

ANDERS FORSSE
Artillerigatan 74
115 30 Stockholm
Tfn/fax bost.08-664 17 47
Tfn/ej fax Norröra 0176-850 65

den 22 augusti 2001

Regeringskansliet
Sveriges politik för global utveckling
Regeringsgatan 30-32, V
103 33 Stockholm

NÅGRA BISTÅNDSPOLITISKA BETRÄKTELSE OCH EFTERKLOKHETER

I biståndspolitiska resonemang gör man klokt i att hålla principiell åtskillnad mellan humanitärt bistånd - som syftar till att omedelbart eller på kort sikt lindra nöd i katastrof- eller motsvarande lägen - och utvecklingsbistånd, som åsyftar att, i första hand materiellt, förbättra fattiga folks och folkgruppers levnadsvillkor på längre sikt, alltså att bekämpa fattigdomen. I mediadebatten görs sällan denna distinktion på ett tydligt och konsekvent sätt.

Statens medverkan i humanitärt bistånd består huvudsakligen av finansiella bidrag, såväl riktade som mera generella, till enskilda organisationers hjälpverksamhet: Röda Korset, Rädda Barnen, Evangeliska Fosterlandsstiftelsen och Lutherhjälpen hör till de viktigaste bidragsmottagarna. På analogt sätt lämnas bidrag till statliga organ, t.ex. räddningsverket.

De mottagande institutionerna är naturligtvis mer eller mindre effektiva, jämförda med varandra och över tiden. Den bidragsgivande myndigheten måste ha en övervakande roll - och ta denna på allvar. Ett led i övervakningen bör vara att tillse, att nödlindrande bistånd om möjligt inte försvårar den långsiktiga utvecklingen.

Några allvarliga biståndspolitiska problem uppstår knappast i sammanhanget. Läget i världen gör att humanitärt bistånd upptar en allt viktigare plats, absolut och möjligen också relativt.

Utvecklingsbistånd skall enligt av riksdagen fastlagda riktlinjer inriktas mot främjande av vissa uppräknade mål: Resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och politiskt oberoende, demokratisk samhällsutveckling, miljöhänsyn och jämställdhet mellan kvinnor och män. (Målen har blivit allt flera med åren.) Enligt min mening är resurstillväxt och utjämning de två viktigaste. De övriga fyra kan, i något fall möjligen med ansträngning, betraktas som variationer på eller accentueringar av tillväxt- och utjämningsmålen. Alla är de enligt riksdagens uttalande avsedda att främja det grundläggande syftet med svenskt bistånd: Att höja de fattiga folkers levnadsnivå.

Fri handel inom och utom nationsgränser är enligt de flesta ekonomers och politikers (och även enligt min) mening ett långt viktigare medel att uppnå generell ekonomisk tillväxt än utvecklingsbistånd av någon som helst realistisk omfattning. Aktuella exempel på bristande frihandel är Förenta staternas och Europeiska unionens införselhinder för livsmedels- och textilprodukter

från utanförstående länder, vidare samma rika länders subventioner till den egna jordbruksproduktionen, vilka gör dennas alster så billiga på u-landsmarknader (rent av gratis), att de slår ut u-ländernas egen produktion för marknaden. ATTAC-rörelsen, vars budskap förefaller i vissa avseenden ogenomtänkt, har här pekat på ett viktigt problem.

Den ekonomiska tillväxt, som främjas av handel - och därav följande arbetsfördelning, specialisering och rationalisering av produktionen - kommer emellertid inte med nödvändighet alla till godo, annat än på kanske mycket lång sikt. Utvecklingsbistånd, som inriktas på att främja ekonomisk tillväxt hos en viss kategori människor, en målgrupp, exempelvis småjordbrukare, kan utgöra en komplettering.

Tillfälliga införselrestriktioner, exempelvis skyddstullar, kan för ett underutvecklat land tänkas vara tillväxtfrämjande på så sätt, att de skulle kunna underlätta den inhemska produktionens tillväxt och diversifiering genom att försvåra importen av billiga utländska nyttigheter. Exempel är Indien, som fram till slutet av 1980-talet höll importen nere till förmån för sin inhemska industri, och Sydrhodesia, numera Zimbabwe, som av omvärldens bojkott tvangs att hålla i gång och utveckla en lång rad tillverkningsgrenar - som hjälpte landet i dess dåvarande besvärliga läge men skulle ha stått sig tämligen slätt på den internationella marknaden. De fransktalande länderna i Västafrika utgör å andra sidan marknader, där importen av franska och kinesiska varor, i kraft av det ekonomiska och valutapolitiska samarbetet med Frankrike, håller den inhemska produktionskapaciteten outvecklad. I längden verkar dock handelshinder höjande på den skyddade marknadens prisnivå och "förslöande" på produktionens ekonomiska och tekniska effektivitet; Indien är återigen, liksom naturligtvis Sovjetunionen och många andra stater med planekonomi, slående exempel.

I vilken utsträckning tillfälliga importrestriktioner är berättigade, och när och hur de kan och bör avvecklas (avvecklas bör de), är svåra frågor med svårbemästrade inrikespolitiska aspekter (jämför lantbrukares och fiskares situation i Sverige och inom Europeiska unionen), som nog kräver skräddarsydda lösningar. (De generella aspekterna har emellertid behandlats utförligt i ekonomisk fack- och närstående litteratur; enligt min mening mycket uttömmande redan i Bertil Ohlins "Utrikeshandel och handelspolitik", som var kurslitteratur på Handelshögskolan i Stockholm på 1940-talet.)

Om man alltså med utveckling menar - i första hand - resurstillväxt och social utjämning, får man konstatera - vilket mycket sällan görs i svensk debatt - att det nästan aldrig är tillgången på finansiella resurser - kapital, pengar - som utgör den begränsande faktorn, och knappast heller tillgången på naturresurser. I stället är det, generellt uttryckt, viljan och förmågan att för klart definierade och konsekvent fasthållna mål hushålla med de finansiella och andra resurser, som man faktiskt disponerar över. I modern tid utgör Japan, Schweiz och kanske Sverige de bästa historiska exemplen på riktigheten av denna tes (liksom, på sätt och vis, Sverige på Gustaf Vasas eller Axel Oxenstiernas tid). Resursrika länder i Afrika och Mellersta östern kan illustrera tesens baksida, alltså utgöra exempel på ineffektiv resurshantering.

Detta förhållande har i hög grad (ibland kanske medvetet) negligerats i Sverige, då man har stått inför valet av mottagarländer för svenskt bistånd. Man har snarare inriktat sig på länder, där behovet av stödinsatser har uppfattats som störst i absolut mening (Indien, Bangladesh). I de fall och under de perioder, då man på svenskt håll har velat rikta uppmärksamheten på biståndsmottagarens kapacitet att utnyttja resurser (egna eller våra), har man inte sällan gått efter grova politiska förtecken, exempelvis vad man med rätt eller orätt har uppfattat som regimer inriktade på socialism av mer eller mindre marxistiskt märke. Emellertid är det, vill jag hävda, av stor och underskattad betydelse hur styrelseskicket (graden av folkstyre och framstegsvilja) och det faktiska styret (förvaltningens och rättsapparatens oväld och effektivitet) är beskaffade i de länder, till vilka man överväger att rikta svenska statliga insatser av utvecklingsbistånd.

Mottagarregimen bör alltså, för att insatser av svenskt skattefinansierat bistånd skall vara meningsfulla, vara någorlunda anständig, någorlunda hederlig, och med rimlig tydlighet och konsekvens vara inriktad på folkets välfärd, och vilja föra en politik, som står i rimlig samklang med svenska biståndspolitiska mål. Detta påstående är ett utslag, inte av svensk "biståndsimperialism" utan av normal omsorg om utnyttjande av svenska statsmedel. Svenska regeringens behandling av sitt bistånd till Zimbabwe i de skiftande politiska klimaten där utgör en positiv illustration. Negativa sådana saknas inte; det ihärdigt fortsatta biståndet till Etiopien under Mengistu Haile Mariams blodiga styre på 1970-talet är en.

Kongo/Zaire/kongo är ett gott exempel på länder, där ett sådant krav på anständigt styre aldrig har blivit ens tillnärmelesevis uppfyllt. Egentligen borde där inte finnas utrymme för svenskt bistånd utöver kortsiktigt nödlindrande sådant. Emellertid bedriver svenska enskilda organisationer, främst eller enbart professionella sådana, bl.a. undervisning där med svenskt statligt stöd. Detta stöd kan vara berättigat, förutom av hänsyn till våra missionärers långa historia i landet, i förhoppningen att utbildade kongoleser med tiden skall bli i stånd att ge landet ett bättre styre.

Kanske bör det sägas, att kraven på mottagarregimers demokratiska otadlighet svårligen kan ställas så högt, att det just inte blir några u-länder kvar att hjälpa. I så fall får vi, som Gunnar Myrdal en gång föreslog, nöja oss med enbart kortsiktigt nödlindrande bistånd. Denna biståndsform är, som jag redan har antytt, förhållandevis lättadministrerad. Vidare torde den ha starkare stöd än utvecklingsbiståndet hos den svenska allmänna opinionen - och kunna utnyttja hur mycket pengar som helst. För sådant bistånd är verkligen tillgången på pengar den begränsande faktorn. Och svenska statens förmåga att hjälpa begränsas av samma stats årliga beslut om anslagets storlek.

Av mitt resonemang hittills har framgått, att tillförsel av finansiella resurser långt ifrån alltid är effektiv för utvecklingen i ett u-land. Att efterskänka landets skulder, som ATTAC tycks föreslå "across the board", är ett av flera sätt att tilli-

föra sådana resurser. Sådan tillförsel bör emellertid ske med stor urskillning. Skulle de zimbabwiska eller kongolesiska folkens välfärd gynnas av att president Mugabe eller president Kabila II finge sin stats utländska skuld avskriven? Vidare: Eftersom skuldavskrivningar ofrånkomligen innebär, att någon annan än den ursprunglige gäldenären får betala, kan man räkna med att det i de flesta fall blir den skattebetalande allmänheten i givarländerna, som till slut skulle få stå för det hela. Skulle en sådan extra uppoffring - eller kanske omdisposition inom ramen för redan avsatta medel - vara bäst utnyttjad genom att den ginge till skuldavskrivning? Eller skulle man kunna göra något, som vore bättre ägnat att främja utveckling och framsteg?

Insatser av utvecklingsbistånd bör ses som komplement till mottagarregimens och -landets egna utvecklingsansträngningar, genomföras i samarbete med vederbörande i mottagarlandet ("concerned participation") och styras av avtal, vari parternas gemensamma mål och separata åtaganden är tydligt angivna. Man bör enligt min erfarenhet eftersträva realism, återhållsamhet och generositet i sina anspråk på avtalsenliga åtaganden från mottagarens sida; men å andra sidan vara trög med att visa eftergivenhet, i fall mottagaren inte otvetydigt strävar efter att uppfylla dem. Det svenska biståndets historia visar alltför många exempel på sådan eftergivenhet, och få fall där biståndet har avbrutits på grund av mottagarens avtalsbrott.

Eftersom utvecklingsbistånd skall inriktas på fattigdomens hävande, bör det enligt min mening i första hand åsyfta ekonomisk tillväxt, som, återigen i första hand, skall omfatta folkgrupper, som i utgångsläget är ekonomiskt och/eller socialt missgynnade men som besitter allmänna förutsättningar för förkovran; alltså knappast samhällets "bottenskipt" utan snarare småjordbrukare, små boskapsägare, småföretagare. På så vis kan, som jag redan har anfört, ett komplement åstadkommas till den allmänna tillväxtstimulans, som frihet från utrikeshandelshinder och från allsköns inrikes restriktioner utgör. Den svenska biståndsmyndigheten har övervägande positiva erfarenheter av småbrukar- och småföretagarstöd i olika former.

Ett annat ämnesområde, som kan "stå för sig självt", analogt med det nyssnämnda "målgruppsinriktade tillväxtstödet", är somliga former av utbildning (jämför vad som anförts i fråga om Kongo). Även i "omöjliga" länder kan utbildning av vissa yrkeskategorier vara till nytta på sikt - "i värsta fall" på så sätt att den hjälper de utbildade att söka sitt uppehälle utanför landet (exempel: Bosnien).

Insatser för att effektivisera och allmänt förbättra förvaltningen har sin givna - och i svensk debatt ofta förbisedda - plats i länder, vilkas regimer har en i rimlig mån utvecklingspositiv inställning. Emellertid har förvaltningsförbättrande insatser, liksom utbildnings- och exempelvis hälsovårds- och vattenförsörjningsinsatser, bäst förutsättningar att bli effektiva, där de sker i integrerat sammanhang med en politik, som gynnar tillväxt och utjämning. (Hälsovårds- och vatteninsatser har förstås alltid humanitära bevekelsegrunder. Men sker de isolerat, kan man knappast tala om utvecklingsbistånd; och insatserna riskerar att bli till endast kortsiktig nytta.)

Slutligen några tankar om biståndets administration. Jag har intrycket, att den centrala verkställande myndigheten alltså, liksom "på min tid", rätt mycket jagas av trycket att utnyttja anvisade medel. Ett skäl härtill är den historiskt mycket snabba anslagsökningen; denna har emellertid saktat av sedan några år. (Nu är ju en förnyad ökning i faggorna.) Ett annat är statsmakternas återhållsamhet - i linje med hur andra myndigheter behandlas - med personalförstärkningar. Härigenom har det belopp, som skall användas per capita av personalstyrkan, blivit mycket högt. Ett tredje är den åtminstone tidigare inom myndigheten utbredda, och fullt begripliga, farhågan, att man skall få kritik för att man inte använder anvisade medel fullt ut för behov, som varenda tidningsläsare och TV-tittare ser framför sig; eller att den biståndsskeptiska opinionen (Svenska Dagbladet och en del moderata riksdagsledamöter) skall använda stora anslagsreservationer som argument för att minska anslagen. Ett fjärde, och inte det minst viktiga, är själva den ingrodde vanan hos de flesta debattörer att mäta verksamhet med penningåtgång. (Världsbanken har en mera utbredd tendens i samma riktning.)

En enskild biståndshandläggare må finna ett medelsbehov hos "sitt" projekt, som inte har tillgodosetts genom överordnade beslut. Makroperspektivet förblir dock vad jag här har försökt beskriva: Den begränsande faktorn för ett effektivt biståndsexpansion är inte pengar på vad som kallas sakanslag, utan organisatorisk/administrativ kapacitet. Som generaldirektör Bo Göransson för en tid sedan anförde i en radiointervju, finns fara för att en anslagsökning utan någorlunda motsvarande kapacitetsökning medför en benägenhet att välja insatser, som kräver relativt ringa kapacitet och drar mycket pengar, hellre än insatser, för vilka förhållandet är det omvända, med reducerad hänsyn till insatsernas effektivitet i ljuset av de biståndspolitiska målen.

Ingen biståndsmyndighet med stor anslagsvolym kan räkna med att få hålla sig med egen personal i det antal och med alla de specialkunskaper, som krävs för ett effektivt och mångfacetterat utvecklingsbistånd. Det är ofrånkomligt och naturligt att anförtro planerings-, genomförande- och utvärderingsuppdrag, vederbörligen finansierade, åt andra: Svenska fackmyndigheter, enskilda organisationer, folkrörelseorgan, konsulter och andra privata företag, FN-organ och andra internationella organisationer. I denna samling tar även konsulterna ofta på sig uppgifter av verkställande/genomförande art. Denna uppdragsverksamhet har expanderat snabbt under det svenska statliga biståndets hela historia, och accelererat under de senaste två årtiondena under trycket av ämbetsverkets svårigheter att få medgivande till öknings av sin egen kapacitet. Att använda utomstående är betydligt dyrare än att anlita egen personal, åtminstone på kort och medellång sikt. Men: Man använder ju pengar från sakanslaget - och staten slipper pensionsförpliktelser och annat arbetsgivaransvar för de utomstående.

Ett scenario kan emellertid inte uteslutas: Där de Sida-anställda, som skall formulera uppdrag åt och övervaka ett mycket stort antal uppdragstagare av olika valörer, blir för få med hänsyn till antalet insatser och uppdragstagare och mister överblicken och den nödvändiga kontrollen. Att upphandla konsulter på ett ansvarsfullt sätt kräver stor erfarenhet och god kännedom om de ämnesområden och länder, som berörs av uppdragen.

Anders Forsse