av mänskligheten. Vid seklets början kännetecknades Afrika, Asien och Latinamerika alltjämt av höga födelse- och dödstal. Så sent som vid tiden för det andra världskriget hade endast en obetydlig del av u-världen upplevt något som avlägset kunde jämföras med i-världens demografiska revolution.

Först på femtiotalet blev det annorlunda. Med hjälp av antibiotika, sulfonamider och DDT åstadkoms en sänkning av dödligheten som saknar historiskt motstycke. Farsoter som malaria, smittkoppor och kolera utplånades i stora delar av u-världen. Hungersnöd till följd av missväxt motverkades effektivt genom gigantiska internationella hjälpinsatser. På något tiotal år sjönk dödstalen i vissa u-länder till nivåer som det tog Europa inemot tvåhundra år att nå. Men födelsetalen förblev de klassiskt höga, de som kampen för tillvaron framtvingat alltsedan historiens gryning. Följden blev att många u-länder idag upplever ökningssiffror i folkmängden som ligger upp till tre ggr. högre än den högst uppmätta redovisade tillväxttakten i 1800-talets Europa. Man fördubblar sin befolkning på mellan 20 och 35 år. De ekonomiska resurserna är helt otillräckliga för att ge de många nya medborgarna ett människovärdigt liv. Samtidigt är emigration praktiskt taget utesluten. Vart skulle man utvandra?

Låt oss här göra ett räkneexempel: Om tolv (12) människor idag började föröka sig med 2 % om året skulle de efter drygt 970 år uppgå till 3 000 000 000 individer. U-länderna har idag en årlig ökningstakt som ligger närmare 3 % . . . Deras befolkning uppgår redan om några år till 3 000 000 000.

2. *U-ländernas familjeplanering*

Vad görs då idag för att återställa den livsviktiga balansen mellan födelse- och dödstal? Fram till 1971 hade regeringarna i drygt 30 u-länder utarbetat en aktiv familjeplaneringsstrategi och inlett landsomfattande program. I ytterligare 30-talet u-länder accepterar myndigheterna de privata familjeplaneringsassociationernas arbete. Om Kinas befolkning inkluderas, lever idag över 90 % av Asiens befolkning i länder med viss tillgång till hjälp för födelsekontroll. Motsvarande siffror för Afrika och Latinamerika är 20–25 %.

Det började i Asien, när Indien införde statligt organiserad familjeplanering 1952. I Asien bor majoriteten av mänskligheten, där är den rent arealmässiga trångboddheten störst. Ifrån Asien kan vi hämta hoppingivande data om sänkta födelsetal i Sydkorea och på Formosa, i Singapore och Hong Kong. Vi kan studera imponerande ansträngningar från unionsregeringens och delstaternas sida att ge indiska kvinnor ett alternativ till de illegala, klumpigt utförda aborter de i växande utsträckning börjat tillgripa för att minska barnafödandet nu, när alltfler barn börjar överleva.

Men erfarenheter från Indien, Pakistan och många andra länder lär oss också hur ofantligt komplicerad problematiken är, hur svårt det är att lära illiterata människor att planera sitt liv, att tänka profylaktiskt. När man i Västerlandet misslyckas med att vänja väl utbildade personer av med livsfarliga ovanor som rökning och vårdslös bilkörning, kan man då vänta sig att finna bekväma genvägar till ändrat socialt beteende i en traditionellt fatalistisk miljö? Hur lär man ut familjeplanering i en situation där föga annat kan planeras, där osäkerheten styr tillgång på arbete, utbildning, föda, kläder, hälsa?

3. *Det internationella biståndet*

Bistånd på familjeplaneringens område är en relativt ny företeelse. Så sent som i början av 60-talet stödde endast någon handfull biståndsgivare lokala ansträngningar i u-länderna att sänka födelsetalen. De internationella biståndsorganen fann ofta sådant samarbete omoraliskt och omotiverat och därför uteslutet. Denna attityd får framför allt tillskrivas bristande kunskap om den försvårande inverkan en snabb folkökning har på u-ländernas utvecklingssträvanden. Därtill kom en viss religiös och politisk dogmatism – man talade ofta under 60-talet om

den oheliga alliansen i befolkningsfrågan mellan katoliker och marxister.

Likväl fanns det en internationell humanitär tradition att bygga familjeplaneringsbiståndet på. I den misär som följde på den snabba inflyttningen till städerna i samband med industrialismens genombrott i Västvärlden, verkade pionjärer som förespråkade familjeplanering som ett viktigt hjälpmedel i kampen för en förbättrad hälsostandard hos industriproletariatets mödrar och barn. Framför allt ville man bekämpa de illegala aborterna. Eldsjälar som Aletta Jacobs i Holland, Rendell och Stopes i England, Margaret Sanger i USA och Elise Ottesen-Jensen i Sverige skapade lokala familjeplaneringsrörelser som en dag skulle spränga de nationella gränserna och bli internationella.

Under 1920-talet började forskarna på allvar intressera sig för befolkningsfrågan som tvärvetenskapligt problem. Med stöd från amerikanska stiftelser började pionjärer som Notestein, Pearl och Thompson lägga den demografiska grund, på vilken mycket av den framtida forskningen skulle komma att bygga. Den första Världsbefolkningskonferensen hölls i Genève 1927.

Givarna

Mot denna bakgrund ter det sig naturligt att det första organiserade familjeplaneringsbiståndet kom till stånd i privat regi. Den internationella familjeplaneringsfederationen International Planned Parenthood Federation (IPPF) grundades 1952. IPPF är en sammanslutning av nationella privata familjeplaneringsorganisationer från ett 70-tal länder. Organisationen bygger på den humanitära tradition, där familjens välfärd och mödrars och barns hälsa står i centrum.

Samma år inledde också flera amerikanska stiftelser en omfattande biståndsverksamhet på befolkningsområdet. Vissa, som exempelvis Pathfinder Fund, arbetade på den s.k. mikronivån, d.v.s. man vände sig till familjerna med upplysning om födelsekontrollerande metoder. Andra, som Ford-stiftelsen och Population Council, intresserade sig för de s.k. makroproblemen, d.v.s. forskade kring sambandet mellan u-ländernas folkökningstakt och utvecklingsproblem. Man planerade uppläggningen av nationella familjeplaneringsprogram, analyserade olika gruppers attityder till födelsekontroll och satsade på att få fram effektivare, tillförlitligare och billigare preventivmedel. Måliniktad forskning kom från början att få en central ställning i

de amerikanska stiftelsernas verksamhet.

När Sveriges och Ceylons regeringar 1958 beslöt samarbeta på familjeplaneringens område var detta det första internationella biståndsavtalet i sitt slag på regeringsnivå. Vid mitten av 1970 hade också Danmark, Finland, Förenta staterna, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien och Västtyskland inlemmat stöd åt familjeplanering i sina biståndsprogram.

Under 60-talets senare del erhöll samtliga berörda FN-organ mandat att integrera familjeplaneringsbistånd i sin reguljära hjälp. Världshälsoorganisationen (WHO) och barnfonden (UNICEF) har snabbt anammat familjeplaneringstanken. Undervisningsorganisationen (UNESCO), som skulle kunna spela en central roll inom utbildnings- och informationssektorerna, har däremot visat ett mera försträtt intresse. Livsmedels- och jordbruksorganisationen (FAO) och den internationella arbetsorganisationen (ILO) har kommit igång med vissa smärre projekt. En särskild fond, United Nations Fund for Population Activities (UNFPA), har instiftats för att samordna och finansiera FN-familjens verksamhet på befolkningsområdet.

Världsbanken (IBRD) har under sin nye president McNamara slagit in på en klart familjeplaneringsvänlig linje. De första erfarenheterna tyder emellertid på måttligt intresse från u-ländernas sida att låna från banken till investeringar för födelsekontroll. Tillgången på gåvomedel för familjeplanering är f.n. så pass god att lån inte anses behöva tillgripas.

Sammanfattningsvis utgick 1970 bistånd på familjeplaneringens område från 11 regeringar, FN-familjen och cirka 30 privata organisationer och stiftelser. Därtill bör nämnas att Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) i Paris har ett särskilt program för forskning, samordning och information i befolkningsfrågor.

Biståndets volym, inriktning och principer

Biståndsvolymen inom familjeplaneringssektorn var länge blygsam. Först i slutet på 60-talet började en resursöverföring i större skala äga rum (se Diagram 1). Jämför man med den hjälp u-länderna erhåller för utbildning, allmän hälsovård, industrialisering, infrastrukturell utbyggnad och jordbruk förblir emellertid investeringarna i familjeplanering obetydliga. Uppskattningsvis gick 1970 högst en (!) procent av det samlade in-

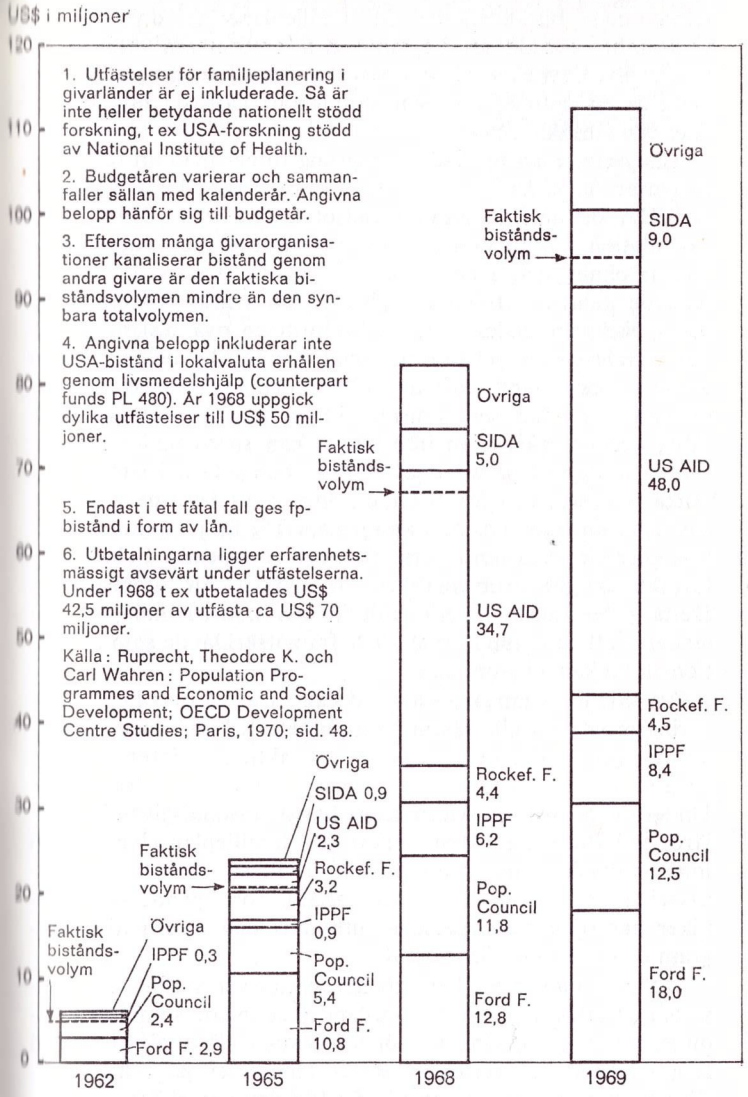


Diagram 1. *Internationellt familjeplaneringsbistånd fördelat på givarorganisationer (utfästelser) 1962–1969.*

ternationella biståndsflödet till familjeplanering, d.v.s. till en verksamhet avsedd att begränsa den omedelbara efterfrågan på oerhört knappa varor och tjänster. Man kan ifrågasätta om detta är en optimal resursanvändning ur vare sig humanitära eller ekonomiska aspekter.

Analyserar man biståndets ursprung finner man att sex givare svarar för cirka 90 % av den sammanlagda hjälpen. Dessa är SIDA, det amerikanska biståndsorganet USAID, IPPF, Ford Foundation, Population Council och Rockefeller Foundation. Det är ökningarna i de 'sex storas' anslag snarare än det betydande antalet nytillkomna givare som svarar för expansionen i biståndet under 60-talet. Majoriteten nya biståndsgivare har hittills som regel bidragit med symboliska belopp, vilkas värde i första hand varit av politisk och psykologisk art; familjeplanering har sent omsider blivit internationellt salongsfähig och en fråga som inte längre kan sopas under mattan.

Det är uppenbart att den slutliga framgången i strävan att sänka födelsetalen i första hand kommer att bero på u-ländernas egna ansträngningar. Familjeplanering är i utomordentligt hög grad en fråga om information och förtroende. Lokala kulturfaktorer gör problematiken svårgripbar för utomstående. Detta gäller kanske framför allt för oss industrilänningar, som tenderar att se optimalt materiellt framåtskridande som allt rationellt tänkandes slutmål.

Om sålunda framgång eller bakslag i u-ländernas familjeplaneringsprogram i allt väsentligt kommer att bestämmas av ländernas eget handlande är det ändå ett faktum att internationellt bistånd varit av avgörande betydelse i det viktiga initialskedet. Under de gångna två decennierna har de biståndsgivande pionjärorganisationerna aktivt verkat för familjeplaneringstankens internationella genombrott, lokala frivilliga familjeplaneringsassociationer har grundats och erhållit fortlöpande stöd, kliniker har upprättats, personal utbildats och informationsprogram och forskning finansierats.

Sist men inte minst har utländska experter verkat som rådgivare åt nära nog samtliga u-landsregeringar, som inlett familjeplaneringsverksamhet. För närvarande tjänstgör cirka 450 familjeplaneringsexperter av skilda kategorier på fältet. Därtill kommer ett par hundra s.k. fredskårister av skilda nationaliteter som huvudsakligen arbetar inom familjeplaneringssektorn.

Förhållandet mellan interna och externa resurser framgår av tabell 1. Tabellen visar den centrala roll det utländska bi-

Tabell 1. *Funktionell fördelning av utländskt bistånd i vissa familjeplaneringsprogram.*

Den övre triangeln anger den procentuella andelen av det utländska biståndet i varje aktivitet. Den nedre triangeln anger den procentuella andelen av varje aktivitet som finansieras genom utländskt bistånd.

Funktionell aktivitet		Land och tidsperiod: Indien 1968—69	Jamaica 1969—70	Korea 1968	Malaysia 1969	Pakistan 1968—69	Trinidad & Tobago 1969	Turkiet 1968
Utbildning		23 / 68	10 / 77	09 / 99	17 / 47	06 / 94	10 / 62	07 / 84
Information och undervisning		23 / 38	29 / 35	09 / 75	60 / 94	13 / 83	17 / 68	14 / 66
Preventiv-medelsinköp		32 / 40	19 / 60	16 / 21	07 / 52	14 / 75	64 / 92	14 / 48
Forskning och evaluering		05 / 28	04 / 85	10 / 89	07 / 78	07 / 78	08 / 40	08 / 88
Operationella aktiviteter		17 / 34	38 / 29	56 / 38	17 / 07	60 / 62	0 / 0	58 / 20

Källa: Ruprecht, Theodore K. och Carl Wahren: *Population Programmes and Economic and Social Development;* OECD Development Centre Studies; Paris, 1970; sid. 50.

Tabell 2

Lokala och utländska utfästelser för familjeplaneringsprogram (grova uppskattningar i miljoner US$)

	1962	1965	1966	1967	1968	1969
Lokalt	10	20	30	80	100	125
Utländskt	5	20	35	50	70	100

Källa: Wahren, Carl: International Assistance in Family Planning, i Hankinson, RKB (Ed): *Family Planning and National Development,* Proceedings of the Conference of the International Planned Parenthood Federation, Bandung, June 1969; London, 1969; sid. 100.

ståndet hittills spelat inom flertalet funktioner av u-ländernas befolkningsprogram. Relationen mellan summan av lokala investeringar i familjeplaneringsprogram och det sammanlagda internationella biståndet framgår av tabell 2.

Familjeplaneringsbistånd utgår endast efter framställning. Som ifråga om all annan u-hjälp avser stödet att komplettera och inte ersätta mottagarländernas egna ansträngningar. En viktig förutsättning för att stöd skall utgå är att familjeplaneringsprogrammet respekterar individens beslutsrätt och alltså baseras på frivilligt deltagande.

4. *Det svenska biståndet*

Har Sverige med sin lilla befolkning, sin stora areal och sina rika resurser varit 'överbefolkat'? Går vi tillbaka till 1800-talet, det sekel då vi inledde övergången från en agrar till en industriell ekonomi, råder ingen tvekan om att Sverige hade ett akut befolkningsproblem. Detta trots en jämförelsevis hög bildningsnivå och trots att takten i folkökningen låg långt under den som kännetecknar dagens genomsnittliga u-land. Vi klarade krisen tack vare ett gott socialt och ekonomiskt utgångsläge, men kanske framför allt genom att möjligheterna till emigration stod öppna. Över en million svenskar utvandrade. Det är en talande siffra. Hela Sveriges befolkning uppgick till cirka fem miljoner år 1900. Ändå grasserade hunger och epidemier i tider av missväxt.

Trots dessa erfarenheter var det snarast slumpen som gjorde

Tabell 3. Svenskt familjeplaneringsbistånd i siffror. Oktober 1970

Utbetalningar per budgetår (i tusen US $)

Mottagare	58–62	62/63	63/64	64/65	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70
1. *Nationella program och organisationer*									
Algeriet								11	1
Ceylon	181	61	109	169	270	298	179	133	134
Colombia									53
Costa Rica								15	4
Gaza-remsan, Mellanöstern (Mödra- och barnavård, inkl. familjeplanering)					52				
Ghana						8			
Guatemala								4	4
Indien							97	1011	902
Indonesien									29
Kenya								8	41
Korea							344	266	555
Malaysia							124	92	82
Mauritius						7	14	4	13
Marocko						23	4	1	
Pakistan	185	180	423	392	598	1465	1545	1742	1575
Salvador								4	4
Trinidad–Tobago								76	18
Tunisien				9	116	185	147	137	183
Turkiet							95	16	

Tabell 3. *Svenskt familjeplaneringsbistånd i siffror.* Oktober 1970 (forts.)

	58–62	62/63	63/64	64/65	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70
2. *Internationella organisationer och institutioner*									
FN:s fond för befolkningsfrågor (UNFPA)							50	150	200
WHO								200	200
UNESCO								58	8
UNICEF								601	550
OECD Development Centre:s befolkningsenhet, Paris								111	
IPPF					290	290	413	580	570
3. *Övriga*									
Forskning (annan än genom UNFPA, WHO etc.)								46	60
Stöd till seminarier och konferenser					38	46	17	127	23
Informationsmaterial (utöver ovan inkluderade)								6	10
Diverse									4
4. *Totalt*	366	241	532	570	1364	2322	3029	5399	5223

Kommentar: För budgetåret 1970/71 har cirka 9 miljoner US $ anslagits till familjeplanering.

att Sverige kom att bli den första statliga biståndsgivaren på familjeplaneringens område. Kontakter mellan en ceylonesisk och en svensk delegation på en kvinnokonferens i Asien i mitten på 50-talet ledde småningom fram till 1958 års avtal. Alva Myrdal, som då var svensk ambassadör i New Delhi, spelade en viktig roll i förhandlingarna om en insats som vid denna tidpunkt tedde sig smått kuriös både för givare och mottagare. Det gällde att genom försöksverksamhet i ett par byområden på Ceylon utröna om den lokala befolkningen var intresserad av att praktisera familjeplanering. Om så var fallet, skulle projektet undersöka hur preventivmedelsrådgivning bäst skulle kunna inlemmas i den befintliga mödra-barnavårdsstrukturen.

Nästa svenska insats kom till stånd mot slutet av 1961 i Pakistan. Under den senare delen av 60-talet började SIDA få framställningar från ett snabbt växande antal u-länder om hjälp på det nya biståndsområdet. Utvecklingen, liksom biståndets volym och inriktning framgår av tabell 3.

En stark bilateralism präglade det svenska familjeplaneringsbiståndet under 1960-talet. Dessutom spreds insatserna till ett stort antal länder och organisationer, något som bröt mot den gängse principen om en koncentration av bilateral svensk hjälp till s.k. huvudmottagarländer. Såväl den bilaterala tonvikten som spridningen av insatserna motiverades av att det inom befolkningssektorn långt in på decenniet praktiskt taget helt saknades statliga biståndsresurser utöver de svenska. De betydande medel som disponerades av amerikanska stiftelser gick huvudsakligen till forskning och inte till tekniskt bistånd. Följaktligen hade u-ländernas regeringar få potentiella biståndsgivare att kontakta. När USAID kom in i bilden i mitten av 60-talet visade det sig snart att många u-länder av politiska skäl drog sig för att begära amerikansk hjälp.

I denna situation blev det en svensk huvuduppgift att som komplement till det direkta bilaterala biståndet också fungera som en internationell väckarklocka. I FN och andra internationella fora hade svenska delegater allt sedan 50-talets början verkat för en ökad förståelse för befolkningsproblemets sociala och ekonomiska effekter. Vilken katolsk eller kommunistisk FN-representant kan väl glömma Ulla Lindströms debattinlägg under genombrottsåren! Under 60-talets gång intensifierades de svenska ansträngningarna. Man ställde nu i utsikt direkta svenska multilaterala bidrag för familjeplanering förutsatt att FN-organen fick mandat till aktiva åtgärder inom befolkningssektorn.

Den svenska kampanjen vann ökat stöd från ett antal i-länder, men framför allt från de många u-länder som hade påbörjat familjeplaneringsprogram. Denna gynnsamma utveckling har, som tidigare visats, vidgat kretsen av biståndsgivare, framför allt inom den multilaterala sektorn, FN-familjen. Detta möjliggör i sin tur en successiv omorientering av den svenska biståndsstrategin.

En ny biståndsstrategi

Av ovan redovisade skäl har Sverige kommit att spela en framträdande internationell roll just inom familjeplaneringsbiståndet. Representanter för SIDA:s befolkningsbyrå ingår i internationella rådgivande grupper och deltar fortlöpande i utformningen av det internationella biståndet. På svenskt initiativ och med svenska rådgivare och finansiella bidrag initierades OECD:s forsknings-, samordnings- och informationsprogram i befolkningsfrågor. Ser man slutligen på resursöverföringen till u-ländernas familjeplaneringsprogram torde SIDA under 1970/71 komma att svara för omkring 10 % av det samlade internationella biståndet. Denna siffra gäller faktiska utbetalningar, vilka kan beräknas komma att uppgå till cirka US $ 8 miljoner (41 mkr) av en beräknad internationell totalsiffra på US $ 75–80 miljoner. SIDA:s internationella andel på 10 % kan jämföras med familjeplaneringsbiståndets del av den svenska biståndsbudgeten, som för kalenderåret 1969 utgjorde inemot 5 % av gjorda utbetalningar.

SIDA:s nya biståndsstrategi på familjeplaneringens område vilar på tre hörnstenar:

1. *Ökande multilateralism*
2. *Bilateral koncentration*
3. *Rejäl satsning på forskning*

Multilateralism

Under 70-talet kan vi emotse en snabbt växande kapacitet hos UNFPA, fackorganen och IPPF att stödja u-ländernas familjeplaneringsprogram inom regerings- respektive den privata sektorn. SIDA:s funktion blir att som finansiär och rådgivare bidraga till att den länge eftersträvade multilaterala kapacitetshöjningen säkerställes och påskyndas. Detta kommer att kräva växande personella och ekonomiska resurser. Erfarenheten har

lärt hur viktigt det är att FN-maskineriet övervakas, uppmuntras och stöds. Detta gäller speciellt på ett område som familjeplanering, där det fortfarande ges exempel på obstruktivt individuellt handlande av ideologiska skäl.

Förutom det direkta stödet med expertis och pengar återstår mycket att göra på *informationssidan*. Alltför många beslutsfattare och s.k. kulturbärande skikt i både i- och u-länder behöver fortsatt, saklig information om befolkningsfrågans rätta innebörd – så långt vi nu anser oss känna till den. Svenska delegater får inte förtröttas i sina ansträngningar att i internationella sammanhang göra befolkningsfaktorn till en naturlig komponent i all diskussion kring utvecklingsproblemen. Här kommer fortsatt stöd åt OECD:s befolkningsprogram in i bilden.

Bilateral koncentration

SIDA:s *bilaterala* bistånd bör under 70-talet gradvis kunna koncentreras till ett färre antal länder än vad som hittills varit fallet. FN-organens sista 'tabun' har fallit; de kan nu tillhandahålla vad som helst, även preventivmedel. Därmed är en tidigare svensk specialitet allmängods och det finns inte längre anledning att sprida de svenska insatserna till jordens alla hörn. Leveranserna av preventivmedel till många olika mottagare var ofta komplicerade och tidsödande. Politiska svårigheter och nitiska tulltjänstemän, som i fjärran hamnar följde gällande instruktion att kondomer var djävulens påfund, gjorde insatserna oproportionerligt svåradministrerade. Men, utan detta stöd hade djärva kvinnor och män i försiktiga regeringar inte kunnat hävda sin tes om familjeplaneringens förtjänster. Många u-länder hade förlorat viktiga år i kampen mot tiden. Idag kan många av dessa speciella insatser överlåtas på FN-organen, som, till skillnad från SIDA, har en väl utbyggd infrastruktur i flertalet u-länder.

Valet av länder för fortsatt bilateralt svenskt stöd aktualiserar olika tänkbara kriterier. Det är väsentligt att SIDA – och u-landet – har god erfarenhet av tidigare samarbete. När befolkningsutvecklingen, som i Indien och Pakistan, är av avgörande betydelse inte bara för länderna själva utan också har implikationer för global befolkningsproblematik så kan detta tala för en bilateral satsning. U-länder, som i sin verksamhet prövar problemlösningar av potentiellt intresse för allmän familjeplaneringsstrategi, bör kunna komma ifråga. P-pillerpro-

grammet i Malaysia t.ex. bär en stark prägel av tillämpad forskning i nationell skala. Dessutom gäller förstås andra kriterier som programmets förmåga att absorbera bistånd, administrationens effektivitet, utbudet av alternativt bistånd och landets potential att utveckla regionalt ledarskap på ett ännu ofta känsligt ämnesområde.

I många av de länder med vilka SIDA planerar långsiktigt samarbete på familjeplaneringens område kommer svenska experter att placeras. Dessa skall i samråd med mottagarlandet ge råd åt SIDA var svenskt stöd behövs och hur det kan bli effektivast. Så pass mycket erfarenhet har nu ackumulerats i många stora u-länder framförallt i Asien, att generell rådgivning kring programplanering och organisation minskat i aktualitet. Detta gäller dock inte i vissa delar av Latinamerika, och framför allt inte i stora delar av Afrika. Behovet av experter på specialområden som dataanalys av programmens effekt på fertiliteten, kommunikationsstrategi och medicinsk forskning kvarstår.

Forskning

Detta leder oss in på *forskningen*. Familjeplaneringen brottas idag med två huvudproblem. Vi saknar 'det perfekta' preventivmedlet. Dessutom vet vi förfärande litet om vad som styr människans fertila beteende. Bägge dessa frågor har särskild aktualitet i u-länderna.

När det gäller preventivmedlen så har utan tvekan viktiga framsteg gjorts i och med tillkomsten av p-pillren och de olika livmoderinläggen, 'spiralerna'. Det har emellertid visat sig att p-pillren är svåradministrerade och kräver en individuell disciplin och daglig motivation som gör dem mindre användbara i u-landssammanhang. Dessutom är inte alla hälsovårdsmyndigheter beredda att rekommendera denna metod till massprogram för kvinnor som lider av näringsbrist och har en långt ifrån fullgod hälsostandard.

Livmoderinläggen, framför allt den s.k. Lippes loop (slyngan), väckte stora förhoppningar när de introducerades. Tyvärr brast det emellertid i utbildningen av den personal som skulle applicera inläggen och patienterna fick inte tillräcklig information. När tidsfaktorn sedan gjorde att patientuppföljningen ofta totalt negligerades kom metoden på många håll i vanrykte. Allt från hjärtbesvär till infektioner kom att skrivas på spiralernas konto. En metod som kunde ha blivit av mycket stor

betydelse blev efter de första årens framgångar på många håll ett halvt misslyckande.

McLuhan säger att mediet är budskapet. Det är möjligt att resonemanget har speciell relevans ifråga om preventivmedel. Vi måste nu satsa på att få fram ett medel som har hög effekt, saknar skadliga biverkningar och är lätt att administrera. Metoden måste vara 'u-landsvänlig', d.v.s. den måste anpassas till den miljö där den skall användas. Priset bör förstås vara det lägsta möjliga, men utan tvekan är ett i övrigt perfekt medel, som bättre än de hittills existerande kan sälja sig självt, värt ett avsevärt pris. Det är i och för sig utomordentligt värdefullt att SIDA genom sin omfattande inköpsservice pressat världsmarknadspriserna på kondomer och p-piller till en nivå som ingen annan köpare förmått. Detta kommer alla intresserade u-länder till godo. Men efterfrågas preventivmedel endast i begränsad omfattning blir prisfrågan mindre relevant. Här om någonsin torde gälla att det finns en stark motivation att betala för vad som upplevs som kvalitet.

SIDA behöver mycket betydande ekonomiska resurser för att i sin tur kunna öka stödet åt kontraceptiv forskning. Samarbete med Karolinska Institutet och WHO pågår sedan någon tid. Förhoppningen är att Världshälsoorganisationen skall samordna de internationella ansträngningarna på detta område. De har hittills varit helt otillräckliga. Därför låter också resultaten vänta på sig.

Men om inte det 'perfekta' medlet dyker upp? Eller om det skulle visa sig att det inte säljer sig självt trots sina många goda egenskaper? SIDA genomför under hösten 1970 första etappen i en utredning som skall kartlägga den tvärvetenskapliga s.k. *motivationsforskningen*. Vad vet vi idag om de faktorer som påverkar människornas fertila beteende? Vilken forskning görs i Sverige och utomlands? Vilka frågeställningar är relevanta och vad behöver ytterligare analyseras? Man bör utreda förutsättningarna för en svensk satsning på detta väsentliga område. Forskningen bör baseras på ett nära samarbete med internationell expertis och måste huvudsakligen repliera på data från u-länderna. Även denna forskning kommer att kräva ökade resurser, om än av mindre omfattning än kontraceptivforskningen.

Målsättningen för SIDA:s forskningsstöd skulle sålunda gå ut på att få fram bättre preventivmedel och därtill hitta kommunikationsvägar för att öka motivationen för färre födslar per familj med större spridning mellan barnen.

Sexualundervisning och hälsovård

Med en successiv tillämpning av koncentrationsprincipen bör effektiviteten och utnyttjandegraden av tillgängliga resurser kunna höjas. Utrymme måste emellertid ges för vissa typer av insatser som inte nödvändigtvis behöver förläggas till koncentrationsländerna. Dit hör utbildning i *familjefrågor inkl. sexualundervisning,* där Sverige var en av pionjärerna. Detta ämne tilldrar sig speciellt intresse i Latinamerika. SIDA anordnade under 1969 ett seminarium i dessa frågor för framstående latinamerikaner. SIDA har också finansierat ett liknande program i Kyrkornas Världsråds regi. Det finns skäl att anta att denna ämnessektor kommer att expandera. Vår neutralitet och allmänna samhällsfilosofi tycks göra oss acceptabla att arbeta med frågeställningar, där erfarenhetsmässigt andra biståndsgivare kommit till korta.

Familjeplanering innebär inte någon patentlösning på u-ländernas problem. Födelsekontroll ersätter inte behoven av omfattande investeringar inom de många sektorer som berörs av utvecklingsproblematiken. Tvärtom finns det mycket som tyder på att familjeplanering lättare accepteras om den integreras i allmänna utvecklingssträvanden. Det kan te sig som självklart att familjeplanering skall utgöra en del av och inte ett villkor för utvecklingsbistånd i allmänhet. Inte desto mindre höjs idag i den internationella debatten röster för att u-länderna inte bör erhålla bistånd med mindre de förbinder sig att påbörja nationell familjeplanering. Skulle så ske tror jag man begår ett allvarligt misstag. Familjeplaneringen är inte betjänt av Potemkin-kulisser. Kliniker utan besökare och förråd där preventivmedlen långsamt förstörs kan inte vara något att sträva efter. Det finns för mycket av den varan redan.

Speciellt oroande är tanken att insatser för att förbättra hälsovården skulle stå i något slags motsatsförhållande till behovet att minska nativiteten. Detta skulle speciellt gälla stöd för förbättrad mödra-barnavård. Denna föreställning är etiskt oacceptabel och dessutom sannolikt sakligt felaktig. Mycket tyder på att budskapet om färre graviditeter inte går hem hos mödrarna i miljöer med hög spädbarnsdödlighet. Är det så konstigt? Skulle vi själva idag ha en eller två födslar per familj om det var vanligt att barn dog före femton års ålder? Slutsatsen för SIDA:s vidkommande bör vara att visa öppenhet för vidgade insatser på mödra-barnavårdens område om i övrigt bra projektförslag kommer fram. Kanske kommer det att visa sig att

en ökad satsning inom hälsovårdssektorn, inkl. nutrition, är ett av de effektivaste sätten att marknadsföra familjeplanering.

5. *Inför framtiden*

Enligt FN:s prognoser kommer världens befolkning år 2030 att uppgå till 11 miljarder. Varje minut tillkommer då 385 människor. Av dessa kommer endast 30 att födas i länder som i dag rubriceras som i-länder. De övriga 355 barnen kommer till världen i de områden vi kallar u-länder.

Till denna beräkning kan göras tre kommentarer.

1. Prognosen är sannolikt i underkant, då den baserar sig på vissa antaganden som idag anses alltför 'optimistiska'.
2. År 2030 är inte så avlägset som det kan låta. Då blir dagens sexåring folkpensionär – om allt går väl.
3. Det är klart att folkökningen i dess nuvarande vansinnestakt kommer att stoppas dessförinnan. Frågan är bara hur. Genom familjeplanering eller enligt Naturens hårda lagar?

Data från Asien, Afrika och Latinamerika visar att u-länderna kommer att behöva allt tänkbart stöd i sin strävan att sprida familjeplaneringens idé. Satsningen på födelsekontroll måste integreras i den allmänna utvecklingsansträngningen. Den berör och påverkas i sin tur av utvecklingen inom nära nog samtliga sociala och ekonomiska samhällssektorer.

Det kommer att behövas tålamod innan bestående förändringar i fertiliteten kan uppvisas. Hittills uppnådda resultat lämnar inte utrymme för någon oreflekterad optimism. Först nu börjar vi inse hur litet vi vet om människornas sociala beteende. Det låter sig inte manipuleras för att passa ekonomiska fem-årsplaner.

Den s.k. gröna revolutionen, den förbättrade jordbrukstekniken, har gett världen en tidsfrist att återställa den livsviktiga balansen. Samtidigt växer insikten om att det inte bara är u-länderna som har ett befolkningsproblem. Miljökrisen i i-länderna har gett oss en tankeställare. Konsumtionssamhällets slit- och slängfilosofi bär rovdriftens alla kännetecken. Alltfler forskare börjar se befolknings- och miljöfrågorna i ett sammanhang. Problemens nära släktskap undanskymmes inte längre av att de tar sig skilda uttryck beroende på det internationella samhällets varierande utvecklingsnivåer. Vi kommer snart att tvingas ta ställning till grundläggande frågor om resursanvänd-

ning och metoder. Var börjar och slutar den mångomtalade solidariteten? Kanske kan befolknings- och miljöproblemen i kraft av sin allmängiltighet hjälpa fram ett internationellt handlingsprogram. Alternativet – en hungrande, desperat människomassa på en förgiftad och utplundrad planet – kan inte längre önsketänkas bort.

Litteraturhänvisningar

1. Hankinson, RKB (Ed): *Family Planning and National Development*, Proceedings of the Conference of the IPPF, Bandung, June 1969. (London 1969).
2. Ruprecht, Theodore K and Carl Wahren: *Population Programmes and Economic and Social Development*, OECD Development Centre Studies. (Paris 1970).
3. Berelson, Bernard (Ed): *Family Planning Programs. An International Survey*. Basic Books (New York 1969)
4. *Rapport från SIDA* nr 5 1970.

Ulf Himmelstrand

Familjeplanering, marxism och fattigdom[1]

För inte länge sedan var det helt oproblematiskt att i Sverige tala sig varm för familjeplanering i utvecklingsländerna. Det var en självklarhet att dessa länder behövde familjeplanering i stor skala.

De kommunistiska ländernas negativa inställning till familjeplanering i utvecklingsländerna var det på den tiden inte svårt att avfärda; det räckte med att stämpla uppfattningen som kommunistisk för att avföra den ur diskussionen. Numera är det inte lika lätt att bortse ifrån marxistiska invändningar mot familjeplanering i u-länderna. Debattläget är ett helt annat. Marxistiska uppfattningar är inte längre tabu och debattörer med den inriktningen har publicerat en rad slagkraftiga arbeten om vår biståndspolitik, där man bl.a. kritiserat familjeplaneringen som ett försök från överklasserna i rika och fattiga länder att bevara det bestående och hindra nödvändiga revolutionerande förändringar i u-ländernas samhällsstruktur.

Det nya debattläget innebär emellertid att inte bara marxistiska utan även andra FPMare (=familjeplaneringsmotståndare) fått vind i seglen. En repetitionskurs i argumenteringen för och emot kan därför vara på sin plats, med några personliga slutsatser. Först de gängse argumenten; sedan de specifikt marxistiska.

Historiska paralleller

Mot en massiv insats för familjeplanering i u-länderna har det anförts att de mindre utvecklade ländernas utveckling helt enkelt är en upprepning av utvecklingen i i-länderna; de skulle befinna sig i samma stadium av utveckling som Västerlandet när man där började industrialisera och när mortaliteten sjönk. Om så är fallet så kommer förr eller senare u-ländernas befolkningstillväxt att 'spontant' minska på samma sätt som Västerns gjorde det.

Denna trösterika tanke emanerar ur några intressanta och i och för sig inte orimliga historiska antaganden. Man utgår ifrån

1. Bidraget har tidigare publicerats i Rapport från SIDA (5/1970).

att industrialiseringen och urbaniseringen i Västerlandet försiggick samtidigt med djupgående förändringar i synen på och attityden till livet i allmänhet. En mer rationell och beräknande attityd med förbättrade livsbetingelser som mål blev alltmer dominerande. Såväl den minskande dödligheten som den något fördröjda minskningen i födelsetalen antas vara en följd av denna rationella välfärdsattityd. Det faktum att minskningen i födelsetal i större delen av Västerlandet kom något senare än minskningen i dödlighet skulle bero på att det tog en viss tid för befolkningen att till följd av befolkningstrycket bli fullt medveten om sin fattigdom och om behovet av födelsekontroll.

Samma mekanismer – en alltmera rationell attityd, som skapar ett medvetet behov av familjeplanering, när befolkningstrycket blivit akut – tänker man sig ska fungera i utvecklingsländerna. Bara man ger sig till tåls kommer familjeplaneringen spontant igång i utvecklingsländerna utan några massiva insatser från de rika länderna, menar man.

Man kan peka på två fundamentala fel i detta resonemang.

För det första: De kraftigt minskande dödssiffrorna i världens u-länder är inte huvudsakligen ett resultat av *inre* förändringar i samhället, vilket var fallet i Europa. Huvudorsaken ligger i den medicinska vetenskapens framsteg, vilka har 'importerats' från Europa och USA. I detta sammanhang bör det poängteras att den minskade dödligheten i Europa för hundra år sedan huvudsakligen berodde på förbättrad renlighet, nutrition och hygien, d.v.s. på en höjning av levnadsstandarden, och inte på den moderna medicinska vetenskapen, vilken utvecklades mycket senare.

Det faktum att de minskade dödssiffrorna i u-länderna inte har sitt ursprung i inre samhällelig utveckling utan beror på yttre faktorer, gör det alltså omöjligt att på den punkten dra några direkta paralleller med utvecklingen i Europa under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet.

För det andra är det ett historiskt fel att antaga att födelsekontrollen var ett svar på den ökade *fattigdomen* i de europeiska länderna vid ett kritiskt skede av befolkningsutvecklingen och industrialiseringen. I Europa har den ekonomiska tillväxten i allmänhet föregått befolkningstillväxten och den senare 'spontana' familjebegränsningen. *Där fattigdomen var mest utbredd gick födelsesiffrorna ner senare än någon annanstans.* Slutsatsen är att den avgörande faktorn bakom användningen av olika metoder för födelsekontroll i varje fall inte var fattigdom eller hunger utan kanske snarare en önskan hos folken att bevara eller förbättra en redan i viss mån förbättrad levnadsnivå. Det gällde att gripa de tillfällen som den framträngande industrialiseringen erbjöd – tillfällen som dock inte kunde upplevas som realistiska av det fattigaste och barnrikaste proletariatet. Bland de fattiga och okunnigaste behövdes särskilda insatser, sådana som Elise Ottesen-Jensens på 30-talet här i Sverige.

Fattigdomen i sig själv ser alltså inte ut att skapa starka drivfjädrar för familjeplanering. Tvärtom kan man tänka sig att det finns ett positivt samband mellan fattigdom och sexuellt beteende, som motverkar en sänkning av födelsetalen. En indisk gynekolog berättade för mig att ett av familjeplaneringens största handikapp bland de fattiga var att sexuell samvaro för dem ofta utgjorde den enda tillgängliga förströelsen.

Det krävs samlade krafter och noggrann planering för att bryta den historiska trenden i den tredje världens befolkningsutveckling och för att bringa den ekonomiska utvecklingen och befolkningsutvecklingen i takt med varandra.

Familjeplanering eller ekonomisk utveckling

Eftersom den behövliga insatsen gäller två storheter – befolkningsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen – så kan man här välja mellan två strategier: familjeplanering och ekonomisk planering. Dessa behöver givetvis inte stå i motsättning till varandra utan kan komplettera varandra. Men eftersom debatten ofta presenterar dessa alternativ som motsatser och inte som komplement, och eftersom det greppet i varje fall har fördelen att ge vardera alternativet en skarpare profil, så kan presensationen säkert vinna på att de två strategierna till att börja med ställs mot varandra.

När man från icke-marxistiskt håll – främst från en del katolska kretsar och från nationalister, som satt likhetstecken mellan nationell kraftsamling och expansiv befolkningsutveckling – argumenterat mot familjeplaneringen och för en större insats ifråga om den ekonomiska utvecklingen, så har detta ofta skett med hänvisning till de underutnyttjade naturresurserna i u-länderna. När antalet invånare per odlingsbar ytenhet är gynnsamt skulle det vara inte bara överflödigt utan rent av felaktigt att hålla tillbaka den naturliga befolkningsökningen. I stället borde man aktivera den växande befolkningen till att odla upp en större del av den tillgängliga jorden.

Det största felet i denna argumentering är att man inte tagit

hänsyn till *tidsfaktorn*. De barn som föds idag kommer att bidra med arbetskraft först om ca 15-20 år. Inte desto mindre är de konsumenter i samhället från den dag de föds med ökande anspråk på konsumtion alltefter som de närmar sig skolåldern. Skolor måste byggas, lärare måste utbildas, sjukhus måste expandera etc. Som en följd härav blir det en ogynnsam balans mellan de investeringar, som skall främja en dynamisk utveckling, och de 'demografiska' investeringar, som endast är avsedda att bevara en dräglig levnadsstandard för en ständigt växande befolkning. Det blir inga pengar över för verkligt produktiva investeringar. Medan gräset växer dör kanske den legendariska kon.

Social och mänsklig erosion

Ett annat ekonomiskt men knappast marxistiskt argument mot familjeplanering, går ut på att ett stort barnantal kan stimulera föräldrarna till att arbeta hårdare för att hjälpa fram alla sina barn till ett bättre liv. Genom denna större arbetsinsats skulle också den ekonomiska utvecklingen stimuleras.

För argumentationen är det kanske av mindre vikt att notera att de afrikaner, som framförde denna synpunkt till mig, själva oftast haft en begränsad barnaskara och tillhört eliten. Men det är inte ointressant. Viktigare är att påpeka att det inte bara är arbetets kvantitet utan i lika hög grad dess kvalitet, som är avgörande för utvecklingstakten. Det slit och släp, som följer med försörjningsbördan för en stor barnaskara, öppnar sannerligen inte produktionen för nya arbetsformer och sinnet för nya möjligheter. Man har då inte tanke på annat än att acceptera vilket traditionellt slitgöra som helst inom ramen för den existerande ordningen, d.v.s. arbeten, som varken kräver eller stimulerar till utveckling av kunskaper, skicklighet och medvetande. Arbete i sådana former innebär en psykologisk och social erosion, helt analog med den landerosion, som blir följden av en överexploatering av jorden. Men på något sätt har vi ofta svårare att få syn på människans exploatering av människan än på problem i samband med människans exploatering av naturen.

Revolutionsutopism

Styrkan i den marxistiska analysen av dessa förhållanden är att den har begrepp för att analysera både undersysselsättning

och exploatering. Den kan anvisa vägar att minska vad man kallar den relativa överbefolkningen genom att kraftigt öka sysselsättningen utan att öka utsugningen och kan peka på enstaka exempel i u-länderna, som inger ett visst hopp om den vägens framkomlighet – t.ex. Castros Cuba. Man vill ha en revolutionär ekonomisk utveckling, som gör slut på den misshushållning med arbetskraften och den utarmning av de arbetslösa, som förefaller att vara ofrånkomligt förknippad med de relativt kapitalintensiva produktionsmetoder, de små industriella enklaver eller ojämlikhetsökande 'gröna revolutioner', som följer med u-ländernas beroende av de kapitalstarka och tekniskt-vetenskapligt rustade länderna i den internationella ekonomin.

Svagheten i debattinläggen om familjeplaneringen från marxistiskt håll ligger enligt min mening inte i och för sig i deras analys av marknads-, sysselsättnings- och exploateringsproblemen i utvecklingsförloppet utan i det minst sagt utopiska sätt, på vilket den marxistiska idealbilden ofta tillämpas vid resonemang om familjeplanering och ekonomisk utveckling i länder, som *inte* är socialistiska och inte heller ser ut att bli det i brådrasket. Dessutom förråder dessa marxistiska inlägg ofta en stor okänslighet för könsexploateringen av u-landskvinnor. Kontrasten är bjärt till samma personers radikala entusiasm för den svenska kvinnans frigörelse genom t.ex. fri abort. Vill man försvara denna skiljaktighet i synen på den svenska kvinnan och u-landskvinnan med att förhållandena är så olika i Sverige och i u-länderna, så kunde man kanske begära en viss förståelse för att man också vid avvägning av insatser för familjeplanering och ekonomisk utveckling behöver ta hänsyn till olikheter mellan länder, ja även till olikheter mellan icke-socialistiska länder.

Enligt det utopiskt 'marxistiska' schemat – jag sätter här citationstecken kring marxistisk, eftersom Marx själv, som bekant, starkt kritiserade utopiska idealföreställningar – så finns det inget annat att göra med de länder, som inte passar med idealmallen, än att sortera in dem i en gemensam, odifferentierad fördömelse till dess att de genom en revolution gör sig förtjänta av stöd. Familjeplanering skall man absolut inte hjälpa dessa länder med, eftersom en minskning av befolkningstrycket minskar trycket för framsteg och revolution.

Men denna revolutionsutopism kan alltså mycket väl angripas från ortodoxt marxistiska utgångspunkter. Marxistisk analys utgår ingalunda från antagandet att utarmning som sådan

ger upphov till impulser till omvälvande förändringar. Därtill krävs ett medvetande, som sannolikare uppkommer bland människor, som inte är helt fångna inom utarmningens snäva horisont utan fått en försmak av eller inblick i den ekonomiska utvecklingens möjligheter. Upplopp sprungna ur nöd och desperation kan naturligtvis tänkas inom utarmade grupper i städernas slum eller i en väl samlad lantbefolkning; men upplopp är inte detsamma som revolution. Upplopp utan medvetande kan under överskådlig framtid lika väl tänkas stärka de reaktionära som de progressiva krafterna. När man pekar på att revolutionära bonderörelser uppkommit t.ex. i tättbefolkade och utarmade områden i Kina och Vietnam bortser man från att mobiliseringen av folket här skedde inte som en följd av utarmningen som sådan, utan genom krigshändelser med en helt annan bakgrund, som inte finns med i bilden i andra utvecklingsländer, där utarmning hotar till följd av befolkningstrycket.

Inga illusioner

Minst lika rimligt som att anta att familjeplaneringen befäster den rådande ordningen är att anta att man i en del länder kan skapa ett något bättre utgångsläge för omvälvande förändringar genom att nå ut med familjeplanering till de breda folklagren. Vad som däremot är mycket osannolikt är att sådana ansträngningar enbart – och relativt snabbt – skall ge oss ett gynnsammare förhållande mellan befolkningsutveckling och ekonomisk utveckling. Där ska vi inte göra oss några illusioner. En mera realistisk målsättning är att ge tillräckligt många föräldrar tillräckligt andrum i barnafödslar och i försörjningen för att de, för det första, ska uppleva en viss absolut förbättring av sin situation och, för det andra, bli istånd att tänka över de relativa välståndsklyftorna och att resa krav på deras överbryggande.

Oavsett hur en marxistisk klassanalys skall utföras med avseende på familjeplaneringens roll i (ännu) icke socialistiska länder, så finns det avslutningsvis anledning att trycka på två synpunkter.

Exploatering av kvinnan

För det första kan man hävda att varje kvinna och man i utvecklingsländerna likaväl som hos oss rent principiellt har en

rätt till information om sådana förhållanden, som intimt påverkar deras egna liv, i synnerhet om dessa förhållanden är av det sällsynta slaget att de kan regleras av individerna själva, vilket ju i stort sett är fallet med familjeplanering. Sedan kan var och en ta ställning till hur de ska ställa sig till familjeplaneringen som sådan och dess olika metoder. Formulerar man familjeplaneringen primärt som en rätt till information, så kan den inte så lätt uppfattas som något man pådyvlar någon.

Denna rätt till information är givetvis särskilt betydelsefull för kvinnan. Män, som i sin fantasilöshet har svårt att se vinningen för både individ och samhällsutveckling av att kvinnor får tid med annat än barnafödande och barnpassning, men är angelägna att inte genom vacklan göra bort sig i familjeplaneringsdebatten, bör i principen om rätten till information finna en ledstång för respektabla ställningstaganden i denna fråga.

För det andra är vi nu mogna att framhålla att familjeplanering och insatser för ekonomisk utveckling *inte* är varandras motsatser utan i hög grad förutsätter varandra. Inte minst bör det betonas att familjeplaneringskampanjer har betydligt större möjligheter att bli framgångsrika, om en bred ekonomisk utveckling redan kommit igång.

Organisation och medvetande

Idealet vore att kunna åstadkomma en organisatorisk sammankoppling av de orsakskedjor, som påverkar dödstal, födelsetal och medvetandet om möjligheterna till ökat välstånd genom t.ex. familjeplanering. Man kan på goda grunder anta att dessa orsakskedjor i högre grad var sammankopplade i Europa från 1800-talet och framåt än vad de är i dagens utvecklingländer.

Som vi redan antytt har det i utvecklingsländerna närmast varit så, att den orsakskedja, som påverkar minskningen av *dödstalen* – här ingår inte bara den moderna medicinen utan också renlighetskampanjer och bekämpning av härdar för sådant som malaria och andra insektsspridda farsoter – som regel inte är sammankopplad med de orsaker, som reglerar *födelsetalen*, d.v.s. 'traditionella' attityder till fertilitet och arbete och tro på att barnaskaran fortfarande hotas av stark reduktion genom dödsfall. Den organisatoriska målsättningen för familjeplaneringen bör vara att i u-länderna skapa institutionella former för en sammankoppling av dessa åtskilda orsakskedjor. Det vanligaste sättet att åstadkomma detta är att låta samma institutioner, som medför sänkning av dödstalen genom förbätt-

rad hälsovård och hygien, också få hand om familjeplaneringen. Men man kunde i lika hög grad tänka sig att knyta an informations- och distributionsnät för familjeplanering till aktioner för bättre avloppssystem eller för moskitbekämpning mot malaria eller till ekonomiska organisationer som fackföreningar och kooperativa föreningar.

Hur man i praktiken bäst ska lösa problemet att i varje särskilt fall sammankoppla orsakskedjorna för dödstal, födelsetal och framstegsmedvetande är en fråga, som måste besvaras på grundval av en god kännedom om samhällsstruktur och kulturell egenart i varje särskilt land. Frågan måste lösas i nära samband med sådana krafter i landet, som både har en någorlunda bred folklig kontakt och inflytande på dem som svarar för relevanta beslut, oavsett om dessa är centraliserade eller decentraliserade.

Anna Wieslander
Bistånd till kvinnor i u-land

Man kan fråga sig om det kan vara av intresse att ägna speciell uppmärksamhet åt kvinnornas villkor i de fattiga länderna. Kräver inte jämlikhetstanken att man upphör med särbehandling av kvinnorna i diskussion och praktik? Jag tror inte det, varken i Sverige eller i andra länder. Männens försprång när det gäller ekonomisk makt, utbildning och inflytande, är så stort att kvinnorna måste kompenseras genom speciella åtgärder. Kvinnornas problem är till stor del gemensamma i de flesta länder. Dessa problem kan inte lösas med isolerade reformer eller aktioner som berör endast kvinnorna. Den slutliga lösningen kan inte ske annat än genom en fundamental social förändring. Men för att kvinnorna ska kunna medverka i den, krävs att de förbereder sig för ett ökat deltagande i samhällslivet. Deras traditionella ställning i familjen försvårar för dem att genom egna initiativ förändra sina förhållanden.

Kvinnornas situation i de fattiga länderna varierar givetvis, från komplett avskiljning från omvärlden i vissa muslimska länder till områden med betydande självständighet för kvinnorna. Ett gemensamt drag för det traditionella samhälle man på de flesta håll är på väg ifrån är en strikt arbetsfördelning mellan man och kvinna. Kvinnans domän är hemmet, barnen samt anskaffande och tillredning av föda, d.v.s. på många håll ansvar för jordbruket, medan mannen svarar för familjens kontakter och aktiviteter utanför hemmets ram. Familjen utgör en produktionsenhet, där manliga och kvinnliga uppgifter har lika ekonomiskt värde.

Den moderna utvecklingen är på väg att bryta detta mönster. Övergången till marknadsekonomi åstadkommer i u-länderna liksom i de flesta europeiska länder en nedvärdering av kvinnornas traditionella uppgifter, eftersom dessa inte kan mätas i pengar. Viktiga funktioner i familjen övertas av samhället, av männen eller av nya redskap och kvinnornas inflytande och ekonomiska betydelse minskas. Visserligen har nya lagar kommit till som skapar förutsättningar för större jämlikhet mellan könen. Visserligen bereds också flickor i ökad utsträckning till-

fälle till utbildning i olika former. Men trots dessa fakta tenderar klyftan i kunskap och inflytande mellan män och kvinnor att öka. En journalist i den nordafrikanska veckotidningen Jeune Afrique skriver: 'Idag ger konstitutionen rösträtt åt kvinnor i alla världens länder utom sju. Men kvinnorna är inte männens jämlikar. På alla plan ringaktar, bedrar, bestjäl och exploaterar männen kvinnorna. Lagarna förvrider konstitutionerna och männen förvrider lagarna.'

Kvinnornas roll i utvecklingsarbetet

Vid ett möte med ECOSOC, FN:s ekonomiska och sociala kommission, inleddes en resolution med följande fras: 'Övertygade om att eliminerandet av kvinnodiskriminering är oundgängligt, inte endast för att kvinnorna ska kunna fullt utveckla sina möjligheter att fullgöra sin alltmer betydelsefulla roll i samhället, utan också därför att ingen nation kan uppnå full och hel utveckling utan att kvinnorna deltar i arbetet i största möjliga utsträckning . . .'

Erkännandet att kvinnornas medverkan i utvecklingsarbetet utgör en förutsättning för fullständig ekonomisk och social utveckling är knappast främmande för en svensk. I Sverige har kvinnornas deltagande i produktionen verkningsfullt bidragit till den ekonomiska utvecklingen under 1900-talet. I länder, som kämpar med stora sysselsättningssvårigheter, och där utbildningssektorn år efter år tar oproportionellt stor del av nationalbudgeten, ter det sig inte lika självklart att verka för kvinnors utbildning och deltagande i produktionen. Ändå tycks den meningen alltmer vinna gehör, att en förbättring av kvinnornas ställning i de fattiga länderna inte enbart är en humanitär fråga, utan en ekonomisk och social angelägenhet av vikt. Man erkänner att det är omöjligt att utveckla ett land, om hälften av dess befolkning lämnas bakom. Inte minst accepteras detta tankesätt, när kvinnornas centrala roll i familjen är på tal. Om inte de mödrar och mormödrar, som har hand om barnen, har kunskaper som gör det möjligt för dem att solidarisera sig med den moderna utvecklingen, kan de komma att motverka de nya planerna. 'Okunniga kvinnor är farliga kvinnor', sägs det.

Om målet för utvecklingsarbetet är jämlikhet och social och ekonomisk utveckling, utgör kvinnornas fullständiga deltagande i detta arbete ett viktigt medel. Vägen dithän går över lagändringar som motverkar könsdiskriminering och utbildning.

Mellan olika länder finns avgörande skillnader i fråga om angreppsmetod. Vissa länder, som t.ex. Kina och Nord-Korea, väljer att från början söka göra kvinnorna till männens jämlikar i arbetslivet, genom att eftersträva lika utbildning, lika tillträde till olika arbeten och genom att ordna så, att barnen tas om hand av samhället. I de flesta länder skyggar man för alltför stora ingrepp i den traditionella arbetsfördelningen mellan män och kvinnor; i den mån kvinnorna medverkar i produktionen sker det i konventionella uppgifter. I ytterst få länder, såvitt jag vet, söker man göra upp räkningen med traditionella föreställningar om vad som är manligt och kvinnligt, när det gäller rollerna inom familjen.

Utbildningssituationen

'Utbilda en man och du utbildar en individ – utbilda en kvinna och du utbildar en familj, en släkt, ja en hel nation'.

Mellan hälften och en tredjedel av världens vuxna befolkning, ca 800 miljoner människor, beräknas vara analfabeter. Av dem är 70 % kvinnor. Det finns länder, där andelen kvinnor som inte kan läsa och skriva uppgår till 99 %.

Trots det formella skolväsendets expansion under de senaste decennierna i u-länderna har ännu långt ifrån alla barn möjlighet att gå i skola. På alla utbildningsnivåer är flickorna i mindretal. I Afrika är 37 % av barnen i primärskolorna flickor. På sekundärskolenivån är andelen än mindre. En tredjedel av studenterna vid universiteten är kvinnor, medan den tekniska utbildning som finns är praktiskt taget förbehållen manliga elever.

Primärskolan är vanligen samskola. Men sekundärskolorna utformas oftast som internat, och är då i de flesta länder separat för flickor och pojkar. Flickorna missgynnas givetvis av detta faktum – antalet skolor för flickor är färre; ibland är lärarna sämre utbildade och kursplanerna annorlunda.

Även i yrkesundervisningen är könsdiskrimineringen uttalad. Man kan ta den europeiska arbetsmarknadssituationen som exempel. Med stöd av de internationella organisationerna inrättas i land efter land yrkesskolor för manliga resp. kvinnliga yrken, för pojkar och flickor separat. Enligt Internationella arbetsorganisationens, ILO:s, statistik, finns det institutioner för kvinnlig yrkesutbildning i 13 afrikanska länder. Den är dels inriktad på sådan verksamhet, som enligt afrikansk tradition är kvinnlig, såsom hushåll och barnavård, dels i yrken som

i många länder tidigare varit manliga, t.ex. sömnad, men också i 'nya' yrken, som t.ex. kontorsgöromål. Genomgående är, att de yrken flickorna utbildas i vanligen har låg prioritet i ett lands planering och ger dåliga inkomster för individen. De flesta länder önskar inte utbilda kvinnor i yrken, där de kan komma att konkurrera med männen på en trång arbetsmarknad. Endast få länder ger flickor tillträde till den reguljära jordbruksutbildningen – trots att det i Afrika på många ställen är kvinnorna som bär upp jordbruket – och ett land (Guinea) tar in flickor i utbildning för industrin.

Skälen till diskriminering av flickor i utbildningssammanhang varierar. I de länder, där skolgång är belagd med avgifter, utgör dessa ett hinder för flickornas utbildning. Flickor från välbärgade hem får oftast gå i skola, men i fattiga hem utnyttjas de knappa resurserna i första hand för pojkarnas, de framtida familjeförsörjarnas, utbildning.

Flickornas traditionella uppgifter i hemmen som moderns hjälpreda försvårar för dem att börja eller fullfölja studier. Det är vanligt att åtminstone en av flickorna stannar hemma i familjen för att hjälpa till i hushållet. Generellt är dessutom bortfallsprocenten högre bland flickor, i vissa länder så hög som 80 % i primärskolan.

Ett tunisiskt exempel kan illustrera situationen. En familj har åtta barn, fyra pojkar, fyra flickor. De två äldsta pojkarna har god yrkesutbildning och arbetar utanför hemmet. Den äldsta flickan är analfabet. Pojke nummer tre är i färd med att ta studenten. Nästa flicka går i samma klass som sin tre år yngre bror – hon har måst gå om klasser tre gånger. De två yngsta flickorna går i skola, och deras skolgång bevakas med positivt intresse av de äldre bröderna.

Traditionella attityder till kvinnans roll är också ett allvarligt hinder för flickornas utbildning. Föräldrarna, som vanligen beslutar i dessa frågor, föredrar ett fördelaktigt giftermål för flickornas del framför fullbordad utbildning. Trots lagstiftning är giftermålsåldern låg, och gifta flickor antas inte vid skolorna. Här och var börjar utbildning att ses som ett plus på äktenskapsmarknaden, men en etiopiska vittnar om sina föräldrars svårighet att få henne gift, eftersom hon hade akademisk examen: 'Männen föredrar', säger hon, 'att gifta sig med flickor utan utbildning, som inte kan ifrågasätta deras hävdvunna auktoritet.'

Kvinnans traditionella roll är också avgörande för valet av utbildning, i u-länder liksom i Sverige. Ett citat från en resolutionstext vid en konferens inom Unesco, FN:s organ för utbildning, vetenskap och kultur: '.. Hushållsämnen (home economics) skall anses ha utbildningsvärde i sig, därigenom att de förbereder flickorna för deras högsta kall i livet – omsorgen om familj och hem'.

På många platser utgör skolan dessutom ett främmande element, som man endast med tvekan kan anförtro sina döttrar åt. En tanzanisk studie om attityder till flickors utbildning visar, att många fäder fruktar, att flickorna genom skolan ska bli sedeslösa. Vad de får lära sig i skolan förefaller stå utanför familjens kontroll. Därtill kommer, att de, liksom pojkarna, efter fullbordad utbildning står främmande för de enkla uppgifterna i hembyn. Om de inte får en användbar yrkesutbildning kan de heller inte finna arbeten som motiverar deras skolgång.

Utnyttjandet av de utbildade kvinnorna i arbetslivet utgör också ett problem. ILO påvisar, att kvinnor med kvalificerad yrkesutbildning inte har svårighet att få användning av den. Utbildade kvinnliga lärare och läkare är självfallet yrkesverksamma, ty i den bristsituation som råder, har man inte råd att diskriminera. Många länder noterar också med stolthet nya landvinningar för kvinnorna – den första kvinnliga läkaren, domaren, landshövdingen, ambassadören intervjuas med porträtt i tidningen. Men för många kvinnor med lägre utbildning kommer kunskaperna inte till nytta efter giftermålet annat än som stöd för den nya generationen. Därför ses flickornas utbildning ofta som en felinvestering ur samhällets synpunkt.

Internationella kvinnoutbildningsprojekt

De internationella organisationernas arbete för kvinnors utbildning är ännu av begränsad omfattning. ILO har bidragit med stöd till yrkesutbildningsinstitut i en rad länder, t.ex. Tunisien, Mali, Gabon, Libyen, Rwanda, och Botswana. Valet av yrken är vanligen begränsat till de traditionella.

Unesco administrerar ett försöksprojekt för kvinnoutbildning i Övre Volta, där man bl.a. experimenterar med utbildning av vuxna kvinnor. Projektet arbetar med knappa ekonomiska resurser. I Chile pågår ett annat projekt med syfte att främja flickornas tillträde till teknisk och vetenskaplig utbildning. Det kan nämnas att hälften av eleverna i Chiles sekundärskolor är flickor. Organisationen har också stött flickskolor i olika länder, finansierat kvinnlig lärarutbildning, har ett sti-

pendieprogram och utför studier om kvinnoutbildning i olika länder. En tjänsteman är speciellt avdelad för s.k. kvinnoprojekt – av organisationens ca 2 000.

FAO i sin tur bidrar med projekt för utbildning av kvinnor i lanthushåll. Kvinnoutbildning synes för organisationen vara liktydigt med hushållsutbildning.

UNICEF, FN:s barnfond, svarar för utrustning, transportmedel och liknande till verksamheten vid utbildningscentra i 'mothercraft/homecraft' i 19 länder.

Dessutom bidrar enskilda organisationer i inte ringa utsträckning till olika centra för utbildning av kvinnor.

Sverige har, genom NIB/SIDA, verkat pådrivande när det gäller vissa av fackorganens arbete för främjande av i synnerhet afrikanska kvinnors utbildning. 1963 inledde NIB ett samarbete med ILO, FAO och Unesco, som innebar svensk finansiering av vissa projekt för kvinnoutbildning, som administreras av fackorganen. Dessa s.k. multibi-projekt utgjorde intill 1969 ett samlat program för utbildning av afrikanska kvinnor som hittills kostat ca 40 miljoner kronor.

På detta sätt har NIB/SIDA genom ILO stött två yrkesutbildningsinstitut för flickor i Kenya och Sierra Leone. Ett nytt institut i Tunisien är under planering.

Med Unesco har Sverige finansierat ett flickläroverk i Tanzania, Korogwe-skolan, som blev den tredje i landet att ge flickor utbildning till studentexamen. I programmet ingår vidare ett primärskoleseminarium för flickor i Sierra Leone, stipendier och naturvetenskaplig utrustning till flickläroverk i Ghana och finansiering av tre sekundärskolor i Tunisien. Stipendier har också utgått till ca 200 kvinnor för deltagande i kurser i byutveckling, vuxenundervisning och nutrition vid Haifa-institutet i Israel.

SIDA har vidare genom FAO stött upprättandet av en skola i lanthushåll för tanzaniska kvinnor i Musoma, Tanzania.

Multibi-projekten är inte de enda som kan ses som ett stöd för en förbättring av kvinnans ställning. I Tanzania och Kenya kommer SIDA att stödja sekreterarskolor med huvudsakligen kvinnliga elever. SIDA:s omfattande familjeplaneringsprogram bidrar till att skapa förutsättningar för kvinnornas frigörelse genom att ge familjerna möjlighet att välja när de vill ha barn och hur många de vill ha. Familjeplaneringsarbetet förenas vanligen med insatser för hälsovård av kvinnor och barn. Också vattenförsörjningsprojektet i Tanzania kan ses som ett stöd till förbättrade villkor för kvinnorna.

Värdering av insatserna

Även om många insatser görs för att stödja kvinnors utbildning i olika länder, är det ännu svårt att få en samlad bild av huruvida insatserna verkligen förbättrar kvinnornas villkor. När det gäller de svenskstödda s.k. kvinnoprojekten, har Sveriges kontakt varit begränsad, eftersom multibi-formen förutsätter att den internationella organisationen ansvarar för den direkta administrationen. SIDA får årliga rapporter om projektens framåtskridande, ofta summariska. I fråga om vissa projekt har en mer fyllig värdering gjorts. Flickläroverket i Tanzania betraktas av Unesco som det mest framgångsrika. Det finansieras sedan 1970 helt med tanzaniska medel. En särskild studie har gjorts beträffande utnyttjandet av det undervisningsmaterial, som ställts till förfogande för flickläroverk i Ghana. Haifa-institutets kurser görs årligen till föremål för uppföljning i utvalda länder som sänt stipendiater till Haifa, varvid man söker utröna i vad mån utbildningen gett kvinnorna möjlighet att i ökad omfattning verka för sitt lands utveckling. Men det rör sig om isolerade och begränsade insatser.

ILO t.ex. verkar för kvinnorna, dels genom allmänna resolutioner om arbetarskydd, likalön, ledighet för havandeskap etc. dels genom s.k. kvinnoprojekt. Men i raden av 'integrerade landsbygdsprojekt', där hela regioner avses få utvecklingshjälp på en rad samverkande områden, händer det, att kvinnornas utbildningsbehov negligeras på grund av de planerandes slentrianmässiga tänkande.

Också i fråga om Unescos program finns det anledning till oro. De s.k. kvinnoprojekten är vanligen utformade som försöksprojekt med tämligen isolerad verkan. Under tiden utvecklas tendenser i organisationens arbete som förefaller ett relativt sett minska kvinnornas utbildningsmöjligheter.

De traditionella alfabetiseringsprogrammen har på många håll haft upp till 70 % kvinnor som deltagare. Unescos nya giv för alfabetisering, programmet för 'funktionell alfabetisering' kommer inte, såvitt man kan se, att på samma sätt tillgodose kvinnornas utbildningsbehov. 35 utredningsgrupper har sänts ut till lika många länder för att studera alfabetiseringsproblem. Endast en kvinna har deltagit i en sådan grupp med speciell uppgift att utreda kvinnornas behov (Övre Volta). Funktionell alfabetisering innebär, att man i ett givet land väljer ut de sektorer inom näringslivet, som särskilt hämmas av att arbetarna är analfabeter. Dessa arbetare ges så läs-, skriv- och räknekur-

ser med anknytning till arbetet och får samtidigt viss yrkesutbildning. Detta kommer otvivelaktigt att effektivisera albabetiseringen. Men om kvinnor mest förekommer inom sektorer av näringslivet som inte anses ha ekonomisk betydelse – hushåll, sömnad – är det inte säkert att de får möjlighet att deltaga i Unescos försöksprojekt. I Tanzania, där man valt att verka inom en sektor av jordbruket, där arbetarna vanligen är kvinnor, är verkligen 75 % av kursdeltagarna kvinnor. (Märkligt nog förekommer inte en kvinna på illustrationerna till den nya läseboken.) I Afghanistan har man också valt jordbrukssektorn, men där kommer kvinnornas utbildning att beaktas först 'i sinom tid', som det står i handlingsprogrammet. När blir det? 1 % av kvinnorna i Afghanistan lär kunna läsa.

Även andra tendenser synes, åtminstone kortsiktigt, motverka kvinnornas intressen. Sextiotalets stora expansion av den formella skolan har kommit att medföra alltför stora kostnader för u-länderna. Den kvantitativa utbyggnaden har inte följts av en kvalitativ. Med Unescos stöd vill nu många länder dämpa utbyggnadstakten och satsa främst på utbildningens innehåll och kvalitet. Detta är på så sätt gynnsamt för alla elever, som de som börjar skolan kommer att kunna fullfölja skolan med goda resultat och med kunskaper som gör dem nyttiga i landets utvecklingsarbete. Men om man beaktar det faktum, att andelen flickor i skola är större där utbudet av platser står i någorlunda proportion till antalet barn i årsgruppen, förstår man att en inskränkning i platsantalet medför en större risk för flickor att gå miste om utbildning än för pojkar. På lång sikt planerar man i alla länder att ge utrymme i skolan åt alla barn, men under tiden kommer klyftan att växa mellan de utbildade männen och de outbildade kvinnorna.

Även i SIDA:s verksamhet finns oroande exempel. Den svenska inställningen till jämlikhet för kvinnorna i utbildningshänseende har år efter år uttryckts i SIDA:s anslagsäskanden och i statsverkspropositionen. Sedan 1970 omnämns inte längre detta som en prioritet. 1969 tecknades principavtal med bl.a. ILO, FAO, och Unesco, varvid fältet för multibi-samarbete vidgades till att inte enbart gälla kvinnoutbildning. Sedan dess har fackorganens förslag alltmer rört helt andra typer av projekt. Det finns inte längre något program för 'utbildning av afrikanska kvinnor'.

Vissa projekt som avsetts främja flickors utbildning kan sägas ha haft tvivelaktig effekt. De tre tunisiska skolorna avsågs i linje med den tunisiska regeringens intentioner bli flickskolor.

Genom dem skulle ytterligare nära 5 000 flickor få utbildning till studentexamen. 1968 gjordes emellertid alla sekundärskolor i Tunisien till samskolor. Eftersom detta garanterar flickorna en utbildning likvärdig med pojkarna, godtog SIDA självfallet Tunisiens förslag att detta också skulle gälla de svenskfinansierade skolorna. Men därigenom har förstås antalet utbildningsplatser för flickor ökat mindre snabbt än avsett. Det är för övrigt svårt för vare sig Unesco eller SIDA att kontrollera hur stor andel av eleverna som verkligen är flickor.

Seminariet i Sierra Leone utgör ett annat exempel på diskutabel verkan. Detta hade genom sin geografiska placering svårigheter att rekrytera elever. Enligt uppgift avser landets regering därför att stänga övriga platser i landet för utbildning av kvinnliga primärskolelärare. Vill en flicka i Sierra Leone alltså bli småskollärare, måste hon utbildas på en ort som betraktas som förvisning.

I den bilaterala verksamheten finns andra exempel på att man inte tillräckligt beaktat kvinnors utbildningsbehov. SIDA har t.ex. i många år stött yrkesutbildningen i Pakistan. Men det är först 1970 som planer föreligger på insatser för kvinnlig yrkesutbildning. På vissa håll stödjer man jordbruksutbildning, som inte ger tillträde för flickor. CADU-projektet i Etiopien som avser att stödja en hel regions allsidiga utveckling, ger vissa kurser för kvinnor. Men samtidigt lär man männen att mjölka, vilket annars i Etiopien är en kvinnlig syssla. Det kan ofta vara bra att tänka om när det gäller könsroller, men det vore bättre om kvinnorna fick ökade möjligheter, snarare än att deras traditionella arbetsfält begränsas.

I diskussioner om liknande fenomen hänvisar både fackorganen och SIDA till mottagarländernas egna prioriteringar. Om inte dessa begär kvinnoutbildning, kan man från givarens sida inte insistera på det, sägs det.

FN:s långtidsprogram

Vad som främst saknas när det gäller arbetet för kvinnornas frigörelse och ökade delaktighet i utvecklingsarbetet, är samlad kunskap om kvinnornas förhållanden från land till land. Ytterst litet forskning har gjorts på detta område. Frågan om kvinnans ställning har emellertid getts alltmer utrymme i diskussionerna på det internationella planet. 1965 förband sig FN att göra upp ett långsiktigt program för att förbättra kvinnornas ställning. 1966 och 1968 antogs vid ECOSOC:s

möte i Genève resp. i FN:s generalförsamling en deklaration om kvinnornas rättigheter. Men det var först 1970 som man vid ett möte inom FN:s kommission för kvinnornas status enades om riktlinjer för ett långtidsprogram. Som ett första led i detta program ingår en expertkonferens om kvinnans ställning som anordnas av FN:s byrå för social utveckling. En serie länderstudier som ingående redogör för kvinnornas förhållanden och deras medverkan i utvecklingsarbetet ska ligga till grund för konferensens arbete.

Det program som gjordes upp i Genève omfattar allmänna mål och s.k. minimimål. Bland de *allmänna målen* anges:

– att verka för ratificering av existerande konventioner om kvinnans status,
– att bevaka hur konventionerna efterlevs,
– att sprida information om konventionerna,
– att utarbeta konkreta arbetsprogram för främjande av kvinnans ställning inom ramen för varje lands utvecklingsplan,
– att genomföra studier av effekten av teknisk och ekonomisk utveckling på kvinnans ställning.

Bland *minimimålen* kan följande nämnas:
– utbildningsmål – eliminering av analfabetismen, lika tillgång till utbildning för män och kvinnor, samma kursplaner,
– arbetsmarknadsmål – yrkesorientering, likalön, ökning av andelen kvinnor i tekniska yrken och på beslutande poster,
– hälsovårdsmål – havandeskapsledighet, förbättrad mödra- och barnavård, familjeplanering.

Det mest positiva i långtidsprogrammet är kravet att 'kvinnofrågorna' inlänkas i resp. lands ekonomiska plan. Detta bör innebära, att frågor som rör kvinnans ställning och kvinnors utbildning inte längre benämns 'women's welfare' och därmed hänförs till humanitära och föga angelägna åtgärder. I stället ska de accepteras som en del av ett lands allmänna planering för utveckling av de mänskliga resurserna. På så sätt har man erkänt, att kvinnors rätt till utbildning och till avlönat arbete inte enbart är en rättvisefråga, utan en ekonomisk och social nödvändighet.

Men även om de uppsatta målen för långtidsprogrammet är riktiga, är målsättningen begränsad. Kommissionen ställer över huvud taget aldrig frågan, om det alls är möjligt att avgörande förbättra kvinnornas ställning inom det samhällssystem som råder i flertalet länder och som satt sin prägel på FN:s verksamhet. Kan kvinnorna frigöras utan avgörande förändringar i samhällets och familjens struktur?

Kommissionen synes anta att detta är möjligt och gör upp sitt program som en reformverksamhet inom det rådande systemet. Sett som ett led i en process som syftar till att göra kvinnorna medvetna om sin situation, om sina rättigheter och skyldigheter, utgör långtidsprogrammet en utgångspunkt för det fortsatta internationella arbetet för en förbättring av kvinnornas villkor.

Enligt kommissionen går vägen till kvinnornas frigörelse över lika tillfälle till utbildning och arbete för kvinnor och män. De främsta åtgärderna för att uppnå en sådan ordning måste då vara att dels bygga ut utbildningsväsendet i de berörda länderna, dels verka för att röja undan hindren för flickors deltagande i utbildning och för kvinnors deltagande i produktionen.

Det långsiktiga målet bör givetvis för alla länder vara, att varje individ får utbildning och sysselsättning inom det yrke han eller hon är mest lämpad för. Det måste alltså i framtiden finnas både kvinnliga tekniker och manliga hushållslärare. Hittills har endast få länder vågat en sådan satsning och då i förening med genomgripande förändringar i det ekonomiska och politiska systemet. Kommissionen rekommenderar också, att kvinnor i ökad utsträckning ges tillträde till teknisk utbildning. ILO betonar å andra sidan, att jämlikhetssträvanden, som går ut på att kvinnor ska beredas tillfälle till utbildning inom alla yrken är en orimlighet under rådande arbetsmarknadssituation. I stället för att forcera utvecklingen och driva in kvinnorna i 'manliga' yrken, bör man enligt ILO ta fasta på de uppgifter kvinnorna traditionellt fyller i u-länderna och utveckla dem. Det viktigaste är att kvinnorna uppnår ekonomisk självständighet, ty utan den har de ingen möjlighet att göra sin röst hörd eller medverka i samhällets beslut.

Enligt båda synsätten måste flickornas yrkesundervisning breddas och utvecklas. Utbildning måste också ges de nu vuxna kvinnorna, som bör ha möjlighet att deltaga i utvecklingsarbetet. Det gäller såväl utbildning som underlättar och effektiviserar de traditionella uppgifterna, t.ex. nutrition, hygien och hushåll, som utbildning i ämnen som ger möjlighet till ökad ekonomisk självständighet, t.ex. kooperation, hemindustri, hantverk, och handelsträdgårdsskötsel.

För all utbildning av vuxna kvinnor gäller vidare, i Sverige liksom i andra länder, att hemarbetet måste underlättas, om kvinnorna ska kunna deltaga på lika villkor i utbildningen.

Aktuella åtgärder i u-länderna är t.ex. brunnsborrning, som nedbringar tiden för vattenhämtning, förbättring av bostäder och hushållsredskap, och ordnat omhändertagande av barnen.

Det är svårt att veta, om en utveckling via en könsdifferentierad arbetsmarknad också i u-länderna utgör ett hinder för kvinnornas fullständiga integration i arbetslivet på ett senare stadium. Vad man vet är, att trots att kvinnorna i i-länderna, både i öst och väst, sedan länge haft tillträde till olika slag av yrkesutbildning, har deras inflytande i samhällslivet inte nämnvärt ökat. Antalet kvinnliga företagschefer, rektorer, ministrar och politiska ledare är lika pinsamt begränsat i Sverige som i Sovjet.Vägen till ökat inflytande för kvinnornas del går måhända inte enbart över en exakt jämlikhet i utbildningsfrågor. Möjligen har u-länderna en chans att motverka den proletarisering av kvinnorna som skett i Europa under industrialiseringen. Kanske det riktiga för dem vore att utveckla de traditionellt 'kvinnliga' uppgifterna till yrken, som har erkänd ekonomisk relevans och status på samma sätt som i det gamla naturahushållet. Det väsentliga synes vara att kvinnorna erövrar ekonomisk självständighet, och att de delar ansvaret för utformningen av sitt lands politik och framtid.

Kvinnor i politiken

Kommissionen för kvinnans status pläderar också för att kvinnorna ska deltaga i ökad utsträckning i det politiska livet. Vid den ovan nämnda konferensen i Genève antogs en särskild resolution, som ställde krav på ökad anställning av kvinnor i planerande och beslutande funktioner, nationellt och internationellt. Detta speglar en berättigad misstro från kvinnornas sida mot de män i beslutande ställning, som fortfar att nedvärdera kvinnornas insats i samhällslivet och som så länge försummat deras rättmätiga krav på delaktighet och likaberättigande. Intrycket av t.ex. de internationella organisationerna som exklusiva herrklubbar, vilka på ett självklart sätt utesluter kvinnorna från de viktiga besluten, förtas inte av ett antal välvilliga, ibland t.o.m. faderliga resolutioner.

Ännu är flertalet medverkande i det internationella samarbetet män. Några få länder håller sig för allmänna opinionens skull med ett fåtal kvinnliga politiker i höga ställningar, oftast anförtrodda 'kvinnliga' ansvarsområden. Det är viktigt att de finns där, men kvinnorna bör ha ännu mer att komma med

i politiken. Männen upplever självfallet inte förtrycket av kvinnorna och kvinnors krav på likaberättigande som ett socialt och ekonomiskt problem av global räckvidd, snarare som ett problem att lösa inom hemmets väggar. Under sådana förhållanden är det svårt för dem att med kraft verka för åtgärder som förbättrar kvinnornas ställning.

Sveriges program för utbildning av afrikanska kvinnor utgör ett exempel på betydelsen av kvinnors medverkan i besluten. Det är otvivelaktigt tre kvinnors förtjänst att det över huvud taget kom till stånd: Alva Myrdal, som fört kvinnornas talan sedan trettiotalet, Ulla Lindström, som var ansvarigt statsråd vid tiden för beslutet och Inga Thorsson, som utarbetade detaljförslaget. Det är också min tro, att SIDA med större kraft skulle fortsätta detta arbete, om andelen kvinnor i beslutande ställning vore större.

Men det är ändå klart att det varken är FN, SIDA eller några andra internationella organisationer som bär på lösningen av kvinnornas problem i u-länderna. Det är kvinnorna själva som måste ta initiativ till de nödvändiga förändringarna. Överallt i världen finns det också kloka, kraftfulla och för sina uppgifter väl utbildade kvinnor, som vågar höja sin röst. Men de är få och har stort motstånd att övervinna, både bland männen och inom de egna leden. Ty kvinnornas förtryckta ställning utgör i sig det främsta hindret mot en förbättring. Majoriteten kvinnor är bittert omedvetna om sina rättigheter och sin skyldighet att mer effektivt bidraga till utveckling av sitt eget samhälle.

Många av dem kan endast nås genom det arbete som påbörjats i de kvinnoorganisationer som växer fram i de flesta u-länder. I många länder har kvinnoorganisationerna redan gjort ett stort arbete, när det gällt att etablera arbetsgrupper, studiegrupper och kvinnoklubbar runtom i städer och på landsbygden. De handikappas i sitt arbete av bristande resurser, bristfällig planering och delvis kanske också därav att de ledande i många länder kommer från städernas medelklass och har begränsad förståelse för de fattigas problem. Men organisationerna har viktiga uppgifter att fylla. De ska fungera som utbildningsforum för kvinnor som ännu inte vågar hävda sig i männens värld. Genom det övervägande sociala arbetet i organisationerna får kvinnorna möjlighet att röra sig utanför hemmet, att skaffa sig kunskaper om omvärlden och att artikulera sitt elände. Genom organisationernas medverkan i det nationella livet bereds också männen möjlighet att se kvinnor i andra funk-

tioner än dem som maka och mor. Det är en av de första förutsättningarna för att kvinnorna slutligen ska accepteras som arbetskamrater i politik och förvaltning. Och det är väsentligt. Kvinnorna måste vara med om att planera och besluta om sin och världens framtid. En verklig utveckling är utesluten utan deras medverkan.

Lars-Olof Edström

På väg mot en global utbildningskris

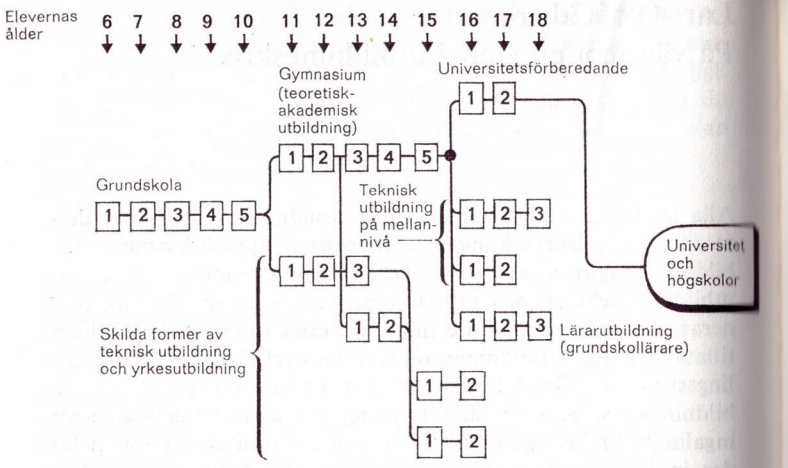
Alla länder är i dag medvetna om utbildningens stora betydelse för samhällsutvecklingen. Jorden över uppmärksammas utbildningsfrågorna mer och mer, allt större summor anslås till utbildningssektorn och utbildningsreformer av skilda slag planeras och genomförs. Inte minst staterna i den tredje världen tillmäter i regel utbildningspolitiken en nyckelroll i sina utvecklingsstrategier. Ändå är det befogat att tala om en global utbildningskris, som är särskilt påtaglig i u-länderna men som ingalunda är begränsad till dem. Dagens utbildningssystem leder in i en återvändsgränd, men det är u-länderna som har kommit närmast gränsens slut.

De tre kanske centralaste utbildningsproblemen för u-länderna är för det första att utbildningsväsendet är en importvara utan förankring i samhället, för det andra att det råder en brist på balans mellan utbildningens sociala och politiska funktioner å ena sidan och dess samhällsekonomiska å den andra och för det tredje, att kvantitetstänkande får dominera över kvalitetsresonemang, dvs. att man ser mer till antalet inskrivna elever på olika nivåer än på vilka som får utbildning i vilka ämnen, vad som lärs ut och hur många som faller bort eller bara på papperet får en fullgod undervisning.

Utbildningsarvet från västvärlden

Det är givande att närmare kartlägga de antaganden som ligger till grund för de utbildningssystem som u-länderna har övertagit från västvärlden.

Utbildningssystemen är *dualistiska* (av latinets *duo*, två) dvs. att de delar upp eleverna efter grundskolan på skilda linjer eller institutioner, av vilka en del är utpräglat akademiska och teoretiska och för till högre utbildning, medan andra ger en praktisk-manuell yrkesutbildning. Dessa senare är i den 'klassiska' varianten av systemet återvändsgränder eller stickspår, som inte ger möjlighet till högre utbildning och erbjuder nästan inga tillfällen att under pågående studier slå om från den praktiska till den teoretiska utbildningen eller tvärtom.

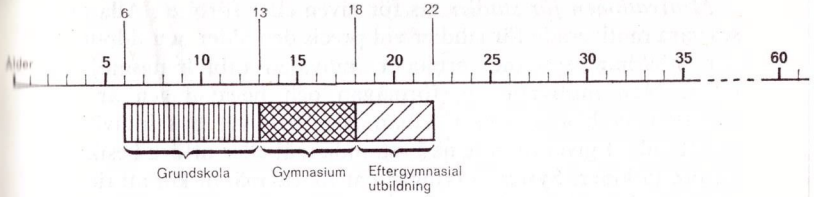


Figur 1. *Exempel på ett starkt dualistiskt utbildningssystem med mycket få övergångar mellan de akademisk-teoretiska skolformerna och de mer praktiskt orienterade. Endast de teoretiska utbildningarna leder över till universitet och högskolor. Yrkesutbildningen och den tekniska utbildningen på lägre nivå är "återvändsgränder".*

Konsekvensen av ett sådant system är att den akademisk-teoretiska utbildningen – som kan leda till högre utbildning och därmed i regel till bättre betalda yrken och högre social status – får större prestige och anses 'finare', under det att yrkesutbildningen nedvärderas och ofta 'väljs' av sådana som inte kunnat komma in på de teoretiska utbildningsvägarna. De sociala följderna av detta är uppenbara. Den akademiska utbildningen blir en utbildning för en elit, som erfarenhetsmässigt helt domineras av samhällets ledande skikt.

Utbildningen betraktas som *fast i tiden*, dvs. att så gott som hela en individs utbildning utgör ett i tiden sammanhängande block, vars längd varierar beroende på hur mycket utbildning individen får. Man kan med andra ord dra ut och tänja utbildningen nedåt eller uppåt i åldrarna, men man skyggar inför en uppdelning i bitar som kan ligga långt från varandra i tiden.

När man planerar 'reformer' efter detta mönster, innebär detta att man utökar utbildningstillfällena i enlighet med den givna mallen. Med andra ord försöker man att rymma mer och



Figur 2.

mer av de aktuella ungdomsårsklasserna inom de givna tidsramarna, samtidigt som man kanske lägger på något år uppåt eller neråt. Man koncentrerar sig på frågan om *hur mycket* i stället för *vad, till vilka* och *när*. Men är 6 – 20 års *sammanhängande* utbildning i ungdomen bästa sättet att förverkliga utbildningsjämlikhet och lägga grunden för ett liv i ett modernt samhälle i förändring? Det paradoxala med detta mönster är att utbildningen slutar just när samhället tillerkänner individen ett aktivt socialt och ekonomiskt ansvar, som kräver en kontinuerlig vidareutbildning. I forna dagars mer statiska samhälle var tanken om en eventuell utbildning som ett enda kunskapsblock i ungdomen ändamålsenlig och funktionsduglig. Numera är den det inte och blir det allt mindre.

Utbildningen är *fast i rummet*. Människorna skall komma dit där utbildningen erbjuds: skolor, universitet och institutioner. Bara det som sker inom dessa särskilt konstruerade lokalers väggar anses vara 'riktig' utbildning. Det finns t.o.m. en benägenhet att bedöma utbildningens kvalitet, effektivitet eller värde efter den lokal som den äger rum i: ju mer påkostad eller bättre utrustad lokal, desto 'bättre' undervisning. Inlärning på fabriken, åkern eller i hemmet ingår inte i den givna modellen. Följaktligen är det också få pedagoger och sociologer som har ägnat ens ett förstrött intresse åt att utforska den informella inlärning som sker på platser som egentligen utnyttjas för andra aktiviteter – sådana där man bor eller arbetar.

Utbildningssystemen bygger på den dubbla principen *individualism* och *konkurrens*. Emellertid är många av den tredje världens länder sådana där *kollektivet* och *samverkan* inom den egna gruppen framstår som de traditionellt högsta värdena. Följaktligen går det en klyfta mellan å ena sidan utbildningssystemets värderingar och å den andra samhällets/folkets värdesystem.

Motivationen för studier tas för given eller förbises. Alla anses vara motiverade för studier vid precis den ålder och tidpunkt när utbildningssystemet erbjuder individen utbildningsmöjligheter. Men motivationen, förmågan och begåvningen är en funktion av bl.a. intresset, viljan eller behovet hos individen av att vid ett givet tillfälle nå bestämda mål eller utföra bestämda prestationer. Systemet tvingar emellertid människor att tidigt i livet välja mellan utbildning/status/större ekonomisk och social handlingsfrihet å den ena sidan och en aktiv samhällsroll och praktiskt arbete å den andra utan att en reell valmöjlighet återkommer, när individens studiemotivation kanske ser helt annorlunda ut.

Utbildningen är *selektiv*, dvs. med hjälp av examina och betyg gallras medvetet fram ett toppskikt. Detta bereder väg för ett framtida samhälle där en ojämn utbildningsfördelning och ett utbildningsmonopol kan komma att ersätta en ojämn kapitalfördelning som den grundläggande sociala orättvisan.

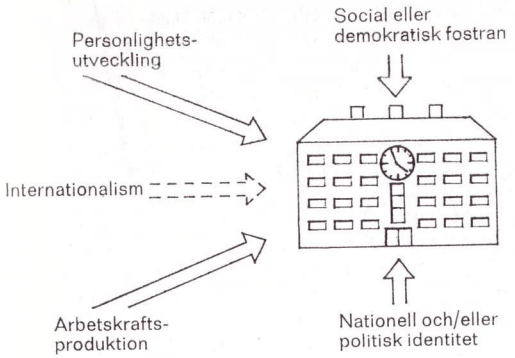
Utbildningssystemets mål och inriktning

Alla utbildningssystem har fem huvudmål: 1) personlighetsutveckling, 2) social eller demokratisk fostran (detta innebär bl.a. förmåga att samarbeta med andra), 3) arbetskraftsproduktion i vid mening: att utbildningen ger färdigheter och kunskaper som är gångbara i samhället, 4) nationell, politisk och eller kulturell identitet, 5) internationell förståelse. (Detta senare står i artikel 26 av FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna angivet som ett av skolans mål, men det målet är än så länge blygsamt företrätt på de flesta håll).

Vissa av dessa mål kan stå i strid med varandra. Kravet på personlighetsutveckling kan komma i konflikt med målet att utbildningsväsendet skall ha ett samband med landets behov av arbetskraft. Får däremot detta senare mål överhanden, kan man t.ex. tänka sig att en elev tas ut till en utbildning tvångsmässigt, oberoende av om hans eller hennes personlighetsutveckling skulle förutsätta en annan studieväg.

Att skolan bl.a. skulle bibringa en känsla av politisk och/eller nationell identitet kan i sin tur tala emot internationalismen som ett av målen för utbildningen.

Vad som händer i många u-länder är att de mål som här har kallats social fostran och nationell, politisk eller kulturell identitet trängs tillbaka. I denna målsättning ligger ju också att utbildningen skall syfta till en större förmåga till samarbete och solidaritet med 'vanliga' män och kvinnor i sam-

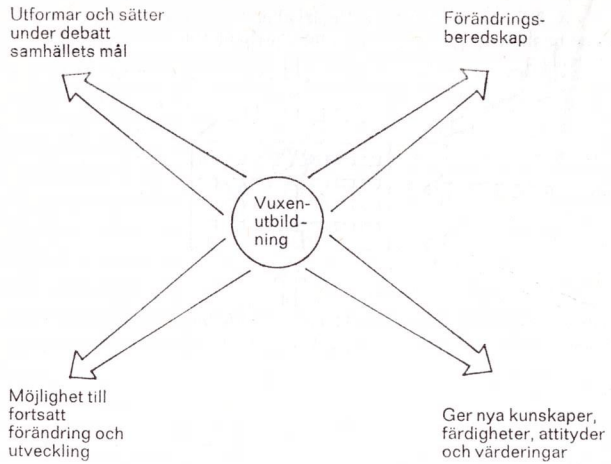


Figur 3.

hället och förståelse för andras vardag. I dag är detta sociala mål förkrympt. I stället förekommer i bästa fall en stark inriktning på ekonomins krav i fråga om utbildad arbetskraft, i sämsta fall en utbildning som till stor del är ett självändamål eller en passersedel till de välavlönade jobbens värld. Detta innebär självfallet också att känslan av nationell och politisk identitet förblir jämförelsevis svagt utvecklad; solidaritet känner man i första hand med den utbildade eliten. Ett av grundvillkoren för ett effektivare och ändamålsenligare utbildningssystem i u-länder – och för en social utveckling överhuvud taget – är att dessa försummade sociala och politiska dimensioner betonas långt mer än hittills. Självklart behöver detta inte medföra och bör heller inte medföra att ekonomins krav på arbetskraftsproduktion eftersätts. Det är inte fråga om ett antingen/eller utan om ett både/och. Politisk och social medvetenhet och ett aktivt samhällsengagemang är minst lika viktiga övergripande mål för skolan i ett land där en snabb utveckling på alla områden är ett livsvillkor. En stat med tekniskt vältrimmade men socialt och politiskt oansvariga medborgare är som ett skepp utan roder och utan kompass; men medan ett roderlöst i-land ändå drivs med av de tekniska förändringarnas ström, ligger det roderlösa u-landet kvar i en stilla lagun.

Vuxenutbildning

Emellertid är den 'reguljära' skolan och universitetet endast en del av utbildningsväsendet. Den hittills ganska försummade vuxenutbildningen är den andra. Dess mål skiljer sig delvis



Figur 4.

från den 'reguljära' skolans därför att utbildningen av vuxna är till karaktären annorlunda. Den reguljära skolan är först och främst en förberedelse, medan det som kommer efter denna upptakt skall ta vid där grundutbildningen slutar. En grundutbildning är med andra ord till sin natur relativt statisk. Det är fråga om att öva, registrera, notera, lära in, låt vara att detta kan ske mer eller mindre kritiskt. Först ett efterföljande skede blir med naturnödvändighet mer *dynamiskt*, mer präglat av och syftande till förändring.

I stater med mobiliseringsregimer, dvs. sådana som för den nationella utvecklingen vill engagera folkets breda massa, är ett av målen för vuxenutbildningen att *människorna skall förstå samhällets mål i stort, delta i utformningen av dem och kunna sätta dem under debatt.* Den enskilda mannen eller kvinnan skall se sin uppgift i relation till vad landet eftersträvar att göra på det nationella planet. Men för att verkligen kunna göra detta, måste människorna äga de kunskaper och färdigheter som är förutsättningen för ett effektivt engagemang. En av de ledare i den tredje världen som klarast insett detta och starkast betonat det, är Tanzanias president, Julius K Nyerere, som skriver:

'Vi måste bli medvetna om det som vi som människor kan göra för oss själva och vårt land. Vi måste lära oss inse att vi inte behöver

leva eländigt i ruckel, eller bruka jorden med dåliga redskap eller lida av många sjukdomar, vi måste lära oss att vi själva kan förändra dessa förhållanden. Vuxenundervisningens första uppgift blir att få oss att förkasta dåliga bostäder, dåliga redskap och sjukdomar som går att undvika; den skall få oss att inse att vi själva har förmågan att skaffa oss bättre bostäder, bättre redskap, bättre hälsa . . . Vuxenundervisningens andra mål är att lära oss hur vi skall förbättra vår tillvaro . . . Men detta är inte nog. Ty vi kan endast göra allt detta om nationens alla medborgare arbetar tillsammans för vårt gemensamma bästa. Vuxenundervisningens tredje mål måste därför vara att var och en skall förstå grunden för vår nationella politik, socialism och självtillit. Och vi måste lära oss om planerna för nationella ekonomiska framsteg, så att vi kan vara säkra på att vi alla kan delta i att göra dem framgångsrika och så att vi alla gagnas av dem . . .

Ett lands folk skall inte bara utbilda sig utan också utnyttja sina kunskaper, annars kommer det landet att förbli mycket fattigt och mycket efterblivet . . . Självständighet som är beroende av andra människors beslut är inte självständighet, den är en illusion. Vi måste själva förändra våra levnadsvillkor. Och vi kan lära oss att göra detta genom att utbilda oss. Vi måste inse att vår fattigdom inte är oundviklig, och vi måste inse att det inte är någon idé att begära att någon annan skall göra någonting åt den. Inte heller är det någon idé att medborgarna slår sig till ro och väntar på att 'regeringen' eller 'partiet' skall komma och förändra deras tillvaro . . . Var och en av oss kan genom att förbättra sin egen utbildning börja göra förbättringar i sin egen tillvaro och därför i allas vår tillvaro.'[1])

För att nå detta övergripande mål, delaktighet och medansvar i samhällsbyggandet, måste vuxenutbildningen också ha som uppgift att *möjliggöra fortsatt förändring och utveckling.* Man måste med andra ord ha reella möjligheter att när som helst välja om, börja om, både som individ och samhälle, så att man inte t.ex. för all framtid blir bunden vid ett underläge som man hamnat i på grund av olyckliga omständigheter vid en given tidpunkt i sin utveckling.

Dessa båda övergripande mål för vuxenutbildningen kompletteras av två andra: *att vuxenutbildningen skall ge de färdigheter och kunskaper som en förändringssituation kräver, och att den skall syfta till att skapa ett gynnsamt psykologiskt*

1. Citatet är hämtat från Nyerere i radio inför nyåret 1970 då han förklarade 1970 för Adult Education Year. Översättningen gjord av artikelförfattaren efter texten i News Review, December 1969.

klimat för förändringar, ge förändringsberedskap. Dessa båda senare mål för vuxenutbildningen finner man även utanför mobiliseringsstaternas krets. Utan att delaktighets- och mobiliseringsmålet finns med, innebär emellertid dessa båda sistnämnda mål en dirigering från de ekonomiska eller politiska makthavarnas sida; förändringarna i medborgarens liv åstadkoms t.ex. genom rationaliseringar inom näringslivet, som den enskilde vare sig kan överblicka eller påverka och som leder exempelvis till omskolning för en ny arbetsuppgift.

Var någonstans man lägger tonvikten i fråga om vuxenundervisningens samhällsroll är således, liksom för övrigt all utbildning, i hög grad en politisk fråga. Vad man skulle kunna kalla förändringssamhällen har med alla fyra målen men betonar starkare de två förstnämnda. Mer statiska samhällen antingen försummar vuxenundervisningen, eller – om den ekonomiska utvecklingen (till skillnad från den sociala och politiska) skulle kräva det – bygger de ut en vuxenutbildningsapparat som tillgodoser främst de båda senast nämnda målen.

Mycket få u-länder – och i-länder med för den delen – satsar i dag på vuxenundervisning. Traditionalismen håller ett död mans grepp om utbildningsväsendet. Vilken politisk åskådning man än företräder och vare sig man ser mest till ekonomisk eller till social utveckling framstår det emellertid som allt klarare att en massiv satsning på vuxenutbildningen, på en kontinuerlig livslång utbildning, måste utgöra stommen i en tidsenlig utbildningspolitik.

Kvalitet i stället för kvantitet

Hittills har de allra flesta u-länder och även UNESCO tillämpat vad som skulle kunna kallas en statistikstrategi på utbildningens område. Stort avseende har fästs vid antalet inskrivna och de största ansträngningarna lagts ned på att utöka antalet platser inom de skilda skolformerna. Alldeles frånsett det osäkra i all statistik som gäller den tredje världen, är detta ett förfaringssätt som ger en illusorisk bild av framsteg, medan i själva verket utbildningsläget förvärrats. Naturligtvis är det viktigt att fler får tillfälle till utbildning, men hand i hand med en expansion måste gå en omdaning av utbildningsväsendet.

Det är lätt att falla för frestelsen att redovisa resultat i lätt mätbara statistiska termer, men statistiken utgör även ifråga om den obligatoriska utbildningen många gånger en bedräglig kuliss. Under 1960-talet har t.ex. antalet barn som inskrivits i

afrikanska grundskolor ökats på ett dramatiskt sätt. Samtidigt håller Afrika, liksom andra områden i den tredje världen, på att förlora kampen mot analfabetismen. Sjuttio procent av de afrikanska barn som föddes 1954 var 1970 analfabeter, trots att många av dessa gått i skola.

Tabellen nedan (tabell 1) ger en del av förklaringen till detta.

Två tredjedelar av barnen har som synes fallit bort före klass 6. Och det verkligt allvarliga är att hälften av dessa bortfall inträffar efter klass 1, dvs. då läs- och skrivkunnigheten inte ens börjat befästas. För den tredjedel av de inskrivna barnen som slutar skolan efter första klass har denna tid varit nära nog bortkastad; skolan kan inte på bara ett år hinna ge dem några varaktiga kunskaper och färdigheter. För samhället innebär detta också en enorm förlust. I t.ex. Elfenbenskusten tar det, på grund av bortfall och kvarsittningar, i genomsnitt 16 år att få fram en elev till slutet av den sexåriga grundskolan. Ett system som är så ineffektivt som dessa siffror ger vid handen kan sägas vara konkursmässigt.

Tabell 1. *Bortfallet i grundskolan i 22 länder i 'Mellanafrika'.* Siffrorna anger mål och utfall för antalet kvarvarande elever under sex år av en ursprunglig kull på 100 elever 1960. De angivna målen fastslogs vid en konferens i Addis Abeba 1961.

	1960 Klass 1	1961 Klass 2	1962 Klass 3	1963 Klass 4	1964 Klass 5	1965 Klass 6
Mål	100	90	81	73	66	59
Utfall	100	66	57	46	37	32

Källa: UNESCO – OAU/CESTA. Ref. 2, sid. 8. Conference on Education and Scientific and Technical Training in Relation to Development in Africa, Nairobi, 1968.

Men detta faktum döljs, om man endast fäster avseende vid antalet inskrivna i första klass. Härtill kommer att de som går om klasser utgör mellan en fjärdedel och hälften av varje klass, vilket heller inte omedelbart framgår av den gängse statistiken. När man sedan betänker att bortfallet och i någon mån kvarsittningen ofta är störst bland flickorna och att det är större på landsbygden än i städerna, blir läget ännu allvarligare. Då framträder bilden av ett elitsystem, som gynnar tätorterna på landsbygdens bekostnad, männen mer än kvinnorna, de soci-

alt och ekonomiskt härskande grupperna snarare än folkets breda massa. Och även för dem som ännu accepterar det traditionella utbildningssystemet, måste ett svinn av denna storleksordning vara i hög grad alarmerande och kräva kraftåtgärder. Så har emellertid ännu inte skett. T.o.m. anledningarna till bortfallet i skolorna är dåligt kända. Bland de sannolika faktorer man kan peka på är dock att skolan utgör en kulturellt och socialt främmande kropp, som inte brytt sig om att anpassa sig till byns behov, referensramar och arbetsrytm, att undervisningsspråket i mångspråkiga samhällen kan vara helt främmande, att skolavgifter rätt ofta tas ut i grundskolorna och kan överstiga föräldrarnas ekonomiska möjligheter och att en skolgång tvärtemot vad många föräldrar hoppas, inte längre garanterar barnen ett avlönat arbete inom den moderna sektorn av ekonomin. Ofta är också lärarna outbildade, dvs. de saknar helt metodisk skolning och har kanske nätt och jämnt den skolunderbyggnad som de skall ge sina elever.

Lärarna är självfallet en nyckelgrupp i sammanhanget. Tyvärr är dock lärarutbildningen försummad. En viktig kvalitativ aspekt av utbildningssystemet är fördelningen i stort mellan olika utbildningsformer. Tabell 2 ger en nedslående bild av hur en kvantitativ ökning i en stor del av Afrika ingalunda motsvaras av en kvalitativ förbättring. Det procentuella antalet elever på gymnasienivå som studerar på vad som kallats 'allmän' utbildning, dvs. den akademisk-teoretiska utbildningsvägen, har 1960-65 *ökat* från 79 % till 83 %, medan siffran för dem som skaffar sig en praktisk utbildning (yrkesutbildning eller teknisk utbildning) har *gått ner* från 9 % till 8 %. Den största nedgången har emellertid drabbat utbildningen av grundskolelärare, vilken har fått vidkännas en minskning från 12 % till 9 % av antalet studerande på nivån omedelbart efter grundskolan.

Innehållet i undervisningen, läroplanerna, är inte heller ändamålsenliga i de flesta u-landsskolorna, om man ser till ländernas utvecklingsbehov, ekonomiskt, politiskt och socialt. Läroplanerna, ibland även själva läroböckerna, är ofta importerade från i-länderna och tar fasta på förhållanden och företeelser i det euro-amerikanska samhället. I förening med examensinriktningen, som innebär att man studerar främst för att klara en inträdes- eller avgångsexamen, leder denna verklighetsfrämmande skolgång till att de som inte kommer in i högre undervisningsanstalter måste stå utan avlönat arbete. Deras tragedi är att de har alienerats och upprotats från den jordbrukande

Tabell 2. *Elevdistributionen på gymnasienivån i Mellanafrika, 1960–65.*

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	Ökning 1960–65
Antal elever							
a. Allmän utbildning	500.020	590.830	710.340	828.500	921.900	1.061.870	112 %
b. Yrkesutbildning och teknisk utbildning	57.490	67.420	72.070	85.300	93.230	110.540	92 %
c. Lärarutbildning	72.500	78.020	87.180	97.870	103.580	111.140	53 %
Procentuell fördelning							
Utfall							
d. Allmän utbildning	79	80	82	82	83	83	+4
e. Yrkesutbildning och teknisk utbildning	9	9	8	8	8	8	−1
f. Lärarutbildning	12	11	10	10	9	9	−3
	100	100	100	100	100	100	–
Mål							
g. Allmän utbildning	79	79	78	78	77	76	−3
h. Yrkesutbildning och teknisk utbildning	9	9	10	10	11	12	+3
i. Lärarutbildning	12	12	12	12	12	12	–
	100	100	100	100	100	100	–

miljön, där de hör hemma, och har förberetts på en roll i samhällseliten som de inte kunnat få. De söker sig in till städerna, där de utgör ett växande, arbetslöst skikt, en kräftsvulst i samhällskroppen. Detta problem med de arbetslösa f.d. skoleleverna blir inte mindre av att de som slutar grundskolan är i tolvtrettonårsåldern och följaktligen enligt lagar om barnarbete inte får ta anställning. För att råda bot åtminstone på detta har några länder diskuterat möjligheten av att höja skolbörjaråldern från nuvarande i genomsnitt sex år till åtta à nio år. En förutsättningslös och radikal förvandling av utbildningssystemets struktur skulle bli följden av ett sådant resonemang. Det blir allt klarare att drastiska steg också mycket snart måste tas, om en fullständig katastrof på utbildningsområdet skall kunna hejdas. Tyvärr har emellertid vare sig UNESCO eller andra stora biståndsorgan i någon större grad uppmuntrat eller sökt påskynda en fundamental omprövning. Man har hittills nöjt sig med förändringar inom det traditionella, reguljära undervisningssystemets ram och satt sin tillit till punktinsatser i form av t.ex. nya metoder och tekniker snarare än till helt nya utbildningsstrategier.

Mot en ny utbildningsstrategi?

Framtiden ser emellertid inte alldeles mörk ut. Det finns länder i den tredje världen, t.ex. Tanzania, Kuba, Kina, som har börjat utforma en ny utbildningsmodell. Här skall i fortsättningen bara redovisas några tänkbara principiella grunddrag i en framtida, mer tidsenlig utbildningsstrategi i den tredje världen.

'Skolan' och vardagen kommer säkerligen att behöva närmas varandra långt mer än nu. Utbildningen måste kunna nå ut till människorna där de är, vara uppsökande. Undervisning måste ingå som ett led i det dagliga arbetet. Följaktligen blir också *vuxenundervisningen* en stomme i utbildningssystemet, och större vikt kommer troligen att läggas vid den icke-formella undervisningen. Nyerere har om detta sagt följande: 'Utbildning är att lära sig från böcker, från radion, från filmer, från diskussioner om angelägenheter som påverkar vårt liv, och särskilt från att uträtta saker och ting ... Ett barn lär sig att gå genom att gå, inte genom att läsa en bok om hur man skall gå. Vi lär oss av erfarenheten när vi gör något ... I det traditionella samhället hade vi inte skolor som vi har nu. Men vi lärde oss av våra föräldrar och andra av de äldre om det samhälle som vi levde i ... Vad som var viktigt och vad som alltjämt är värdefullt är, att denna utbildning i våra traditionella samhällen var en del av tillvaron, inte något fristående som en människa ägnade sig åt under bara en kort period i sitt liv. En människas utbildning fortsatte genom hela livet; och det är som det borde vara, även i dag.'[4])

Bykollektivet eller andra grupper kommer troligen att stå i centrum, inte som idag individen. Alla som arbetar eller bor i gruppen kommer att 'gå i skola' sida vid sida.

Gränserna mellan teoretiska och praktiska utbildningar eller ämnen kommer troligen att behöva utsuddas mycket mer.

Undervisningen bör bli mer problemcentrerad snarare än ämnes- eller disciplinorienterad. Det vanliga i vardagslivet är att man samtidigt använder kunskaper och färdigheter från flera olika ämnesområden för att lösa uppgifter. Hittills har undervisningssystemen inte tillräckligt beaktat detta, beroende på det starka grepp som fack- och ämnestänkandet alltjämt har om sinnena.

Utbildningssystemets struktur kommer att behöva omprövas. Den förberedande grundutbildningens längd och innehåll kan komma att ändras drastiskt.

Metodiskt kommer skilda former av massundervisning att betonas mer. Väggtidningar, radio, TV, korrespondensundervisning och andra sätt för få kvalificerade lärare att nå många människor på arbetsplatserna och i hemmen får sannolikt ökad betydelse.

Beträffande radio och TV är det dock nödvändigt att komma ihåg att dessa media begränsar deltagarinflytandet och gynnar en auktoritär undervisning, samtidigt som det föreligger en risk för otillbörlig påverkan genom satellitsändningar från rikare länder. De eterburna undervisningsformerna är härtill rätt kostnadskrävande och tekniskt invecklade, särskilt i sammanhang där t.o.m. byte av batterier i en transistormottagare överstiger gemene mans förmåga. Trots detta måste radio och TV mänskligt att döma ha stor betydelse i framtidens utbildningssystem. Det gäller därför att ge akt på mediernas svagheter och kompensera för dessa, t.ex. genom att kombinera radio och TV med andra undervisningsformer såsom studiecirklar, direktundervisning, grupparbeten.

Tendenser i den antydda riktningen kan skönjas redan, och allt pekar på att dessa linjer anger framtidens kurs. Man har

4. Nyårstal i radio 1970. Efter News Review, December 1969.

börjat att tänka om på många håll i den tredje världen. I-länderna står inför i princip samma problem men har köpt sig ett uppskov genom att lappa och tänja den gamla utbildningsmodellen. Kanske därför förefaller medvetenheten om utbildningsproblemens livsavgörande betydelse vara mindre i i-världen än i u-världen, trots att det överallt är dags att inse lägets allvar och tänka om. När vi i i-länderna gör det, kanske vi finner att det är till den tredje världen vi måste vända oss för hjälp. Redan nu förekommer det i den tredje världen intressanta utbildningsexperiment som vi gör klokt i att studera närmare. De kan komma att visa sig relevantare för oss än vi tror.

Lilian Levin, Agneta Lind, Jan-Ingvar Löfstedt och Lars Torbiörnsson

Alfabetisering som medel för resursmobilisering i 'u-länder'

Ett utmärkande drag för 'u-länder' är deras oförmåga eller svårighet att mobilisera de för snabb utveckling nödvändiga resurserna. Resurser, som i allmänhet finns tillgängliga 'på platsen' är naturliga tillgångar som jord, mineraler etc. samt mänsklig arbetskraft. Den senare är visserligen oftast fysiskt och psykiskt handikappad till följd av låg levnadsstandard, brist på föda, sjukdomar, låg bildningsnivå m.m. men den utgör ändå en avsevärd potentiell produktionsfaktor. I allmänhet har den fria marknadsekonomins förespråkare hävdat, att det viktigaste hindret för ekonomisk och social utveckling (då underförstått av 'västerländsk' industrialiserings- och konsumtionsmodell) har varit bristen på ekonomiskt kapital samt tekniskt kunnande. Vi vill hävda, att majoriteten av världens 'u-länder' *förblivit* fattiga, därför att de varit och/eller är ekonomiskt utnyttjade av 'i-länderna' (genom kolonialism och annan utsugning som felaktiga investeringar och handelsdiskriminering m.m.), därför att de inte haft tid eller möjlighet att ackumulera kapital på samma sätt som 'i-länderna' kunnat göra under de senaste hundra åren (genom utnyttjande av Den tredje världens resurser) och slutligen därför att den ekonomiska och politiska strukturen (i form av statisk feodalism och inhemska och utländska maktgruppers ekonomiska och sociala dominans) förhindrat ett effektivt utnyttjande av ländernas egna resurser.

All ekonomisk utveckling kräver kapital. Med kapital bör då förstås naturtillgångar, redskap, maskiner, pengar m.m. i kombination med människor med manuella och intellektuella möjligheter att utnyttja de materiella tillgångarna. Arbetskraften måste ses som den primära delen av kapitalet, eftersom den är en absolut förutsättning för någon form av avkastning, och därmed också för utveckling. De fundamentala problemen för 'u-länderna' är:

- Hur mobiliseras kapital för utveckling?
- Vilken typ av kapital kan och bör utnyttjas?
- Hur skall kapitalet bäst utnyttjas?

Vi kan renodla två principiellt olika sätt att 'frigöra' kapital: 1. Inhemsk mobilisering av hela befolkningen till maximal arbetsinsats med olika former av materiell och/eller ideologisk stimulans, eller 2. anskaffande av materiellt kapital genom lån, krediter och privata investeringar utifrån. I praktiken blir det naturligtvis alltid fråga om en avvägning mellan dessa båda metoder, men vad vi kan studera är vilken som överväger och vilka effekter som i så fall blir följden.

Många 'u-länder' litar i mycket hög grad till lån, krediter, utländska investeringar, experthjälp utifrån m.m. Detta kan leda till vissa fördelar, men mycket talar för att dessa dels är kortsiktiga, dels är förenade med stora risker. Mottagarlandet kommer lätt i ett ofördelaktigt beroendeförhållande till utländska ekonomiska intressen, berövas en del av sina resurser, får uppleva en kulturkonflikt med givarländerna osv.

Eftersom dessa risker är störst vid utländska investeringar kan det här vara motiverat att kort rekapitulera några av de s.k. fördelarna med utländska investeringar i 'u-länderna', fördelar, som i själva verket är nackdelar.

a) Utländsk företagsamhet ger upphov till inhemsk företagsamhet – Denna inhemska företagsamhet blir i själva verket mindre än den skulle kunnat bli om inte utländska storföretag hämmat den. Genom monopol på kapital, teknik, maskiner etc. är de utländska bolagen i allmänhet totalt överlägsna den eventuella inhemska industrin i konkurrensen. I allmänhet kan 'ulandets' hemmamarknad inte tillhandahålla mer än rena råvaror, varför de utländska företagens beställningar av maskiner och andra kapitalvaror går till det egna landet – det blir således inte 'u-landets' utan 'i-landets' näringsliv, som stimuleras och gynnas.

b) De utländska företagen ger 'u-landet' skatteinkomster – Dessa inkomster blir i praktiken små för att inte säga imaginära. Sverige är visserligen inget 'u-land', men den tidigare ganska omtalade amerikanska skattesmitningen här kan ändå tjäna som ett typexempel: Det gäller de amerikanska bensinbolagen. Moderbolaget i USA 'säljer' råvaror m.m. till dotterbolagen i Sverige till så uppstoppade priser, att dessa dotterbolag sedan kan bokföra så låg vinst, att skatten till den svenska staten blir obetydlig. De stora vinsterna, som alltså var inbakade i priserna har då redan gått hem till USA. Vidare tycks det påfallande ofta vara på det sättet, att om någon skatt att tala om verkligen betalas i 'u-landet', så blir denna samtidigt ett påtryckningsmedel, eftersom företagarlandet ju kan hota att avveckla om inte dess intressen tillgodoses. I praktiken blir det därför 'pålitliga' regimer, som värnar om den fria företagsamheten, som kommer i åtnjutande av dessa skatteförmåner.

c) Arbetstillfällen skapas i 'u-landet' – Dessvärre kommer de västerländska bolagen från en annan ekonomisk struktur, där kapitalinsatsen är hög i förhållande till arbetsinsatsen, och dessa bolag har därför i första hand behov av högt utbildade tekniker och administratörer, vilka medförs från hemlandet. I Venezuela för att nämna ett exempel, utgör olja 90 % av den totala exporten, men oljeindustrin anställer endast 2 % av landets arbetsstyrka.

d) Infrastrukturen i 'u-landet' förbättras genom de utländska bolagens försorg – Detta stämmer till viss del, men man måste samtidigt komma ihåg, att denna sålunda utvecklade infrastruktur i själva verket ofta blir snäv och underordnad de utländska bolagens ekonomiska, politiska eller militära intressen. Kommunikationsleder t.ex. går i allmänhet från berörda bolag och ner till närmaste hamn.

e) Kunnande överförs till 'u-landet' och utbildning kommer till stånd – Mot detta skulle mycket kunna anföras rörande copy-rights-, licens- och patenttillverkningens effekter på 'uländernas' näringsliv, om utrymmet tillät. Förutom det redan ovan omnämnda förhållandet att utbildad arbetskraft medförts hemifrån, bör emellertid också framhållas problemet med braindrain. Ett exempel får räcka i detta sammanhang: 1968 bedrev 13 000 läkare högre studier i USA, av vilka 3/4 kom från 'u-länderna'. 20 % av USA:s årliga nytillskott utgörs av utländska läkare. (Berntson, Persson: *U-hjälp och imperialism)*

De skolor i utländsk regi, som upprättas i 'u-länder' blir i praktiken ofta västerländska kulturutposter, som försöker tränga undan den inhemska kulturen och ersätta den med 'i-ländernas' värderingar och attityder, religion och demokratibegrepp och överhuvudtaget skapa en intellektuell och kulturell miljö, som skall möjliggöra fortsatta vinstgivande investeringar i landet i fråga.

Vi kan avbryta uppräkningen här. Vad vi framför allt vill visa med denna lista är att såväl statliga som privata investeringar av 'i-länder' i 'u-länder' ger stora möjligheter till politisk påtryckning och ekonomisk vinning för 'i-länderna'. Vi har speciellt dröjt vid följdverkningarna av privata utländska investeringar i 'u-länderna', men det torde stå klart att annan form av 'bistånd' genom lån, krediter och experthjälp ger lik-

artade möjligheter för styrning av 'u-landet'. För ett 'u-land' som mottar 'bistånd' från något annat land måste det vara angeläget att göra en analys av detta lands ekonomiska och politiska struktur för att ur detta kunna härleda eventuella oredovisade motiv för 'biståndet'. Mot bakgrund av det hittills sagda är det inte förvånande om ett 'u-land' väljer att i minsta möjliga mån lita till hjälp utifrån. Vi kommer därmed in på det andra huvudalternativet dvs. djupgående intern resursmobilisering. En sådan ställer då framför allt mycket stora krav på effektiv massmobilisering av arbetskraft.

Förutsättningar för massmobilisering

En mobilisering förutsätter att befolkningen upplevt den som angelägen och har medel för samordning och planering av den kollektiva insatsen.

En tänkbar mobiliseringssituation skulle kunna se ut på följande sätt: Vi har en politisk ledning som har fått folkets förtroende och förfogar över en effektiv organisation (bådadera kan vara ett resultat av t.ex. ett nationellt befrielsekrig, ett avkoloniseringskrig eller en social revolution). Folket upplever sin situation som så svår att en förändring är nödvändig. Ledningen kan formulera mål och medel för denna förändring och genom paroller föra ut dem till befolkningen. Om befolkningen uppfattar dessa mål och medel som tillräckligt angelägna och allmängiltiga föreligger förutsättningar för en frigörelse av folkets produktionsenergi.

Utöver detta krävs arbetsorganisation och yrkeskunnande för de produktionsformer som skall tillämpas men framför allt ett aktivt växelspel mellan ledning och befolkning – ett växelspel som ofta schablonmässigt brukar kallas demokrati. Det är dock påfallande hur sällan man finner någon mer konkret formel för hur denna ömsesidiga kontakt och påverkan mellan ledningen och folket skall ske.

För den kinesiska utvecklingen har dessa problem varit av avgörande betydelse. Mao Tse-tung har ingående studerat dessa frågor under lång tid och det kan här vara motiverat att redovisa några av hans erfarenheter. 'De breda massorna kan inte mobiliseras till handling i någon uppgift därest inte en allmän och vittgående uppmaning därom utges. Men om personer i ledande ställning begränsar sig till att utfärda allmänna upprop – om de inte personligen, djupt och konkret, engagerar sig i några av organisationerna i det arbete uppropet

manar till, för ett genombrott på någon punkt, vinner erfarenhet och använder denna till att vägleda andra organisationer – då har de ingen möjlighet att pröva riktigheten av innehållet i sitt allmänna upprop eller att berika det, och det är fara värt att det inte leder till någonting.' *(Några frågor rörande metoderna för ledning,* 1943)

Mao skriver vidare: 'Hur aktiv denna grupp än må vara, kommer dess aktivitet inte att bli något annat än en handfull människors fruktlösa bemödanden därest den inte förbindes med massornas aktivitet. Om å andra sidan massorna ensamma är aktiva, utan en stark ledande grupp som på ett riktigt sätt organiserar dess aktivitet, kan aktiviteten varken upprätthållas under längre tid, föras framåt i rätt riktning eller höjas till en högre nivå. I allmänhet är massorna allestädes sammansatta av tre grupper: de relativt aktiva, de som intar en mellanställning och de relativt politiskt efterblivna. Ledarna måste därför vara väl förfarna i att ena det lilla antalet aktiva element kring ledningen och måste lita till dem för att höja nivån hos mellangruppen och vinna de efterblivna.' (samma källa)

Dessa pedagogiska råd i ett pågående folkrörelsearbete kan kompletteras med ytterligare ett citat som i sammandrag ger den kinesiska synen på hur demokratin skall fungera i samband med massmobiliseringen: '... måste formeln för all riklig ledning nödvändigtvis vara "från massorna och till massorna". Detta innebär: ta massornas idéer (spridda och osystematiska idéer) och koncentrera dem (förvandla dem genom studier till koncentrerade och systematiska idéer), gå sedan till massorna och propagera och förklara dessa idéer intill dess massorna omfattar dem som sina egna, håller fast vid dem, omsätter dem i handling och prövar dessa idéers riktighet i sitt handlande. Koncentrera sedan på nytt idéer från massorna och gå på nytt ut till massorna så att de håller fast vid idéerna och genomför dem. Och så vidare om och om igen i en oändlig spiral varvid idéerna blir riktigare, mera levande och rikare varje gång.' (samma källa)

Utifrån en konkret historisk erfarenhet ger Mao i citaten ovan råd och anvisningar om hur man bör gå till väga i arbetet att stimulera och utveckla befolkningens aktiva medvetande om sin kollektiva situation. Trots skiftande historiska betingelser för politisk och social mobilisering i olika länder och vid olika tidpunkter vågar vi påstå att en process av medvetandegörande i vilken hela befolkningen aktivt deltar är en nödvändig förutsättning för en mobilisering av folkets kollektiva energi

i kamp mot fattigdom och förtryck.

Låt oss nu mot bakgrund av den ovan skisserade mobiliseringssituationen titta närmare på alfabetiseringskampanjer.

Alfabetisering som mål och medel

Som vi redan framhållit torde ingen social och ekonomisk omdaning av samhället vara möjlig om inte större delen av den (vuxna) befolkningen själv har en stark upplevelse av behovet och möjligheten att förbättra sina villkor och är beredd att inrikta sina ansträngningar på detta. Detta deltagande av hela befolkningen kräver ett ökat medvetande om de större sammanhangen och detta medvetande kan inte uppstå och ta sig kollektiva uttryck annat än genom en process av information, förklaring av sammanhangen och organisationsarbete. Muntlig kommunikation är effektiv och nödvändig men alfabetisering innebär, att man kan intensifiera befolkningens aktivitet som medborgare och därigenom ökar möjligheterna att mobilisera hela befolkningen för gemensamma ansträngningar. Dels är själva alfabetiseringen med den intensiva kontakten mellan alfabetisörer och befolkning en mycket viktig kommunikationssituation, dels banas väg för ökad skriftlig kommunikation. Denna kombination av muntlig och skriftlig kontakt genom vilken de politiska målen kan förmedlas och diskuteras, kan aldrig ersättas av radio och TV därför att dessa media endast ger ensidig kommunikation och inte kräver mottagarens aktiva medverkan.

En annan aspekt är alfabetiseringens betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Vi skall här inte försöka besvara frågan exakt vilken ekonomisk betydelse läs- och skrivkunnighet kan ha och för vilken typ av produktion den är en absolut förutsättning och för vilken typ den endast är ett underordnat hjälpmedel. Det borde stå klart, att vissa former av kunskap kan överföras till analfabeter och att sådana kan ägna sig åt vissa sysselsättningar även i en avancerad ekonomi utan att hindras alltför mycket av sin bristande läs- och skrivförmåga. Samtidigt är det emellertid också klart, att det måste vara mycket svårt, att t.ex. upprätta jordbrukskooperativer – oavsett inom vilken typ av samhällsekonomi detta sker – om inte medlemmarna har tillgång till läs-, skriv- och räknefärdigheter för att kunna planera, organisera och administrera sitt arbete samt försvara sina intressen.

Generellt kan det sägas, att alfabetiseringen är ett av de vik-

tigaste instrumenten för mobilisering av befolkningen i det sociala och ekonomiska utvecklingsarbetet förutsatt att förutsättningarna för mobilisering i övrigt föreligger. Det bör också sägas, att analfabetism primärt bör ses som ett symtom på underutveckling och endast i andra hand som en orsak till fortsatt sådan.

Det är helt klart, att alfabetisering, samtidigt som det är ett medel för ökad samhällelig kommunikation, också ökar de makthavandes möjligheter att sprida propaganda och att påverka befolkningen. Alfabetisering är ett medel för samhällsmakt, men vi kan inte se en utbredd läs- och skrivkunnighet i sig som mer gynnsam för en viss typ av regim. Läs- och skrivkunnighet är ett tveeggat instrument för samhällsmakt i den meningen att också för den sittande regimen icke önskvärd information och propaganda kan ges ökad spridning. Men det är inte det skrivna eller tryckta materialet och förmågan att tillgodogöra sig detta utan de rådande sociala och ekonomiska förhållandena, som ytterst avgör om och i vilken grad befolkningen låter sig påverkas och mobiliseras av landets ledning.

Alfabetisering – när, var, hur?

De argument vi fört fram för massalfabetiseringskampanjer som ett väsentligt led i mobiliseringen av ett lands egna resurser, måste också ses mot bakgrunden av utbildningssituationen i de s.k. u-länderna. Med några få undantag som vi återkommer till har kampen mot analfabetismen misslyckats totalt i 'u-världen'. Unesco och Unescolitteratur vittnar inte minst om detta. Antalet analfabeter i världen ökar varje år med ca 30 miljoner människor. På 50-talet var det många 'u-länder' som i samarbete med Unesco initierade alfabetiseringskampanjer, vilka bland annat skulle fungera så att den som lärt sig att läsa och skriva skulle föra sina kunskaper vidare till sina medmänniskor i den närmaste omgivningen. De flesta som nåddes på detta sätt glömde mycket snart sina nyvunna kunskaper och återföll i analfabetism. Unesco har i sina analyser av detta misslyckande kommit fram till att det saknades dels uppföljningsmaterial – det fanns ingenting att läsa – dels motivation och tillfälle till användning av läs- och skrivkunnighet. I slutet av 60-talet började Unesco därför utnyttja en ny alfabetiseringsmetod – s.k. funktionella alfabetiseringsprojekt. De begränsades till bestämda regioner i anslutning till en viss produktion. Biblioteksbussar och annat uppföljningsmaterial ingick i pro-

jekten. Redan i december 1969 konstaterade Unesco själv att också dessa alfabetiseringsprojekt var att betrakta som misslyckade.

Andra misslyckanden står att finna i 'u-ländernas' skolsystem. För det första har satsningen på utbildning koncentrerats till ungdomsskolan, medan vuxenutbildning har försummats. För det andra innebär det omfattande svinnet i skolorna att de flesta som börjar skolan (oftast mindre än 50 procent av de skolmogna barnen) slutar skolan innan de lärt sig att läsa och skriva. Det framhävs ofta att minst fyra års skolgång krävs för att läs- och skrivkunnighet ska bestå. Alfabetisering genom ungdomsskolan fungerar alltså inte under nuvarande förhållanden.

I Kina, Nordkorea, Nordvietnam och Kuba har massalfabetisering varit framgångsrik. Hur kommer det sig att just dessa länder varit så framgångrika och varför har inte andra länder eller Unesco kunnat dra lärdom av deras exempel? Mest anmärkningsvärt är kanske att man inte dragit konsekvenserna av alfabetiseringskampanjen på Kuba som ju till skillnad från de övriga nämnda länderna är medlem i Unesco. Material saknas inte. Unesco har t.ex. själv publicerat en rapport om Kubas alfabetiseringskampanj. Ändå nämns erfarenheterna från denna kampanj endast på en halv sida i den nyligen utkomna Unescorapporten *Läskunnigheten i världen 1967-69* (Tema 1970). Om Kina, Nordkorea och Nordvietnam sägs givetvis ingenting. Det kan därför vara befogat att i det följande närmre granska några av dessa länders framgångsrika massalfabetiseringskampanjer.

Kuba

De första stora satsningarna efter den kubanska Revolutionens seger 1959 blev massutbildning för vuxna och skolbarn. Den alfabetiseringskampanj som genomfördes 1961 – det s.k. 'Undervisningens År' – betingades främst av sociala och politiska skäl. En stor del av befolkningen – 23,6 procent – kunde varken läsa eller skriva och 2/3 av denna befann sig i arbetsför ålder (15 – 65 år). Det var sämst ställt på landsbygden, där 41,7 procent av befolkningen var analfabeter. Motsvarande siffra i städerna var 11.

Alfabetiseringskampanjen motiverades utifrån tron på allas *rätt* till utbildning och uppfattningen om dess möjligheter som kommunikationsmedel mellan folket och Revolutionens ledning.

Revolutionens målsättningar – bl.a. jordreformens innebörd – kunde på detta sätt föras ut till och genom folket.

Kampanjen startade officiellt den 1 januari 1961. En speciell kommission tillsattes för ändamålet. Utbildningsministern blev dess chef och som medlemmar ingick representanter från olika departement och massorganisationer. Den minsta lokala enheten utgjordes av s.k. alfabetiseringskärnor bestående av en alfabetisör och 2-3 analfabeter. 25 alfabetiseringskärnor bildade i sin tur en enhet vilken stod under ledning av en utbildad lärare och en politisk rådgivare.

Alfabetisörerna var frivilliga folklärare ur alla befolkningskategorier, medan utbildade lärare endast tjänade som handledare. Bristen på utbildade lärare var en av orsakerna till att alfabetisörer utnyttjades i kampanjen, men ideologiska motiv spelade också in. Kampanjen gjorde det möjligt för tusentals stadsbor att för första gången delta i ett arbete för Revolutionen och att dessutom förflyttas till landsbygden där de tidigare inte varit och vars problem de inte kände. Många alfabetisörer fick följa sina elever – fiskare eller järnvägsarbetare – längs kusterna och genom landet. Under parollerna 'folket skall lära folket' och 'den som kan lär ut, den som inte kan lär sig' uppmanades de som deltog till *utbyte* av erfarenheter. Alfabetisörerna deltog så t.ex. i jordbruksarbete om dagarna medan bönderna i sin tur lärde sig läsa och skriva om kvällarna.

De första alfabetisörerna var ca 120 000 män och kvinnor i olika yrken som besvarade kampanjens appeller att på sin fritid undervisa analfabeter i grannskapet. I mitten av april beslöt man att stänga skolorna tidigare än vanligt för att alla elever som genomgått primärskolans 6 år och som ville, skulle ha en möjlighet att delta i kampanjen. Så föddes idén om den stora ungdomsbrigaden. 105 000 ungdomar i åldern 10–19 år, ungefär lika många flickor som pojkar, gick igenom en veckas utbildning på ett läger. De unga alfabetisörerna begav sig direkt till den plats där de skulle undervisa. För sitt pedagogiska arbete hade de med sig nybörjarböcker och glasögon för analfabeter med dålig syn.

På alla arbetsplatser upprättades lokala alfabetiseringskommittéer för att få med så många arbetare som möjligt i kampanjen – som elever eller lärare. På många fabriker bidrog arbetarna med viss procent av sin lön för kampanjfonden. I augusti organiserades en brigad med 13 000 frivilliga arbetare. För att produktionen inte skulle bli lidande p.g.a. deras

frånvaro utförde de kvarvarande arbetarna övertidsarbete.

Spårandet av analfabeter stötte i början på oväntade svårigheter. Många var rädda att avslöja sin okunnighet av skam eller i vantron att de då kunde förlora sina arbeten. De använde de mest varierande metoder för att dölja sin okunnighet – bl.a. lärde de sig de ganska enkla läsproven utantill. De frivilliga som tagit sig an uppgiften att övertala analfabeterna att delta i kampanjen fick emellertid god hjälp av massmedia och allmänna serviceorgan. Press, radio och TV framställde analfabetism som en sjukdom från det förflutna vilken måste undanröjas med allas gemensamma ansträngningar. Genom ett sådant synsätt kunde analfabeten känna att han/hon inte själv bar ansvaret för sina kunskapsluckor. Serviceorgan som post, telegraf och bank hjälpte till i arbetet genom att meddela Statistikdepartementet när de kom på en kund med att inte kunna skriva sitt namn. Tack vare hårt arbete lyckades man så småningom spåra 979 207 analfabeter.

Varje elev gick igenom tre prov. I slutprovet som togs efter det att den för ändamålet specialframställda nybörjarboken gåtts igenom, ingick dessutom att varje elev skulle skriva ett brev till Fidel Castro. Som bevis på sina kunskaper fick den som var godkänd Cervantes' Don Quijote med förord av 'Fidel'. Alfabetiseringskursen varade i genomsnitt 2-3 månader De kunskaper analfabeterna uppnådde på denna tid motsvarade emellertid endast 1:a årskursen i primärskolan, vilket inte innebär funktionell läs- och skrivkunnighet. Kubanerna tycktes också väl medvetna om denna problematik. För att garantera fungerande och bestående kunskaper distribuerades bredvidläsningslitteratur bland de s.k. nylitterata och en uppföljningskampanj 'Slaget om sjätte klassen' tog genast vid.

De ryska nybörjarböcker, översatta till spanska, som man prövade ut under en förberedelse till kampanjen, visade sig obrukbara. Dess ordförråd var inte anpassat efter de kubanska böndernas och dess innehåll anknöt inte till Kubas situation. Eftersom dessa faktorer antogs hämma motivationen för inlärning beslöt kommissionen att framställa en 'revolutionär lärobok'. I detta syfte genomfördes 1960 en undersökning för att kartlägga böndernas ordförråd. På så sätt fick kommissionen även kunskap om böndernas sociala och psykologiska situation, politiska kunskapsnivå och inställning. Därmed kunde man anpassa nybörjarboken *Venceremos* (Vi skall segra) efter dessa förhållanden. Boken trycktes i 1 500 000 exemplar. Läsmaterial spreds även genom massmedia. En dagstidning publicerade t.ex. varje dag stycken ur nybörjarboken. Förutom läsmaterial utarbetades en räknebok, som delades ut till dem som lärt sig läsa och skriva. Publikationsdepartementet hade emellertid väldiga svårigheter att bemästra: pappersbristen var stor och metoderna att utvinna papperet ytterst bristfälliga.

Den 5 november 1961 kunde den första byn fri från analfabetism inrapporteras och när kampanjen avslutades med ett massmöte i Havanna den 22 december hade analfabetismen på ett år nedbringats från 23,6 till 3,9 procent. Under åren 1959-61 hade dessutom 60 000-100 000 vuxna alfabetiserats. Tillsammans med Uruguay har Kuba den lägsta analfabetismen i Latinamerika.

'Denna seger var inte ett mirakel utan uppnåddes genom hårt arbete, teknik och organisation', påpekar den Unesco-kommission som 1965 gav ut den tidigare nämnda rapporten om alfabetiseringskampanjen och vars uppgifter vi i huvudsak utnyttjat vid vår framställning. Men förklaringen till segern kan också beskrivas på annat sätt.

Kampen genomfördes först och främst som en politisk, revolutionär process. De stora massorganisationerna hjälpte till i det organisatoriska och entusiasmerande arbetet.

Trycket från USA och det invasionshot som förverkligades i Grisbukten i april 1961 kunde dessutom utnyttjas under kampanjen. Att det kubanska folkets starka vilja och hårda arbete kunde hota USA kom även alfabetiseringskampanjen att framstå som ett led i kampen mot imperialismen.

Kubanerna tog tidigt avstånd från den gängse latinamerikanska metoden för alfabetisering – inlärning genom radio/TV. Istället valde de 'man-mot-man-metoden'. Det är möjligt att analfabetismen så småningom kunnat utrotas enbart med hjälp av radio/TV, men de som deltog hade säkert inte i så fall i samma utsträckning som nu kunnat skaffa sig ett politiskt medvetande. Man bör ändå inte underskatta massmedias *motiverande och övertalande* funktion i kampanjen. Kuba hade 1961 ett väl utbyggt radio/TV-nät.

Den förhållandevis låga analfabetismen som fanns på Kuba var också av betydelse för kampenjens framgång. Analfabeterna utgjorde en minoritet bland befolkningen. Genom olika slags påverkan kunde analfabeterna knappast annat än ryckas med. *Att motsätta sig* alfabetisering var säkert mer ansträngande för dem. Många var dessutom ivriga att få lära sig läsa och skriva. Tveksamhet angående användbarheten av dessa kun-

skaper rycktes också undan genom de nya arbets- och utbildningsmöjligheter Revolutionen erbjöd.

Geografiska och språkliga förhållanden på Kuba var dessutom gynnsamma.

Alfabetisering i Vietnam

Vietnam var efter 80 års fransk överhöghet en underutvecklad jordbruksekonomi med utpräglade koloniala kännetecken. (se bl.a. Erich Jacoby: *Agrarian unrest in Southeast Asia*, Bombay 1961) Det är också detta förhållande som måste betraktas som den huvudsakliga orsaken till att majoriteten av befolkningen i Vietnam var analfabeter före självständigheten 1945. 'Analfabetismen är ett grymt medel som kolonialismen använt sig av för att behärska vårt land. Ett folk av analfabeter är ett svagt folk. Det är därför som jag föreslår startandet av en kampanj mot analfabetismen', sade Ho Chi Minh redan dagen efter självständigheten. (Le Chau: *Le Vietnam Socialiste* Paris 1966)

Analfabetismen i Vietnam 1945 har uppskattats till 80-95 procent. 1958 då kampanjen i Nordvietnam förklarades officiellt avslutad beräknas 93,4 procent av befolkningen i åldrarna 12–50 år ha blivit litterata. (se bl.a. Le Chau a.a.) Detta gäller för Nordvietnam. Analfabetismen i Sydvietnam är idag betydligt högre.

Under huvuddelen av denna tid, 1946-54, utstod det vietnamesiska folket en samtidig kamp mot Frankrike i det s.k. Indokinakriget. Försörjningsläget vid självständigheten var dessutom katastrofal: Upp till 2 miljoner människor beräknas ha omkommit av svält under åren 1944-45 och en ny hungersnöd hotade. (se bl.a. Jean Chesneaux: *Contribution a l'histoire de la nation vietnamienne*, Paris 1955). Det är mot denna bakgrund man måste se den presidentappell som utfärdades av Ho Chi Minh den 8 september: 'Det är allas skyldighet att samtidigt bekämpa sina tre fiender: analfabetismen, hungersnöden och invasionen.' Kampen mot den ena av de tre fienderna betraktades som en förutsättning för kampen mot de andra och den måste vara samtidig och samordnad om den skulle kunna föras till seger.

Kampen mot analfabetismen utgjorde ett politiskt imperativ för den nya staten: Det krävdes folk till administration och förvaltning. För att kunna ena och mobilisera befolkningen i kampen för nationell självständighet och social omdaning måste man vidare skapa ett kommunikationssystem som omfattade hela folket.

Kampen mot analfabetismen var en folkrörelse som under sina mest intensiva faser präglade hela samhällsmiljön. Parallellt med kampanjen bedrevs även en utveckling av det ordinarie skolsystemet och ett arbete för att popularisera vetenskap och teknik. Kampanjen byggde nästan uteslutande på oavlönat frivilligt arbete enligt principen: 'den som kan läsa och skriva är en lärare i kampen mot analfabetismen.' Riktlinjerna drogs upp av Utbildningsministeriet som genom Folkbildningsdepartementet ansvarade för verkställandet. Staten saknade emellertid nästan helt finansiella resurser och huvudbördan för genomförandet låg både vad gäller administration och ekonomi på det lokala planet. Den bärande principen på alla nivåer var att förlita sig till de egna resurserna istället för på hjälp utifrån. Denna princip motsvarade också väl situationen under motståndskriget då landets olika delar hölls isolerade från varandra av fransmännen.

Organisatoriskt definierades alfabetiseringskampanjen som en massrörelse: den skulle vara organiserad nerifrån och uppåt och syftade till att motivera befolkningen till aktivt kollektivt deltagande. (se bl.a. *Education in the DRV*, Hanoi 1965) Val av organisationsformer, mål och metoder måste grundas på befolkningens ambitioner och konkreta livsvillkor. Ledarskapet måste vidare stå i nära fysisk och psykisk kontakt med folket för att kontinuerligt diskutera, korrigera och utvärdera sitt handlande. 'Att leda betyder inte att sitta och skriva i sina tjänstepapper' och 'byråkrati och kommenderande fram och tillbaka måste undvikas', betonade Ho Chi Minh i ett tal till folkbildningsarbetare och partikadrer 1956. (Sture Källberg red: *Ho Chi Minh i urval*, Stockholm 1967)

Undervisningens organisation var ytterst flexibel ifråga om klasstorlek, tidsschema och lokaler. Undervisningen skulle föras ut till befolkningen och anpassas efter elevernas arbets- och levnadsförhållanden. Det förekom speciella kurser för olika yrkeskategorier som bönder, fiskare, industriarbetare etc. liksom för olika befolkningsgrupper som äldre människor och kvinnor. Under motståndskriget tvingades man organisera undervisningen underjordiskt i stora områden. Den inställning som speglas i slagordet 'varje klass är ett motståndsnäste' delades uppenbarligen också av fransmännen som försökte krossa kampanjen där man kom åt. Under kriget kom armén att spela en betydelsefull roll som undervisningsinstitution.

Bristen på lärare var stor och Folkbildningsdepartementet tvingades därför utbilda sina egna alfabetisörer: Kurserna varade ofta bara en vecka och de politiska och ideologiska aspekterna på kampanjarbetet betonades: lärarna och kampanjorganisatörerna skulle lära sig att 'älska' sitt arbete och inse dess stora sociala och politiska betydelse. Lärarna ägnades stor uppmärksamhet från myndigheterna och partiet som på alla sätt försökte stödja deras arbete.

Kampanjens mål sammanfattades i lättfattliga och manande slagord som spreds överallt – t.o.m. på kolonialmaktens sedlar uppges det. Slagorden speglar situationen i landet vid olika tidpunkter och kampanjens anknytning till kampen för försörjningen och den militära kampen: 'Besegra fienden vid fronten och analfabetismen bakom fronten', 'Skapa ett analfabetismens Dien Bien Phu', 'När riset mognar skall analfabetismen vara utrotad i Nordvietnam' etc.

Den uppsökande direkta informations- och propagandaverksamheten spelade stor roll: genom diskussion och övertalning försökte man få de illiterata att inse den stora nyttan av att kunna läsa och skriva – man kunde skriva till sin man i armén, föra räkenskaper, följa med vad som hände genom tidningar etc. Man använde sig av flygblad, väggtidningar, slagord målade direkt på väggarna och efterhand av det trådradiosystem som började byggas ut i Nordvietnam och nådde befolkningen via i byarna uppmonterade högtalare. Även lokala fester och marknader knöt an till alfabetiseringskampanjen. Ambulerande skådespelargrupper förändrade populära sånger och dikter så att de kom att anspela på kampanjen. Epigram komponerades för att provocera olika grupper att delta, t.ex.: 'Att ha en läskunnig man gör dig lycklig som en älva men tänk vilket sorgligt öde att gifta sig med en analfabet.' De litterata fick passera genom särskilda hedersportar vid bymarknaden och vid offentliga avslutningar med diplom och hedersbetygelser uppmanades de litterata att skriva in sig vid fortsättningskurser.

Under kampanjen fyllde 'tävlingsinslaget' och skapandet av ett socialt tryck viktiga funktioner (se bl.a. Le Thanh Khoi: *Le Vietnam: Histoire et Civilisation*, Paris 1955). I juni 1948 fastställde Ho Chi Minh principerna för 'rörelsen för patriotisk tävlan'. Metoden innebär att individer, grupper, byar, provinser osv. på alla sätt stimuleras att överträffa sina egna och andra motsvarande enheters resultat i syfte att uppnå vissa gemensamma mål som allmän läskunnighet eller fem ton ris

per hektar inom viss tid.

När alfabetiseringskampanjen nådde sin kulmen tog det i genomsnitt 72 dagar att med det latiniserade skriftspråket *quoc ngu* lära sig läsa och skriva vietnamesiska, som talas av ca 85 procent av befolkningen och som tidigare aldrig varit officiellt språk i Vietnam. Under kampanjens senare skede uppges studieprogrammet innehålla läsning, skrivning, räkning, något om statens organisation, information om partiets och regeringens politiska agerande och olika elementära idéer. Mottot för undervisningen var 'man lär vad man har behov av' och det moment som oftast varierades var antagligen 'olika elementära idéer', vilket kunde innebära t.ex. undervisning i hälsovård, jordbruksteknik eller grundläggande industriteknik. Kampanjen spelade också en betydelsefull roll när det gällde att mobilisera befolkningen för olika aktioner – t.ex. den intensiva kampanj för hygien och profylaktisk hälsovård som framgångsrikt bedrivits i Vietnam.

Bristen på undervisningsmateriel som papper, böcker, pennor etc. var en ytterst hämmande faktor som emellertid i vissa skolor t.o.m. lyckades vändas till en pedagogisk fördel. Alfabetet, stavelser och ord demonstrerades överallt – de målades på väggarna, på de koniska hattarna, på bufflarnas sidor, på plakat som hissades upp i träden. Man använde sig av träkol och bananblad eller enkla trätavlor och lät eleverna i det allmänna skolsystemet skriva diktamensövningar som sedan användes som läroböcker på lägre stadier och i kampanjen. Efterhand trycktes enkla läseböcker som var speciellt avpassade efter de nyligen litterata, t.ex. 'Vad är Demokratiska Republiken Vietnam', 'Regnet', 'Vietnams historia på vers'. (se bl.a. *Lutte contre l'analphabetism*, Hanoi 1959).

En övervägande majoritet fick genom kampanjen grundläggande kunskaper i läsning, skrivning och räkning. Risken att återfalla i analfabetism måste i Nord-Vietnam betraktas som ytterst liten bl.a. p.g.a. följande faktorer: de ökade kraven på och möjligheterna till aktivt samhälleligt engagemang genom den djupgående sociala och ekonomiska revolution som ägt rum, den snabba och omfattande utvecklingen av den kompletterande vuxenutbildningen och av skolsystemet, det ökade utbudet av meningsfull litteratur och av biblioteksväsendets utbyggnad, den nationella och lokala pressens kraftiga expansion och till sist de positiva attityder och värderingar som var knutna till utbildning. Minoritetsområdena är idag ofta läs- och skrivkunniga på de lokala språken. Den överväldigande

analfabetismen har på kort tid och under hårda materiella villkor förbytts i sin motsats. Denna prestation torde knappast äga motsvarighet i något annat 'u-land'.

Utbildningen i Nordvietnam och på Kuba har en utvecklingsbefrämjande roll. I de flesta s.k. u-länder är utbildningen däremot under nuvarande samhällsförhållanden utvecklingshämmande (Se Lars-Olof Edströms kapitel om utbildningen.)

Eftersom svenskt utbildningsbistånd inte kan förändra ett sådant utvecklingshämmande system kan det endast bidra till *utveckling* i de länder som av egen kraft drivit fram en genomgripande samhällsomvandling. Kuba och Nordvietnam är exempel på sådana 'u-länder'. Men för att kunna inrikta det svenska biståndet så att det huvudsakligen blir en solidarisk hjälp till mobiliseringsregimer krävs kanske en radikal förändring av det svenska samhället?

För såväl litteraturförteckning som en utförligare behandling av de i artikeln diskuterade problemställningarna hänvisas till vår bok *U-bildning*, Tema, Rabén & Sjögren, Stockholm 1970.

Mats Kihlberg

Forskning om 'modernisering'

Kan u-landsforskningens resultat utnyttjas i utvecklingsarbete i u-land? När man försöker följa den samhällsvetenskapliga u-landsforskningen från den synpunkten stöter man på flera svårigheter. Låt mig först nämna den stora problematik som finns i bakgrunden.

Avståndet mellan forskning och utvecklingspraktik beror till stor del på forskningens styrning och inriktning. Här får vi en dyster bild av läget i en aktuell FN-rapport. Den lilla del av världens forskningsresurser av alla slag – ungefär två procent – som utgör u-ländernas forskning inriktas ofta mot uppgifter som är mindre relevanta för u-landets utveckling.

Orsaken till denna snedvridning ligger framför allt i ett dominerande inflytande från de rika ländernas forskning. Vid industriländernas universitet görs prioriteringarna, där definieras vad som är avancerad forskning med hög status, 'frontiers of knowledge'. När detta slår igenom i u-länderna får man vad som kallats 'internal brain drain', (forskarflykt inom landet). U-landets forskare dras till program och projekt där de förlorar kontakten med de centrala utvecklingsproblemen i landet.[1]

En annan svårighet är den höga abstraktionsnivån i en stor del av litteraturen, särskilt i komparativa studier. Steget till empirisk prövning av teorier förefaller ibland mycket avlägset. Det hänger säkert till stor del samman med den problematik som FN-rapporten beskriver.

För det tredje har vi den trånga fackinriktningen som sällan genombryts i en konstruktiv, problemlösande samverkan. Under allt detta finns en västerländsk, kulturell begränsning i modeller, metoder och synsätt som försvårar tillämpningen i utvecklingsarbetet. Det märks inte minst i de grundläggande begrepp man brukar använda i samhällsvetenskaplig forskning om utveckling i u-land. *Begreppens oklarhet och mångtydighet* upplever jag som ett särskilt allvarligt hinder för en meningsfull kommunikation mellan forskare och utvecklingsar-

1. FN, World Plan of Action for the Application of Science and Technology to Development, Draft by a group of consultants, E/AC.52/L.68, 19/10 1969.

betare, mellan u- och i-länder. Jag skall försöka belysa den sidan av problematiken något närmare.

Som exempel väljer jag ett av de centrala begreppen – 'modernisering'. Den termen används mycket ofta i forskning och information om u-länderna. Det är ett ord som ger intryck av vetenskaplighet och objektivitet – mer än det vardagliga 'utveckling'. Otaliga böcker, särskilt amerikanska, har detta tema – modernisering i u-länderna (ekonomiskt, politiskt, socialt eller kulturellt). Många utvecklar teorier om 'moderniseringsprocessens' innebörd och mål. Här finns stora variationer och en ständig debatt mellan olika riktningar, som är mycket intressant att följa.[2])

Två helt olika perspektiv

Gunnar Myrdals *Asiatiskt drama* har en central plats i detta sammanhang. Myrdal har valt 'moderniseringsidealen' i Indien som värdepremisser för hela sitt arbete. Det är naturligt för Myrdal att acceptera dessa ideal, rationalism, planering, produktionstillväxt, förbättrad levnadsstandard för folket, social utjämning, moderniserade institutioner och attityder, osv. Rationalismen och planeringsideologin har en överordnad plats. Vissa hos ledande indier vanliga värderingar utmönstras av Myrdal när de inte kan förenas med dessa överordnade värderingar. Men moderniseringsideologin i *Asiatiskt drama* är huvudsakligen den västerländskt utbildade indiska elitens åskådning – så som Myrdal tolkat den – och ansluter till de officiella målen i Indiens utvecklingsplaner.[3])

Myrdals utgångspunkter har kritiserats av bl.a. socialantropologen Clifford Geertz i en stor artikel i *Encounter* 1969. Geertz hävdar att Myrdals moderniseringsidéer, hans perspektiv på utvecklingsproblemen i Indien, är västerländskt etnocentriskt. (Geertz' kritik riktar sig delvis mot Myrdals värderingar och mål, delvis mot de medel och metoder Myrdal rekommenderar för att nå dessa mål). Myrdal har en onyanserad syn på det traditionella samhällets kultur och institutioner, de framställs generellt som förstelnade och utvecklingsfientliga, hinder som måste brytas ned. Han har inte visat något intresse för den dynamik som trots allt finns i indiska institutioner.

2. Se Brode, J., The Process of Modernization, An Annotated Bibliography on the Sociocultural Aspects of Development, Harvard 1969.

3. Myrdal, G., Asian Drama, 1968, Vol. I, kap. II.

Här går tydligen en skiljelinje mellan två helt olika perspektiv på moderniseringsförloppet. Med Geertz' formulering: 'Institutionell modernisering i Indien kan inte betyda att bara sopa bort föråldrade sedvänjor och oriktiga attityder. Det måste vara fråga om att styra en process av sociala och kulturella förändringar som redan pågår, att styra den i önskvärd riktning'. Geertz företräder vad jag skulle vilja kalla *'syntestanken'* i moderniseringsdebatten, föreställningen att traditionella kulturelement kan spela aktiva roller i utvecklingsprocessen och bör ha betydelse för utvecklingsarbetets målsättning.

En annan huvudpunkt är Geertz' *'värdepluralism'*, som har nära samband med hans syntestanke. Moderniseringsmålen för olika samhällen måste visa stora variationer när de nationella, traditionella inslagen får en plats i ekvationen. Myrdal däremot har en tendens att generalisera sina moderniseringsideal till att gälla alla u-länder och i varje fall hela det indiska samhällskomplexet med dess olika kulturer.

Myrdal bemöter kritiken i sin senaste bok, *Politiskt manifest om världsfattigdomen*. Varför har han valt dessa moderniseringsideal som värdepremisser? Är de inte västerländska och främmande för u-länderna? Bör inte u-länderna bedömas efter egna, traditionellt och kulturellt betingade värderingar? Nej, förklarar Myrdal, traditionella värderingar är 'statiska', de kan inte användas i planeringen när utvecklingsmålen utformas. (Syntestanken är därmed utesluten). Dessutom, om vi vill få till stånd en snabb 'utveckling' i u-länderna, eller åtminstone förhindra stagnation, måste vi acceptera moderniseringsidealen. De är mest effektiva. Något alternativ finns inte, säger Myrdal. (Värdepluralismen kan alltså inte accepteras). Myrdal argumenterar här som om 'utveckling' bara kunde definieras på *ett* sätt. Men i utvecklingsbegreppets mångtydighet ligger ju möjligheter till en kulturell värderelativism, som man inte kan komma ifrån med rent utilistiska resonemang.[4])

En framstående indisk statsvetare, Rajni Kothari, chef för Delhi Institute of Social Sciences, kritiserar Myrdals moderniseringssyn efter samma linje som Geertz. Det gör han i ett stort arbete om politisk utveckling i historiskt perspektiv. Kothari utvecklar tesen att Indiens väg till modernisering är unik och har karaktären av en selektiv process där tradition och kultur avgör vilka utländska element som accepteras. Den indiska moderniseringen kan inte betraktas som en uppgörelse mellan

4. Myrdal, G., The Challenge of World Poverty, s. 26–29.

moderna framstegsidéer och hämmande traditioner, det är i stället fråga om ett levande samspel där indisk kultur har en aktiv roll att spela i nya former. Kothari har dokumenterat detta samspel i Indiens politiska liv med omfattande sociologiska undersökningar främst på lokal nivå.[5])

Avskaffa moderniseringsbegreppet?

Man kan fråga sig: varför överhuvudtaget använda stora och vaga termer som 'modernisering'? Är det inte en 'omnibusterm' som kan ges mycket varierande innehåll och därför blir oanvändbar, kanske farlig? Myron Weiner ställer den frågan i en antologi om modernisering. Han svarar att vi trots allt behöver denna 'övergripande' term såsom en sammanfattande beteckning på ekonomiska, politiska och kulturella förändringar. Många u-länder upplever en 'allomfattande förändringsprocess, som Europa och USA tidigare genomgått och som är mer än summan av några små förändringar'.[6])

Sociologen Daniel Lerner, en pionjär på området, har samma uppfattning: modernisering är ett vidare begrepp än ekonomisk utveckling, det omfattar även alla de sociala och kulturella förändringar som skapar förutsättningar för en självbärande ekonomisk utveckling. Men det finns exempel på snävare definitioner, t.ex. hos ekonomer som länge tenderat att göra modernisering liktydig med industrialisering. Som Weiner påpekar kan man se två ganska klart skilda tendenser i moderniseringsforskningen, den ena betonar förändringar hos individer och grupper, den andra framhåller institutioner och strukturer. Särskilt intressanta är ansatserna att knyta samman dessa mikro- och makroperspektiv i större förändringsmodeller. Sådana försök förekommer både inom sociologi, socialantropologi och utvecklingsekonomi, men man har ännu inte kommit så långt här.[7])

Om 'modernisering' skall accepteras som ett nyckelbegrepp i u-landsforskningen är det viktigt att i varje sammanhang klargöra exakt hur det används. Framför allt måste man belysa de grundvärderingar som avspeglas i begreppets definition och

5. Kothari, Rajni, Politics in India (1969).
6. Weiner, M., (red.), Modernization, The Dynamics of Growth (1966), s. 5.
7. International Encyclopedia of the Social Sciences, 1968, Vol. 10, s. 386–394.

tillämpning. Jag tror man bör använda två 'testfrågor' för att få fram dessa grundvärderingar, (naturligtvis kan man tänka sig även andra).

1. Vad är forskarens syn på traditionell kultur och dess roll i utvecklingsprocessen? (Oförsonlig konfrontation eller syntes mellan äldre kultur och modernism).
2. Vad är forskarens uppfattning om moderniseringens universalism? (En universellt likformig process eller en pluralistisk process med varierande mönster i olika kulturer).

Forskarens tendens i ena eller andra riktningen brukar vara tydlig även om det sällan förekommer renodlade ståndpunkter.

Ett exempel från u-landssociologin

Inte sällan deklarerar forskaren att han i princip företräder en kulturrelativistisk uppfattning i moderniseringsfrågan – men avlägsnar sig ändå långt från en sådan ståndpunkt i sitt forskningsarbete. Sociologen Everett Rogers nya bok *Modernization among Peasants* ger exempel på detta. I inledningen förklarar Rogers att han inte lägger in några västerländska värderingar i moderniseringsanalysen och att han räknar med särpräglade utvecklingsmönster i olika kulturer. Modernisering är för Rogers något som sker med individen – kommunikation och attitydpåverkan är hans huvudintresse. 'Modernisering kan med fördel betraktas som en kommunikationsprocess', säger han. Därmed har han faktiskt avskärmat de större strukturförändringarna från undersökningen. Man får en känsla av att de colombianska bönder han studerar påverkas och moderniseras i ett lufttomt rum där politiska förhållanden saknar betydelse.[8])

Rogers arbetar emellertid i praktiken med en något utförligare definition av modernisering än den citerade. 'Den process, varigenom individen förändras från ett traditionellt sätt att leva till ett mer komplext, tekniskt avancerat och snabbt föränderligt livsmönster'. Hur beskriver han den traditionella livsformen? Han kallar den för 'böndernas subkultur' (the subculture of peasantry). Alla de utmärkande dragen i denna subkultur framställs som negativa för utvecklingen, svagheter eller hin-

8. Rogers, E., Modernization among Peasants, The Impact of Communication (1969), s. 48.

der: fatalism, begränsad världsbild, 'familism' (splittring i familjer och släkter), misstro i relationerna inbördes och till samhället, dålig 'empati' (förståelse för andra existensformer), o.s.v. Några kulturelement som kunde stödja utvecklingen skymtar inte. Särskilt betänkligt blir det när Rogers generaliserar denna bild till en beskrivning av 'traditionella mänskor' överhuvudtaget (i u- eller i-länder). Var finns här den förståelse för olika kulturmönster som var Rogers' principiella utgångspunkt? Majoriteten av u-ländernas befolkning stämplas som tillhöriga en 'subkultur', d.v.s. något som avviker från ett dominerande, 'normalt', på något sätt 'riktigare' kulturmönster.[9])

Rogers' bok har sitt värde som grundlig studie av vissa socialpsykologiska processer i ett bysamhälle. En förtjänst är att han testar hypoteserna kvantitativt och arbetar med 'middle range theories', som kan vara operationellt användbara vid utvecklingsprojekt. Hur påverkar olika bakgrundsvariabler böndernas vilja att pröva nya jordbruksmetoder, deras aspirationsnivå, o.s.v.? Han redovisar en del intressanta resultat i sådana frågor. Men svagheten i själva perspektivet på utvecklingen kan man inte komma ifrån.

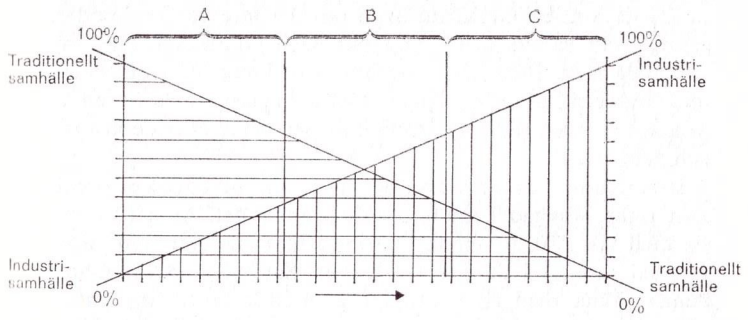
Politisk modernisering

Låt oss se på en annan ganska vanlig definition, som ligger nära Rogers'. Statsvetaren David Apter föreslår den här: 'spridning och användning av industriella roller i icke-industrialiserade miljöer'. Med den definitionen kan man framställa u-ländernas modernisering i en enkel, grafisk figur.[10])

När u-länderna moderniseras rör de sig från vänster mot höger i figuren varvid de traditionella kulturelementen successivt minskar från 100 % till 0 %. (den vågrätt streckade triangeln). Samtidigt växer andelen modern kultur i dessa u-länder regelbundet enligt figuren (den lodrätt streckade trianeln). Man kan mäta spridningen och få ett ganska exakt mått på moderniseringsgraden. Dessutom kan man bestämma 'utvecklingsstadier', menar Apter: de flesta afrikanska länder inom A, latinamerikanska länder inom B och några få i C (t.ex. Brasilien och Argentina).

Definitionen har fördelen att lätt kunna kvantifieras och

9. Rogers, E., a a, s. 14.
10. Apter, D. E., Some Conceptual Approaches to the Study of Modernization (1968), s. 334 f.



användas operationellt. Men just genom enkelheten blir modellen ointressant och dessutom kulturellt tendentiös. Moderniseringen genereras uteslutande från i-länderna genom spridning av industrisamhällets typiska roller, det finns föga utrymme för nationella kulturelement och synteser. De moderna rollerna och idéerna är universella med samma ursprung i industriländernas normsystem och med samma riktningsgivande betydelse överallt – även om det kan uppstå 'spänningar' i samhällssystemen här och där.

Statsvetare brukar vanligen arbeta med mer sofistikerade föreställningar om innebörden i 'politisk modernisering' – även Apter gör det när han skriver om modernisering på det politiska området. Man talar om det politiska systemets anpassning för att klara 'utvecklingskriserna', nya uppgifter, nya anspråk, en rationell användning av mänskliga resurser osv. Man försöker avlägsna västerländska politiska värderingar från analysen och få en mer objektiv grund att stå på. Men moderniseringsbegreppet är svårt att hantera i politisk analys. Det kan man se i Claude Welch' antologi av viktigare bidrag på området.[11])

Bland bidragen i Welchs antologi finns även en kritisk diskussion av dessa begreppsfrågor. Samuel Huntington, statsvetenskaplig professor vid Harvard, pekar på några fallgropar. Han vill framhålla att 'politisk utveckling' inte alltid innebär 'modernisering', att man bör göra en distinktion mellan dessa båda begrepp. Det skall vara möjligt att tala om politisk utveckling

11. Welch, C. E., (ed.), Political Modernization, A Reader in Comparative Political Change, 1967.

t.ex. i det antika Grekland även om det inte var en 'modernisering' från vår aktuella synpunkt. Och politiska förändringar i feodala samhällen kan innebära utveckling utan att stämma med moderniseringsbegreppet. Detta begrepp medför en tendens till etnocentrisk begränsning av perspektivet både historiskt och geografiskt.

Huntington varnar dessutom för den utvecklingsoptimism som finns inbyggd i moderniseringstänkandet. Man föreställer sig med viss rätt att modernisering pågår ständigt som en irreversibel process i de flesta u-länder. Samtidigt skulle man då kunna räkna med en kontinuerlig politisk utveckling på lång sikt – om de politiska förändringarna vore en del av den större processen. Men Huntington framhåller de risker för bakslag och förfallsperioder, som finns i u-ländernas politiska liv, vilket gör 'politisk modernisering' till en ganska missvisande beteckning.

Modernisera u-landsbyråkratin

U-ländernas förvaltningsproblem analyseras ofta som en fråga om 'administrativ modernisering'. Faran för att man därmed gör västerländska förvaltningsmodeller och ideal till mönster för samhällsbyggandet i andra kulturer har behandlats av La Palombara i ett centralt arbete för några år sedan. I många sammanhang har man arbetat med en idealbild av hur en 'modern' administration skall se ut med vissa typiska västerländska drag, under inflytande direkt eller indirekt från Max Webers klassiska arbete om byråkratin. Det har nu skett en frigörelse från detta tänkande i idealtyper och uniforma moderniseringsförlopp – en större öppenhet för kulturella variationer har brutit fram. Men det är tveksamt hur långt frigörelsen egentligen har gått.[12])

I UNESCO:s samhällsvetenskapliga bulletin förekom 1969 en uppgörelse med det av Weber inspirerade moderniseringstänkandet i förvaltningsfrågor. Dwight Waldo framhöll att detta tänkande blir ohållbart om man utgår från en 'kulturell pluralism'. Man måste kunna räkna med mycket olika förvaltningsmodeller och utvecklingslinjer i olika kulturer. Han påpekade även en annan svårighet i moderniseringsbegreppet. De

12. La Palombara, J. (ed.) Bureaucracy and Political Development, 1963. Jfr. Kihlberg, M., U-landsbyråkrati och biståndsarbete, 1968, s. 60 f.

administrativa former vi överför genom biståndet blir efter några år inte längre 'moderna' eftersom utvecklingen går snabbt i industriländerna. Men u-länderna, där förändringstakten är långsam, kommer att arbeta med dessa förvaltningsformer under lång tid. Biståndet kan alltså knappast bidra till någon varaktig modernisering om industriländerna skall vara mönster och förebilder.[13])

Översikten av olika moderniseringsbegrepp skulle kunna föras vidare med exempel från utvecklingsekonomin. Jag avstår från det. Här har skrivits åtskilligt – inte minst av Gunnar Myrdal – om den västerländska 'bias', som utmärker många av nationalekonomernas utvecklingsmodeller och teorier. I stället vill jag ta upp några sociologiska och socialantropoliska arbeten, där syntestanken och pluralismen har utformats och prövats.

Syntes och pluralism

Först ett arbete om Indien med historisk inriktning, makarna Rudolphs *The Modernity of Tradition* (1967). De driver energiskt tesen att traditionella indiska institutioner innehåller dynamiska element, inslag av 'modernism', potentiella utvecklingsmöjligheter. Här har man åter samma linje som Geertz och Kothari följer i polemik mot Myrdal. Ett exempel är kastsystemet, där Rudolph kan visa att vissa kaster fyller viktiga funktioner i en demokratisk beslutsprocess eller i varje fall tjänar som instrument att mobilisera breda lager i samhällslivet. Traditionella organisationer utnyttjas för moderniseringssyften – de är kanske ibland enda vägen att nå ut med ett politiskt budskap. Ett annat exempel utgör Ghandi, symbolen för uråldrig indisk kultur, som gav viktiga moderniseringsimpulser. Mycket fint analyserar Rudolph hur Ghandi som politisk ledare kunde väcka starka känslor av nationell identitet och stolthet, psykologiska förutsättningar för samhällsutvecklingen i olika avseenden.

Makarna Rudolphs tes är provokativ och har väckt en del opposition i forskarkretsar. En invändning gäller den utpräglade värderelativismen eller pluralismen i deras moderniseringsbegrepp. 'Modernisering' kanske förlorar sitt värde som analytiskt instrument när det definieras olika för varje land

13. International Social Science Journal, No 2, 1969, Waldo, D., 'Reflections on public administration and national development'.

med hänsyn till dess kultur o.s.v. Finns det då någon gräns för vad som kan räknas in under begreppet? Måste man inte utgå från en normerande modell av det 'moderna' samhället, åtminstone några generella drag? Så vitt jag förstår bör man här vara öppen för olika alternativ: kanske måste man utmönstra moderniseringsbegreppet helt, eller definiera begreppet olika för olika kulturer och regioner, eller konstatera att delar av utvecklingsmönstret återfinns i flera kulturer. En sådan öppenhet skulle underlätta en förutsättningslös u-landsforskning utan dolda värdepremisser. Ett ställningstagande skulle förutsätta mer kunskap om förändringsprocesserna i u-land än vi har idag.[14])

Clifford Geertz har studerat några indonesiska handelsstäder, de förändringar som sker i riktning mot modern ekonomi och företagsamhet. Det viktiga i detta sammanhang är att Geertz räknar med ett *tidigt* moderniseringsskede då sociala förändringar äger rum utan synbara ekonomiska framsteg – en förberedelseperiod för den ekonomiska utvecklingen i modern mening. Nya organisationsformer och attityder växer fram, men det sker genomgående genom en utveckling av traditionella samarbetsformer inom en kulturellt given ram i det lokala samhället.[15])

Hans studieobjekt visar att moderniseringen kan följa mycket olika mönster under detta tidiga skede. I den javanesiska marknadsstaden utvecklas en medelklass av små företagare ur den traditionella bazaar-ekonomin, som arbetar i individualistiska former. I 'hovstaden' på Bali med mer 'feodal' struktur finns en stark politisk ledarklass, som även är företagare och bygger upp större företag med stöd av befolkningens traditionella lojalitet. De kan utnyttja sina politiska och administrativa funktioner på det ekonomiska fältet. De aktiva grupperna och deras företagarverksamhet har alltså helt olika karaktär i de båda städerna.

Geertz vill från dessa lokalstudier dra slutsatser för den nationella utvecklingsplaneringen. Han argumenterar för en 'pluralistisk' och flexibel planering, där man tar full hänsyn till den typiska utvecklingspotentialen i olika lokalsamfund. Geertz' stimulerande studie föranleder frågan om det kanske finns en djupgående skillnad mellan modernisering i u-länder med mycket låg utvecklingsnivå och i mer avancerade u-länder. Man bör kanske inte använda samma moderniseringsbegrepp för båda? Den tanken får stöd i ekonomerna Adelman och Morris systematiska undersökning, där det klart framgår att rent *sociala* faktorer och förändringar har större relativ betydelse i de minst utvecklade u-länderna.[16])

Adelman och Morris har gjort det mest ambitiösa försöket hittills att kvantitativt mäta olika sociala och politiska faktorers samband med ekonomisk utveckling. Med statistiska korrelationsmetoder har de bearbetat ett mycket stort data-material från 74 u-länder. Svårigheterna att kvantifiera alla variabler innebär naturligtvis en betydande osäkerhet och den statistiska metoden gör det inte möjligt att bevisa vad som är orsak och verkan i utvecklingsprocessen. Men de allmänna slutsatserna om tendenserna i materialet torde vara tillräckligt säkra. Två av Adelmans och Morris' resultat har särskilt intresse i detta sammanhang. För det första har de funnit att det finns grund för en uppdelning av u-länderna i tre huvudgrupper efter deras socioekonomiska utvecklingsnivå. De klassificerar u-länderna med ett index som innefattar en rad sociala utvecklingsindikatorer, ett index som är betydligt meningsfullare än de vanliga BNP-per capita-beräkningarna. (En indikator för social *utjämning* saknas emellertid.)

Inom de tre huvudgrupperna visar u-länderna ett likartat mönster av faktorkombinationer. Det finns alltså en klar typologisk gräns mellan de u-länder som befinner sig i tidig modernisering och de något mer avancerade u-länderna. Vidare framgår det att i gruppen av 'tidiga' u-länder har sociala förändringar större betydelse för den ekonomiska utvecklingen än andra faktorer (ekonomiska, tekniska, administrativa eller politiska). Detta framstår som ett typiskt drag vid jämförelse med övriga, mer utvecklade u-länder. De viktigaste sociala förändringarna för de 'tidiga' u-ländernas ekonomiska framsteg har enligt Adelman och Morris att göra med samhällets differentiering. Det innebär främst att ekonomisk verksamhet frigörs från de normer som gäller i det traditionella samhället, att ett marknadssystem växer fram, en modern sektor, växande dualism, större social rörlighet, ansatser till en medelklass samt 'moderniserade' värderingar och attityder.

I 'tidig' modernisering ingår ofta vad Geertz kallat en 'inte-

14. Recension i Modern Asian Studies av Dennis Dalton, april 1969.
15. Geertz, C., Peddlers and Princes, 1963.
16. Adelman, I., Morris, C., Society, Politics and Economic Development. A quantitative approach. 1967, ss. 167–171, 190–194.

grationsrevolution'. Det är långsamma socialpsykologiska förändringar, varigenom individen får en ny identitet, känner sig tillhöra ett större samhälle, kanske en nation. Primära grupplojaliteter – familj, släkt och stam – kompletteras med vidare samhällslojaliteter, som växer i styrka. Attitydförändringar av detta slag får sin stora betydelse för u-landet i ett långsiktigt perspektiv – kanske över ett par generationer – och kan sällan mätas och värderas i kvantitativa termer. Adelman och Morris har funnit att den sociala integrationen ger en mätbar ekonomisk effekt först i de något mer avancerade u-länderna. Forskning i 'tidig' modernisering bör i det avseendet vara betydligt svårare än annan moderniseringsforskning.[17])

Aktiv eller passiv modernisering?

Slutligen vill jag framhålla två franska undersökningar som särskilt behandlar frågan om modernisering genom kultursyntes. Här går man ett steg vidare i analysen och inför begreppen *'aktiv'* och *'passiv'* modernisering. I syntestanken ligger föreställningen om en aktivering av traditionell kultur i någon form av anpassning till nutiden och dess krav. Man räknar med en aktiv vilja i u-land att bygga utvecklingen på egen, nationell kulturgrund. U-landets människor skall vara kritiska inför moderna, utländska idéer, d.v.s. medvetet pröva vad man behöver och kan utnyttja för självständigt utformade mål. Detta är en idealbild av vad man kunde mena med 'aktiv' modernisering. Sedan kan den tillämpas på olika nivåer, beskriva individers beteende, organisationer eller nationer. 'Passiv' modernisering innebär ett kritiklöst och kanske omedvetet accepterande utan vilja till konstruktiv omformning av det nya för egna syften.[18])

Pierre Fougeyrollas ger exempel på dessa två typer i en sociologisk undersökning från Senegal, där han studerar attitydförändringar i olika sociala miljöer. Han bygger huvudsakligen på intervjuer med industriarbetare i Dakar och Thiès. Den viktigaste formen av aktiv modernisering har enligt Fougeyrollas samband med 'yrkesmoderniseringen' inom industrin, de

17. Se även Geertz, C. (red.), Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa, 1963.
18. Syntestanken förenas ofta med en 'folklig' politisk ideologi. Se Ionescu, G., Gellner, E. (red.), Populism its meanings and national characteristics, 1969, s. 187.

attityder som förvärvas genom nya arbetsroller i industriell miljö. Dessa roller medför nya attityder även kulturellt, som får konsekvenser långt utanför arbetslivet. Den passiva moderniseringen ligger däremot framför allt på konsumtionssidan och sprids snabbt i Senegal genom stöd från massmedia.[19])

Men massmedia kan användas även för en aktiv modernisering. Här finns ett intressant exempel i Senegal, ett försöksprojekt med utbildnings-TV, som genomfördes med UNESCO:s stöd. I en serie TV-program om hygien och nutrition vände man sig till ca 500 kvinnor, organiserade i 10 TV-klubbar. De var i allmänhet vuxna analfabeter, bosatta i Dakar. Efter varje program diskuterades innehållet och gruppen beslöt gemensamt vilka slutsatser man skulle dra av programmet, vad som var värt att praktisera i hem och hushåll o.s.v. Programmen stimulerade livliga, kritiska diskussioner. Inte minst viktiga var de nya grupprelationer som skapades i samband med TV-projektet. Fougeyrollas ser detta som en form av vuxenutbildning och modernisering, där deltagarna från att vara objekt för kommunikation blir subjekt i en process, där de medvetet kan styra förändringen. En förutsättning är att massmediainsatser kan förenas med en systematisk gruppverksamhet.

Elitgruppernas förhållande till modernismen är ju ofta ambivalent, attityder som svänger mellan beundran och fientlighet. Bakom denna hållning ligger bl.a. svårigheterna att leva s.a.s. i två olika kulturvärldar samtidigt. Fougeyrollas' enkät bland studenterna vid Dakaruniversitetet belyser åtskilligt av denna splittring med dess påfrestningar för individen. Men den visar också att där finns mycket av aktiv, kritisk hållning till utländska moderniseringsideologier med olika politiska kulörer.

Fougeyrollas är medveten om svårigheterna att särskilja aktiva och passiva moment i moderniseringsprocessen, de är ofta sammanflätade i ömsesidigt beroende. Moderniseringseffekter, som startar på passivt, omedvetet plan, kan senare få en aktiv, medveten karaktär. Men man kan utan tvekan säga att den passiva formen av modernisering är *mycket* vanligare i u-länder än den aktiva – och att den både för individen och samhället kan vara av diskutabelt värde. Fougeyrollas har här en klar tendens och grundvärdering; den *aktiva* formen av modernisering bör utvecklas och förstärkas. Forskning, som belyser

19. Fougeyrollas, P., Modernisation des hommes, l'exemple du Sénégal, Paris, 1967.

de socialpsykologiska processerna, är nödvändiga steg för att utforma en sådan strategi.

Under 70-talet finns det en särskild anledning att beakta Fougeyrollas' synpunkter och varningar. Man måste räkna med en förvärrad arbetslöshet i många u-länder från år till år. Stora och växande människomassor utan arbete har inget val, de tvingas in i ett passivt förhållande till det moderna. Endast i produktivt arbete får människor en verklig möjlighet till aktiv modernisering, säger Fougeyrollas. I varje fall förutsätter det någon verksamhet som individen kan se som meningsfull. Troligen kommer ett relativt mindre antal människor i u-länderna ha det vid 70-talets slut. Vad kan under dessa förhållanden göras för att stärka de aktiva moderniseringsformerna?

Moderniseringens innebörd och former är huvudtemat även i Jean Duvignauds bok om den tunisiska byn *Chebika*. Den franske sociologen Duvignaud och några tunisiska studenter levde regelbundet i byn under sex år. Deras studier hade den överraskande följden att byborna började uppleva sin situation på ett nytt, socialt medvetet och framåtsyftande sätt. Chebikabornas belägenhet och deras reaktioner har en allmängiltighet som gör boken till ett viktigt inlägg i moderniseringsdebatten. Byns uppvaknande belyser aktiveringens problematik.[20])

Duvignaud utvecklar konkret och övertygande behovet av en modernisering, där alla grupper i samhället – även marginella och 'traditionella' – blir aktiva och medvetna deltagare i processen. Han argumenterar för den kulturella pluralismen och för syntestanken, tillämpad s.a.s. på gräsrotsnivå, i en stagnerande by långt från huvudstaden. I byarnas mikrokosmer sker de avgörande förändringarna, menar Duvignaud, där visar sig 'de nya synteserna'. Den nationella utvecklingsplaneringen blir ofta verklighetsfrämmande därför att den inte har kontakt med vad som sker här på mikronivån.

Duvignaud betonar att kultursyntesen ställer krav på anpassning, förståelse och inlevelse – empati – främst hos den moderna utvecklingens företrädare i u-landet, eliten. Man kan komplettera med en fråga som Duvignaud inte berör. Om syntestanken blir vägledande, vilka krav ställer det på de rika länderna, biståndsgivarna? Anpassning och nyorientering är väl krav som riktas även mot oss? Några steg borde *vi* kanske ta för att underlätta en möjlig syntes?

20. Duvignaud, J., Chebika, Rapport från tunisisk oas, 1968, övers. 1970.

Perspektiv för biståndet

Till sist några sammanfattande reflektioner. Moderniseringsbegreppets användning – mycket varierande hos olika författare – blir intressant när man får grepp om de värdeladdade antaganden som ligger under. Tre sådana antaganden förefaller centrala: kultursyntes, pluralism och aktiv modernisering. För egen del ger jag dessa en stark positiv värdeladdning.

Vill man arbeta med dessa riktpunkter i forskning eller utvecklingsarbete bör man vara medveten om svårigheter, som inte berörts här. Jag tänker framför allt på den internationella situationens betydelse för ett u-lands möjligheter att förverkliga sådana idéer. Maktpolitiska och ekonomiska strukturer i världen, som försvårar en pluralistisk modernisering, det är sakförhållanden som inte kan bortresoneras. Lika viktig är den *'kulturella* imperialismen' från de rika länderna, ett mindre omskrivet förhållande. Där är vi omedvetet medagerande i särskilt hög grad – även om vi kanske företräder en radikal politisk åskådning.

Vad skulle konsekvenserna bli för biståndet om dessa moderniseringsideal accepterades och drevs energiskt? Det skulle nog innebära en rätt omfattande nyorientering. Man kunde gå genom varje utvecklingssektor och ge exempel på vad det skulle betyda för projektval, inriktning, organisationsformer o.s.v. Jag vill bara ta *ett* område, där dessa syften kan få ett väsentligt stöd biståndsvägen.

Genom att bygga upp och förstärka u-landets egen kapacitet för *problemorienterad forskning* kan man bidra till att öppna helt nya möjligheter. Här har man en av förutsättningarna för en medveten, aktiv och nationellt utformad modernisering. Man kan minska gapet mellan teori och utvecklingspraktik genom att göra u-landsforskningen till u-ländernas egen. Det är inte lätt att finna de rätta formerna för ett sådant bistånd. Insatserna måste inordnas i en u-landsplanering, som skapar fruktbara forskningsmiljöer, utvecklingsinriktade forskargrupper. Men det är värt att försöka, måste försökas. Vi bör här ge u-landet ett stöd att definiera 'moderniseringens' innebörd i egna termer.

Ulf Himmelstrand
Politik och forskning i utveckling och bistånd[1]

Det finns några spridda undersökningar, som visar att det inte föreligger något tydligt statistiskt samband mellan politiskt system och ekonomisk tillväxt. Detta har ibland använts som argument mot att stödja en *socialistisk* utvecklingspolitik. Även om man bortser ifrån att bristen på statistiska samband lika väl kan bero på brister i materialet så är själva argumentet emellertid tveeggat. Det kan även åberopas mot uppfattningen att en *kapitalistisk* ordning leder till ekonomisk tillväxt. Bristen på statistiskt samband på den här punkten är emellertid mindre fatal för dem som hävdar en socialistisk uppfattning än för motparten, eftersom tillväxt som sådan inte är den enda eller ens dominerande målsättningen för socialistiska debattörer.

Men sedan detta är sagt finns det all anledning att ägna sig åt allvarligare sysselsättningar än åt en slagväxling med enkla etiketter som 'socialism', 'kapitalism', 'demokrati' och 'diktatur'. Man måste gå djupare för att få ett grepp om förutsättningarna för en bred utveckling i ett land.

Vad är utveckling?

Forskarens första bidrag till diskussionen om biståndsfrågor borde vara att reda ut begreppen tillväxt, utveckling och underutveckling. Man behöver fortfarande ibland påminna om att ekonomisk tillväxt uttryckt i bruttonationalprodukt (BNP) inte är liktydigt med utveckling – ja inte ens med ekonomisk utveckling och ännu mindre med social utveckling. Om Liberia har en känd ekonomisk skribent, R. W. Clower, författat en bok med titeln 'Tillväxt utan utveckling'. Utveckling innebär inte bara en höjning av *genomsnittliga nivåer* för ekonomiska resurser av olika slag liksom av andra mänskliga och samhälleliga resurser utan också en bred fördelning av dessa resurser i befolkningen. I anslutning till FN:s levnadsnivåbegrepp skulle man kunna definiera utvecklingen som en nivåhöjning *och* utspridning i befolkningen av hälsa, nutrition, utbildning, sysselsättning och arbetsförhållanden, bostadsförhållanden, social trygghet etc.

1. Bidraget har tidigare publicerats i Rapport från SIDA (9/1970).

Men om man på detta sätt låter en ökad jämlikhet ifråga om de grundläggande levnadsbetingelserna ingå som en del i definitionen på utveckling, blir det då inte definitionsmässigt självklart och därmed helt ointressant att säga att ökad jämlikhet är en förutsättning för utveckling? Blir inte detta en logisk cirkel – d.v.s. detsamma som tomt prat?

Nej, inte nödvändigtvis. För det första så är tautologier ofta symptom på förekomsten av starka, politiska värderingar. De fungerar som en slags övertalande definitioner, som anger innehållet i viktiga målsättningar. Sådana värdeladdade måldefinitioner är nödvändiga för politiska ställningstaganden och praktiskt handlande men kan faktiskt också tjäna som riktningsgivare för forskning med relevans för sådant handlande. För det andra så behöver det här inte nödvändigtvis vara fråga om en *logisk* cirkel. Det kan vara fråga om en *kausal* cirkel, en cirkulär orsakskedja av samma typ, som förklarar vad man brukar kalla självgenererande tillväxt. För man in tidsdimensionen i bilden så kan man se hur tillväxt skapar tillväxt, fördelning ger upphov till ytterligare fördelning (och kanske gynnar tillväxten).

I den idealtypiska värld av inte bara självgenererande utan också självreglerande processer, där så många teoretiskt orienterade utvecklingsforskare dväljas, tänker man sig ofta förhållandet mellan tillväxt- och fördelningsprocesser på följande enkla sätt. När tillväxten genom någon kombination av fruktbara innovationer, kapital, rationell företagsamhet och vidgade marknader får sig en skjuts uppåt, så kan detta till att börja med leda till att ett litet fåtal berikas. Men när detta på olika sätt i ett andra steg leder till kriser, så träder självreglerande och kanske också insiktsfullt styrande krafter i funktion, som på ett eller annat sätt ombesörjer det mått av omfördelning, som krävs för att tillväxten återigen skall komma igång o.s.v. Samma trestegsförlopp tänker man sig ofta även ifråga om den politiska och sociala utvecklingen, som alltså bör lämnas åt de självreglerande krafter och den insiktsfulla styrning, som sätter in i rätta ögonblicket, när kriser och konflikter väl står för dörren.

Tillväxt före fördelning?

En dominerande tankeströmning ifråga om lämpligaste ordningsföljden mellan tillväxt och fördelning av materiella,

mänskliga och samhälleliga resurser går alltså ut på att man först måste tänka på tillväxten, så att man sedan har något att fördela. Kan man bara få fram en utbildad och välsituerad elit i den centrala förvaltningen och i den politiska apparaten och dessutom en växande medelklass, så kommer tids nog den nödvändiga omfördelningen eller folkliga mobiliseringen till stånd för att utjämna de ekonomiska och sociala skillnaderna, antingen detta nu sker genom revolutionär aktivitet eller genom insiktsfulla och välplanerade resursöverföringar från en reformistisk statsledning's sida. Här liksom på många håll finner man ofta en förvånande samstämmighet mellan analyserna hos konservativa och ortodoxt 'marxistiska' tänkare.

Forskningen om ordningsföljden hos utvecklingens tillväxt- och fördelningsaspekter har i hög grad försummats av våra utvecklingsforskare. I avvaktan på vidgade möjligheter att samla in tillräckligt långa tidsserier av empiriska data i den här frågan bör man kunna försöka att klartänkt analysera frågan på det teoretiska planet. Ett sådant försök har gjorts av den norske forskaren Egil Fossum ('Political Development and Strategies for Change', *Journal of Peace Research,* 1970 No 1, sid 17-31).

Enligt Fossum finns det goda skäl att tvivla på möjligheterna att på ett senare stadium tillgodose fördelningssynpunkterna, om man från första början övervägande satsar på tillväxtsidan. Ett land med så gynnsamma betingelser och en så målmedveten välfärdspolitik som Sverige har fortfarande stora fördelningsproblem att lösa. Mera renodlat socialistiska länder i vår del av världen har också problem på det här området. Hur mycket svårare måste det då inte bli för länder i den tredje världen.

Inte nog med att de genom sin placering i det internationella systemet ofta blir mera känsliga för kriser i det systemet än för kriser i det egna landet och därmed mindre benägna att göra någonting åt de senare genom omfördelande resursöverföringar eller mera genomgripande strukturförändrnigar. Härtill kommer att det öppna förtryckets och den dolda utpressningens teknik är åtskilligt mera utvecklad och internationaliserad idag än vad den var när utvecklingen i Europa började komma igång. Skulle en folklig resning ske i tredje världens länder idag så är sannolikheten att den effektivt undertrycks – ofta med hjälp av någon stormakt med världsfrälsarkomplex – mycket större än den var i vår hemisfär för femtio eller hundra år sedan. USA-imperialismens krig i Indokina är bara ett av de synligare tecknen på dessa stormaktssträvanden. Också om förtryckets krafter inte alltid segrar, så vållar de ett mänskligt

lidande och ett avbräck i utvecklingen, som måste få oss att allvarligt ifrågasätta hela den utvecklingsstrategi, som från konservativa eller revolutionsromantiska utgångspunkter ser fördelnings- och mobiliseringsproblem som sekundära problem, vilkas tids nog gör sig påminta och då kan föranleda åtgärder eller revolutioner. Och tydligen kontrarevolutioner.

I avsaknad av säkrare kunskap bör redan själva risken för de skisserade utvecklingstendenserna kraftigt understryka behovet av att i utvecklingspolitiken redan från början bygga in ett mobiliserings- och omfördelningsmoment, som får löpa parallellt med ansträngningarna att få igång en tillväxt av resurser och resursutnyttjande i tredje världens länder. Denna ståndpunkt förefaller att ha vissa konsekvenser för svenska ståndpunktstaganden i ländervalsfrågan.

Vem är svagast?

I vår ländervalsdebatt har man ofta som ett komplement eller ibland som en motsats till fördelnings- och mobiliseringskriterierna framhållit att man inte får försumma biståndet till resurssvaga länder bara därför att de inte visat kraft nog att ännu ta itu med fördelnings- och mobiliseringsproblemen. De fattiga, 'mjuka' och svaga staterna får inte glömmas bort i vår strävan att hjälpa de mera målmedvetet utvecklingsorienterade.

Men vem är det som är svagast? Det beror på sammanhanget. Utvecklingsländer, som försöker att efter bästa förmåga genomföra en utvecklingspolitik med tonvikt på fördelning och mobilisering av folkliga krafter är åtminstone i en mening mycket svaga länder. De är få och utsatta. Deras ansträngningar försvåras av att de är omgivna av ett internationellt system, som lägger tonvikten på helt andra mål.

Tror man över huvud taget på vikten av att redan från början föra en utjämnande utvecklingspolitik i likhet med länder som Tanzania, Kuba, Nordvietnam och Ceylon då måste det framstå som särskilt viktigt att hjälpa just dessa utsatta länder. Att de klarar av sin svåra uppgift är en förutsättning för att de skall kunna tjäna som förebild för andra länder inom tredje världen. Det finns tillräckligt starka krafter i världen ändå, som helst såge att dessa länder misslyckades i sina strävanden.

Prioriteringskriterier i ländervalsfrågan skulle alltså t.ex. kunna formuleras så här: (1) vilja att föra en utvecklingspo-

litik, som betonar fördelnings- och mobiliseringssynpunkter, (2) utsatthet och (3) förmåga att tjäna som goda exempel i tredje världen, om man lyckas i sin utveckling.

Stärka gemensamma motkrafter

Eftersom en hel del av utvecklingsländernas svårighet att driva en konsekvent utvecklingspolitik beror på deras ofta utsatta ställning i internationell ekonomi och politik, så borde en av de främsta förutsättningarna för förbättringar i detta avseende vara ett stärkt samarbete mellan u-länderna själva mot de krafter, som gör sig gällande i det internationella systemet. Bara ett enda litet konkret exempel, närmast med afrikansk anknytning:

Vid de utländska företag, som inte ens mera socialistiskt orienterade länder i Afrika kan vara utan, finns en kronisk brist på kvalificerad inhemsk administrativ och teknisk personal. Företagen kan ta detta som en förevändning att förlångsamma afrikaniseringen av sin personalpolitik. Därmed är man inne i en ond cirkel, som stärks av den 'brain drain', som ofta är resultatet av att afrikaner försöker skaffa sig den nödvändiga utbildningen utanför företagen, t.ex. i England, Frankrike, Tyskland eller USA.

Ett sätt att bryta denna onda cirkel vore att lagstifta om yrkesskolenheter, finansierade av privatföretagen själva, där inhemsk arbetskraft på arbetsplatsen fick den mera kvalificerade skolning, som är nödvändig. Men afrikanska länder har som regel en så svag förhandlingsposition gentemot internationella privatföretag att de svårligen ensamma kan framtvinga en lagstiftning av antytt slag med vad därtill hör av kontroll över internationella kostnadsövervältringar m.m. Situationen vore en annan om det regionala eller rent av kontinentala samarbetet i sådana här frågor förbättrades i Afrika.

Här finns platsen för en relativt billig men redan på ganska kort sikt antagligen ganska effektiv biståndsinsats med forskningsinslag. Man kunde finansiera inhemsk och utländsk, varför inte nordisk expertis, som fick utreda läget på den afrikanska kontinenten ifråga om ekonomisk lagstiftning med syfte att stärka de afrikanska ländernas ställning i förhållande till det internationella ekonomiska systemet.

Samhällsutvecklingens isokvanter

När man tittar på de resursfördelningar och det resursutnyttjande inom ett land, som är förutsättningen för utveckling, så räcker det inte att titta på en resursfördelning i taget. För att det skall bli någonting av resurserna behövs det ofta att de är *parade* på ett visst bestämt sätt. För att det skall bli en verklig ekonomisk utveckling i ett underutvecklat land så behövs det inte bara tillgång till kapital och andra materiella resurser utan parade därmed också olika mänskliga och samhälleliga resurser, som t.ex. har med arbetskraft och utbildning att göra. Nationalekonomerna brukar tala om faktorkombinationer i produktionsprocessen och om de faktorproportioner, som definierar de 'isokvanter', utmed vilka man kan finna en optimal 'parning' av produktionsfaktorerna. Låt oss här med ett något enklare språkbruk tala om *resursernas parningsformer* och bland resurserna räkna in och ta med inte bara kapital och arbetskraft utan också sådant som kunskapsnivå, kontakter med och inflytande på resursfördelande instanser m.m.

Ett av de mest karakteristiska kännetecknen på ett underutvecklat land är nu att de resurser man har inte bara är små utan ofta är underutnyttjade därför att de inte parats på ett fruktbart sätt. De ligger outnyttjade på olika händer i skilda avsnitt av ekonomin. Den olyckliga uppspaltningen av den institutionella strukturen, som på detta sätt minskar resursernas parningstillfällen, är till stor del resultatet av ett skevt samspel mellan den 'moderna' och den 'traditionella' sektorn i ekonomin. Det är inte svårt att se att detta är en rest eller rättare sagt en förlängning av det koloniala och internationella systemet.

Men det räcker inte att skapa motkrafter mot det internationella systemet; man måste försöka stimulera sådana förändringar i u-ländernas inre sociala och ekonomiska struktur att de nödvändiga materiella, mänskliga och samhälleliga utvecklingsresurserna paras på ett mera fruktbart sätt.

En svårighet är att sammanförandet av relativt snålt tillmätta resurser av olika slag på samma händer, så att 'parningen' kan komma till stånd, också innebär *koncentration* av resurser på färre händer. Detta strider mot den fördelningsprincip, som tidigare hävdats. Det ser helt enkelt ut som man skulle vara tvungen att hävda, att ju fattigare ett land är desto ofruktbarare är det ur tillväxtsynpunkt att hävda jämlikhets- och kompensationsresonemang om resursfördelningen i landet, eftersom en sådan fördelning skulle motverka de lyckliga sammanträffanden av resurser, som är nödvändiga för den ekonomiska tillväxten.

Den anförda slutsatsen bygger på ett antagande om vad det är för slags *handlingsenheter*, som vi har i tankarna, när vi talar om ett lyckligt sammanträffande av resurser hos en handlingsenhet. Definierar vi handlingsenheten som enskilda företagare eller privata företag, som lyckligt förenar alla de olika slags resurser, som behövs för företagsamhet, så leder detta givetvis till de politiskt och moraliskt betänkliga konsekvenser, som just antytts, i synnerhet om företaget arbetar med kapitalintensiva metoder för en internationell marknad. Men om handlingsenheterna utgöras av *kollektiv* med det slags inbyggda fördelningsmekanismer, som är typiska för stam- och släktskapsgrupper i många afrikanska samhällen, så behöver en parning av resurser inom sådana handlingsenheter inte nödvändigtvis leda till en ökad ojämlikhet.

Denna analys skulle kunna utföras mera i detalj men låt mig bara konstatera att det åtminstone i Afrika finns vissa naturliga förutsättningar för att samtidigt klara av tillväxt- och fördelningsproblemen, trots de i många avseenden bristfälliga resurserna just på grund av de kollektiva livsformer, som är så vanliga i afrikanska samhällen. Ujamaa-ideologin i Tanzania är ett försök att skapa kollektiv, även där de inte varit naturligt givna.

U-landsforskningen har ett rikt och i stort sett orört problemområde i utforskningen av de strukturella och dynamiska betingelserna för utvecklingsresursernas parningsformer och parningsenheter, där enheterna varierar från individer och företag till släktskapsgrupper och 'stammar'.

Stamkänsla, nationalism och socialism

För västerländska forskare gäller det här att lösgöra sig från vilseledande västerländska föreställningar. En sådan föreställning är att socialistiska planerings- och fördelningsideal bara kan förverkligas om den traditionella stamkänslan försvagas till förmån för en mer nationell eller universell solidaritetskänsla hos de enskilda medborgarna. Min egen forskning i Nigeria ger dock snarast belägg för hypotesen att en stark stamkänsla *under vissa betingelser* både kan förenas med och gynna utvecklingen av nationella samhörighetskänslor. Bara när en 'stam', eller låt oss säga ett folk, är stort och dess 'stamkänsla' förmäles med stor politisk makt och regionalt ansvar hos dess ledare, så tenderar stamkänslan att förvandlas till destruktiv 'tribalism' och ge upphov till farliga konflikter mellan olika

folkgrupper. Är folken små eller genom administrativa gränsdragningar uppdelade på ett sådant sätt att de inte har tillräcklig politisk makt utan blir beroende av samarbete inom den övergripande nationens marknad och politiska system, så visar det sig att en övergripande nationalkänsla inte bara kan förenas med stamkänslan utan också kan gynnas av den, eftersom man behöver nationen för att utveckla sitt eget folk inom delstatens ram.

Den universalistiska orienteringen skulle alltså inte vara något som måste komma först; under de rätta strukturella betingelserna växer den fram ur vad som ser ut att vara konflikter och avvägningar mellan snävare lojaliteter.

I själva verket finns det mycket som tyder på att den individualistiskt karriärsugna, korrumperade och makthungriga elit, som man ofta finner i de nya afrikanska staterna, är ett resultat av en löst påklistrad universalism av västerländskt ursprung, som bidragit till att lösgöra den afrikanska eliten från en hel del av det gamla ansvaret för traditionella släkt- och stamgrupper samtidigt som man har kvar möjligheten att som högt uppsatta 'skyddspatroner' manipulera och exploatera de traditionella lojaliteterna till egen fördel i den politiska karriären. En ytligt tillägnad socialism av västerländskt märke, eventuellt med 'afrikansk' etikett, hjälper inte upp saken. Men den afrikanska 'borgerligheten' är inte bättre där den avstått ifrån socialistiska trosbekännelser.

När afrikansk socialism som i Nyereres fall formuleras med förståelse för det samspel mellan lokalsamfund och nationalsamfund, som är ett oundgängligt villkor för utveckling i de flesta afrikanska samhällen, då är den som bäst.

U-landsforskning – för vem?

Att utvecklingsforskningen måste bedrivas i samarbete med u-ländernas egna fåtaliga forskare och under sådana former att deras egen forskningspotential hela tiden ökas är man numera så medveten om hos oss, att det räcker med att påminna om det. Men det finns en fördelningsaspekt på saken inte bara i förhållandet mellan i-ländernas och u-ländernas forskningspotential utan också inom utvecklingsländerna själva. Ett forskningsbistånd till dessa länder blir ett elitbistånd, ett bistånd till elitskolor och till centralförvaltning. Detta är ofrånkomligt. Det vore närmast parodiskt att begära, att tillfällen att utöva och tekniskt tillämpa forskning skulle fördelas på ett betyd-

ligt jämlikare sätt i de breda folklagren i de resursfattiga u-länderna. Vid bedömningen av u-landsforskningen ur fördelningssynpunkt är det därför i första hand forskningens *innehåll* och inte dess former, som blir av betydelse.

Man kunde tänka sig att försöka prioritera forskning, som direkt sysslar med fördelnings- och mobiliseringsproblem. Naturligtvis behöver inte detta betyda, att man försummar forskningsproblem, som har att göra med centralförvaltningens funktioner, utbildningsväsendets roll i rekryteringen till tillväxtbefrämjande sektorer i näringslivet, transportväsendets och migrationens följdverkningar på centralortsbildningen o.s.v. En u-landsforskning, som inte sysslar med sådana problem måste underkännas. Men på var och en av dessa punkter finns det inte bara en möjlighet utan också en skyldighet för u-landsforskningen att anknyta delprojekt eller särprojekt, som kartlägger hur tillväxt, byråkratisering och centralisering inverkar på fördelning och mobilisering i landet. Man kunde t.ex. undersöka vilka faktorer, som inverkar på flödet av materiella och mänskliga resurser vid strategiska grenpunkter, där en återkoppling kunde ske, som bidrog till att samtidigt tillgodose fördelnings-, mobiliserings- och tillväxtsynpunkter.

En annan innehållslig sida av u-landsforskningen har att göra med *kommunikationen* av dess resultat. Det är av största betydelse att de inhemska samhällsvetare, som fostras för tjänst i sitt land, både får möjlighet att i sin forskning 'lyssna till folket' och stimuleras att kommunicera sitt medvetande om utvecklingsproblematiken till de vaknaste i folkets breda lager. Naturligtvis kan samhällsvetenskaperna i viss mån påverka utvecklingen teknokratiskt genom att visa eliterna 'var knapparna sitter', men man kan och bör också göra det genom att förmedla en vision av samhället, dess möjligheter och risker, d.v.s. genom att *skapa medvetande*.

I forskningsbiståndet bör medel anslås för en popularisering och spridning av forskningsresultat framför allt från samhällsvetenskap, medicin och hygien. Vi i Norden har en folkbildningstradition att bygga på, som här borde komma väl till pass.

Presentation av författare

Hans Björkman Fil. kand., byråchef vid SIDA:s personalbyrå, tidigare sektionschef för personalutbildning.

Göst Edgren Avdelningschef och chef för ekonomiska sekretariatet vid SIDA.

Lars-Olof Edström Fil. lic., avdelningsdirektör vid SIDA:s undervisningsbyrå.

Rolf Ekeus Jur. kand., departementssekreterare vid UD.

Karl-Göran Engström Fil. kand., kanslisekreterare vid UD:s u-avdelning.

Anders Grettve Civilekonom, Svenska Utvecklings AB, tidigare vid SIDA:s avdelning för finansiellt bistånd.

Ulf Himmelstrand Professor i sociologi vid Uppsala Universitet 1970, arbetade i Nigeria som professor vid Ibadan-universitetet 1964–67.

Erich H Jacoby Professor, var i många år chef för jordreformssektionen vid FAO i FN. Han är för närvarande medarbetare vid Institutet för internationell ekonomi i Stockholm.

Lars Kalderén Departementsråd i UD.

Mats Kihlberg Fil. lic., byrådirektör vid SIDA:s informationsbyrå, (forskningsfrågor och litteraturbevakning).

Lennart Klackenberg Statssekreterare i UD.

Tor Kvarnbäck Jur. kand., förste byråsekreterare vid SIDA:s enhet för juridiska frågor.

Birgitta Leander Museiintendent vid Göteborgs Etnografiska Museum. Tidigare verksam vid Community Development och som expert i Mexiko och vid FN:s högkvarter i New York.

Lilian Levin Fil. kand., lärare i pedagogik vid Stockholms universitet. Verksam i gruppen Unga Filosofer.

Agneta Lind Fil. kand., lärare i pedagogik vid Stockholms universitet. Verksam i gruppen Unga Filosofer.

Jan-Ingvar Löfstedt Fil. kand., lärare i pedagogik vid Stockholms universitet. Verksam i gruppen Unga Filosofer.

Krisno Nimpuno Arkitekt. 1966–67 lektor vid Tekniska högskolan i Bandung i Indonesien. 1967–70 lärare vid Tekniska högskolan i Lund. Varit fältarbetare i Etiopien 1969 och i

Kenya 1970. Lärare vid kursen Development Studies i Lund.

Ettore Nobis Forskningsingenjör vid sektionen för arkitektur vid Lunds universitet. Arbetade 1961–65 vid ESIBT i Etiopien. Lärare vid kursen Development Studies i Lund.

Bertil Odén Pol. mag., länderekonom för Afrika vid SIDA:s ekonomiska sekreteriat.

Thord Palmlund Fil. lic., departementssekreterare vid UD:s u-avdelning.

Gunnar Persson Forskningsassistent vid ekonomisk historiska institutionen i Lund.

Marian Radetzki Ekon. lic., arbetar med ett forskningsprojekt om det svenska biståndets utvecklingseffekter, tidigare chef för Swedish Cooperative Center.

Ethel Ringborg Jur. kand., departementssekreterare vid UD:s u-avdelning.

Torgil Ringmar Avdelningschef i SIDA, ansvarig för personalfrågor, har tidigare framför allt arbetat med SIDA:s fredskårsprogram.

Carl Schönmeyr Civilekonom och jur. kand., byrådirektör vid SIDA, UNICEF:s representant i Afganistan 1964–67 och i Pakistan 1969–71.

Ulf Svensson Jur. kand., departementssekreterare vid UD:s u-avdelning.

Bengt Säwe-Söderbergh Civilekonom, departementssekreterare vid UD:s u-avdelning.

Lars Torbiörnsson Fil. kand., lärare i pedagogik vid Stockholms universitet. Verksam i gruppen Unga Filosofer.

Carl Wahren Fil. lic., byråchef vid SIDA:s byrå för befolkningsfrågor.

Anna Wieslander Fil. mag., byrådirektör vid SIDA:s personalutbildningssektion, tidigare vid byrån för undervisningsbistånd.

Karl Henrik Willén Civilingenjör, teknisk rådgivare vid SIDA och ordförande i arbetsgrupp för metodfrågor.

Wilhelm Östberg Lärare i socialantropologi vid Stockholms universitet. Han har sett fredskårister i aktion i Algeriet och Etiopien.

Hur skall vi samarbeta med u-länderna? Till vilka länder skall vi ge bistånd och skall vi göra det direkt eller via FN och Världsbanken? Gör experterna mer skada än nytta? Kan biståndet vara opolitiskt? Behövs nya riktlinjer för biståndet?
I *U-debatt* ställs dessa och andra angelägna frågor mot bakgrunden av de hittillsvarande erfarenheterna av svenskt u-landsbistånd. Såväl administratörer och tekniker som utomstående kritiker ger här sina synpunkter och lämnar bidrag till den aktuella debatten.
U-debatt ger en mångsidig belysning av problemen i det praktiska biståndsarbetet. Dessutom diskuteras en rad speciella områden inom denna så snabbt expanderande verksamhet, t ex utbildning, familjeplanering, fredskår och bistånd till kvinnor i u-länder.

Cirkapris
inkl. moms 19:50

Rabén & Sjögren

ISBN 91 29 40308 1