

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

den 12 september 2001

Broder,

På beställning av GLOBKOM, den parlamentariskt sammansatta Kommittén om Sveriges politik för global utveckling, har jag skrivit en uppsats om biståndsdebatten i Sverige från äldsta tider till våra dagar

Därutöver har jag på eget initiativ försett kommittén med en kortare uppsats innehållande efterklokheter om biståndspolitik.

Båda skrifterna tillställs Dig härmed för, som det åtminstone förr brukade heta i diplomatrapporeringen, det intresse de må äga.

GLOBKOM skall prestera sitt utlåtande till den 31 oktober. Att döma av utredningsdirektiven är det nog ingen lätt uppgift.

I det först nämnda aktstycket talar jag om  
"Bistånd på mottagarens villkor", som jag, i var  
fall i efterhand, betraktar som något av en milstolpe  
i den svenska biståndsdebatten.

Hjärtliga hälsningar!  
Din tillgivne  
Anders

## UTVECKLAS BISTÅNDSDEBATTEN?

En seglare som står på stranden och ser ut över en vindpiskad fjärd tycker sig se att vattnet rör sig åt samma håll som luftmassorna. Kommer han ut i sin båt, får han bekräftat vad han lärde sig under någon fysiklektion för länge sedan: Skumfläckar och alla de synliga och osynliga partiklarna i vattnet rör sig inte mycket framåt, men desto mera i höjdlid, ju friskare vinden är. Den offentliga debatten om utvecklingsbistånd har likheter med denna naturföreteelse.

De fattiga folkens situation trängde sig på politiker och allmänhet i Sverige och andra välställda länder några år efter andra världskriget, sedan Europa hade återhämtat sig någorlunda och dess koloniers frigörelse hade tagit fart. Debatten om vad som kunde och borde göras för att bistå har med ojämna mellanrum pågått sedan dess. Motiv, mål och medel har diskuterats, sällan med tydlig åtskillnad och med högst varierande hetta. Deltagare har varit, utöver politiker och mediafolk, främst personer verksamma inom folkrörelser, frivilligorganisationer och kyrkor, och i betydande mån anställda hos biståndsmyndigheten SIDA (numera Sida). Känslengagemanget har ofta varit starkt, både hos dem som önskade mera eller bättre bistånd och hos dem, i debatten fåtaliga, som kände skepsis mot hela idén.

Jämförelsevis obetydligt har deltagandet varit från ledande personer inom näringslivet och från representanter för moderata samlingspartiet, Sveriges näst största parti under stora delar av efterkrigstiden. Detta är anmärkningsvärt, eftersom många exportföretag rimligen borde ha intresse av Sveriges icke-kommersiella förbindelser med deras potentiella exportmarknader, exempelvis Vietnam; och det konservativa partiet var, då grunden lades för det moderna statliga biståndet i riksdagen år 1962, på det hela taget med på noterna. Kan det vara så, att man har dragit sig för att komma med "icke politiskt korrekta" åsikter i det tämligen endimensionella svenska debattklimatet?

Relativt frånvarande har också de varit, som brukar betecknas som gräsrotsfolk inom arbetarrörelsen och i andra någorlunda stora politiska partier, liksom medelklassfolk i tätorterna. Detta var tydligt för en biståndsbyråkrat, som hade tillfälle att under ett par årtionden träffa många människor på många platser i landet. Man hyste visserligen deltagande med människor i främmande världsdelar, som tydligen led nöd, och var visst beredd att stödja även statliga initiativ för att lindra denna nöd. Men därifrån till att aktivt gå in för långsiktiga utvecklingsprojekt och -program för hundratals eller tusentals miljo-

ner kronor var (och är) steget långt. Och skepsisen mot den statliga biståndsbyråkratien var rätt allmän - och, skall det sägas, underblåst av media.

Debatten har ganska genomgående varit koncentrerad på det mer eller mindre långsiktiga utvecklingsbiståndet. Kortsiktigt nödlindrande s.k. humanitärt bistånd har, naturligt nog, knappast som en verksamhet för sig varit föremål för mycken eller djuplodande diskussion.

I sitt bidrag, "Breaking through" till antologien "Swedish Development Aid in Perspective" (Almqvist och Wiksell International, 1986) beskriver journalisten dr Christian Andersson mycket åskådligt konflikten mellan finansminister Gunnar Sträng och biståndsminister Ulla Lindström år 1966 om det årliga biståndsanslagets storlek och tillväxt. Andersson drar slutsatsen, att fru Lindström till skillnad från finansministern tog "active opinion" - de intellektuella, debattglada människor, till vilka hon själv hörde - för "public opinion" - den långtifrån känslolokalla, men tämligen oinformerade och enligt mitt intryck något misstroagna allmänheten.

Hur har då biståndsdebatten utvecklats, rört sig framåt, under de gångna fyrtio åren? Har den åstadkommit ökad insikt i mekanismerna bakom ekonomisk och social utveckling i fattiga länder, bättre förståelse av biståndets möjliga roll och optimala utformning?

Jag anser det, trots att man vid en hastig genomgång av en god del av det som har skrivits på området kan tvivla, eller rent av misströsta. Liknelsen med den vindpiskade fjärden ligger nära till hands: Mycken rörelse, men mest på samma fläck. Författare till propositioner, budgetunderlag, artiklar, informationsblad till allmänheten/skattebetalarna tycks genomgående ha känt behov av att lämna den gamla begreppsapparaten och presentera något nytt och fräscht, som skulle vända läsarnas uppmärksamhet från gångna års besvärligheter och påstådda eller verkliga misstag och misslyckanden. Vad de har kommit med är ofta föga mer än nya termer för gamla begrepp. De gamla, ofta relativt rättframma uttrycken har fått lämna plats, ibland i flera led, för nya och luddigare. En avdankad biståndsbyråkrat blir lite frestad att rycka på axlarna åt detta jonglerande med ord, och tänka på det franska talesättet: Ju mera det förändras, desto mera är det samma sak.

Ändå har, under allt verbalt skum, "själva materien" otvetydigt förfinats och förbättrats. Några exempel på dessa framsteg skall beskrivas.

Förhållandet mellan givare och mottagare av bistånd var i början av 1960-talet präglad av det handfasta synsättet, att vad som hade varit bra för Sverige och andra högt utvecklade länder skulle vara det också för u-länder. (Jag förbigår här den omständigheten, att själva termerna "givare", "mottagare", "bistånd" och "u-länder" är föremål för kritik av politiska finsmakare.) Sixten Heppling, en av Sveriges äldsta och mest erfarna biståndsarbetare (bland mycket annat chef för NIB:s och SIDA:s föregång-

are Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd), har målände beskrivit denna inställning i sitt bidrag "The very first years" till ovannämnda antologi.

Men vikten av hänsyn till det specifika värdlandets specifika behov, och av samarbete med dess regering och myndigheter, hade understrukits redan i den grundläggande proposition nr 100:1962, "biståndets bibel". Denna självklarhet fick dock, som sagt, stå tillbaka under 1960-talets första år för iveren att pröva en rad svenska lösningar på det nya klientelet. (Åtskilliga av dem fungerade faktiskt.) Först mot slutet av årtiondet blev det en fast praxis hos biståndsmyndigheten att primärt tillmäta vad man kallade "mottagarlandets prioriteringar" stor betydelse. Att mottagarna ofta inte hade några särskilt fastlagda prioriteringar, än mindre något systematiskt utvecklingsprogram, utan hade ganska lätt att ta fasta på vad man anade sig till som svenska preferenser, är en annan sak. För svenska vederbörande framstod det som allt viktigare, att värdlandets regering, myndigheter och personal verkligen önskade och var beredda att engagera sig i den utvecklingsansträngning man hade kommit överens om.

Synen på mottagarlandets rättigheter och ansvar fick ett väl-taligt uttryck i antologien "Bistånd på mottagarens villkor" (SIDA-tryck, 1976), redigerad av SIDA-tjänstemannen Lennart Wohlgemuth och författad av honom och en rad av hans kolleger. Boken, som väckte betydande uppmärksamhet, utgör en handledning i biståndets filosofi (inte minst) och teknik, skriven av ett "inne-gång" och mycket överskådlig och lättläst. Terminologien är, som framgår av vad jag nämnt tidigare, kanske en smula "daterad", men som introduktion och handbok för den som vill sätta sig in i svenskt utvecklingssamarbete med fattiga länder har den fortfarande aktualitet.

Det går att skämta om den tilltro till mottagarländerns regeringar och dessas förutseende och handlingskraft, som framskyftar i "Bistånd på mottagarens villkor". Boken är ändå ett mycket hedervärt uttryck för de principer och antaganden, som till stor del alltjämt ligger till grund för svenskt statligt utvecklingsbistånd, om än med omarbetad terminologi.

Biståndstjänstemän hade, som denna bok illustrerar, spelat en av huvudrollerna i den offentliga biståndsdebatten ända fram till 1970-talets början. Detta är kanske en aspekt av det redan nämnda förhållandet, att debatten och intresset var koncentrerade till "active opinion", ett slags elit. Så småningom började emellertid nya röster bryta sig in i denna elit, nämligen från den s.k. nya vänstern, 68-vänstern, som ju också kom till tals och fick betydande inflytande på många andra av samhällets arenor under det nya årtiondet.

Från extremt vänsterhåll betecknades biståndet som bara ett nytt, och förstulet, uttryck för Västerlandets imperialism, och biståndets förespråkare som naiva hantlangare. Mera konstruktiva vänsterideologer - och av sådana fanns en hel del i och runt de båda närmast berörda statliga organen utrikesdepartemen-

tet och SIDA - riktade emellertid in sig på en annan fråga. Denna hade tidigare diskuterats men inte fått något vidare konkret agörande: Kriterierna för val av mottagarländer. Detta spörsmål hade kommit att tränga sig på, allteftersom den ursprungliga, något förmyndaraktiga attityden hos givarlandet Sverige hade fått vika för ökad respekt för mottagarlandets "prioriteringar". (Jag envisas med denna term för att illustrera, hur vanlig den var i samtal om bistånd under ett par årtionden.) Skall man låta mottagaren välja, blir det ju viktigt, med tanke på önskemålet om en försvarbar användning av skattemedel, att välja mottagare.

Landvalsfrågan fanns nämnd, i tämligen återhållna ordalag, redan i proposition nr 100:1962. Men någon verklig aktualitet fick den först i och med budgetpropositionen 1970, vari anfördes att kommande val av mottagarländer i första hand borde inriktas på sådana, vilkas regeringar förde en politik för ekonomisk och social rättvisa. (Mitt återgivande är starkt förkortat; för en utförligare redovisning hänvisas främst till Christian Anderssons ovannämnda uppsats "Breaking through".)

Riksdagen godkände uttalandet (med, som Andersson skriver, en halvhjärtad reservation från moderat håll). I kraft av denna nya (eller bekräftade) politik tillkom Vietnam, Laos, Cuba, Chile (under Salvador Allende) och, i tidens fullbordan, de portugisisktalande länderna i Afrika. Alla de nytillkomna staterna bekände sig till en socialistisk ideologi av marxistiskt märke, med planekonomi som recept för ekonomiska och sociala framsteg. De hade alltså en långt mera extrem ideologisk profil än, till exempel, det svenska socialdemokratiska regeringspartiet eller t.o.m. det "gamla" mottagarlandet Tanzania.

En så ensidig landvalspolitik passade naturligtvis inte den borgerliga oppositionen i riksdagen - och, tror jag, långtifrån alla de socialdemokratiska ledamöterna. Den påfallande enighet kring biståndspolitiken, som hade kännetecknat riksdagen tio år tidigare, var nu borta. Borgerliga politiker pläderade för ökad uppmärksamhet åt särskilt fattiga folk - exempelvis i Indien och Bangladesh - och vände sig emot fokuseringen på regimer. Mera informellt - i pressen, i föredrag och diskussioner - kritiserades starkt just valet av marxistiska, kommunismen närstående regimer.

Ämbetsverket SIDA, vars generaldirektör Ernst Michanek verkligen inte kunde beslås med någon extrem ideologi, tillskrevs, både av fristående debattörer och av allmänheten i stort, en stor del av ansvaret för ensidigheten i valet av mottagarländer. I verkligheten låg ju ansvaret på utrikesdepartementet, och i sista hand på regeringen och riksdagen. Det hade sina sidor att på den tiden deltaga som lojal ämbetsman i debattföra som Rotary, Exportföreningen, Bankföreningen och faktiskt även ABF, eller, på den andra kanten, hos studenter i Uppsala (tio-tolv år senare hade studenterna helt andra åsikter och var nästan tråkigt beskedliga). Det var ingen konst att peka på motiv för enskilda insatser i flera av de nya länderna. Men ensidigheten

i den nya länderbukettens färg var svårare att försvara. SIDA fick rätt dåligt rykte i rätt vida kretsar; det har tagit många år att komma över.

Argument för landvalet fanns emellertid i reaktionen hos många, kanske de flesta svenskar, mot Förenta staternas aggressiva politik i Indokina. Vidare blev de portugisiska besittningarna i Afrika - Angola, Guinea-Bissau, Kap Verde och Moçambique - självständiga ungefär samtidigt. Alla fyra hade fått svenskt stöd till respektive självständighetsrörelser före frigörelsen, alla var de objektivt sett i mycket stort behov av bistånd - och alla fick de styresmän, som förenade bristande praktisk erfarenhet med en strängt marxistisk ideologi. (I Angola ivrades t.o.m. för "vetenskaplig socialism", något som borde vara ägnat att skrämja bort vilken svensk biståndsbyråkrat som helst. Men biståndsminister Ola Ullsten i regeringen Fälldin var inte skrämjd.)

Den yttersta konsekvensen av utrikesdepartementets landvalspolitik skulle kanske i teorien vara, att mottagarländernas "prioriteringar" skulle harmoniera så väl med svenska biståndspolitiska mål, att den svenska rollen i samarbetet skulle kunna inskränkas till att dels fastställa finansiella ramar för biståndet till landet i fråga, dels ställa resurser - "teknisk" expertis, varor och köpkraft - till förfogande. På motsvarande sätt skulle den mer eller mindre typiska borgerliga inställningen - att hjälpa där nöden i någon mening är som störst (exempelvis i Indien, Pakistan, Bangladesh, eller kanske i någon franskspråkig afrikansk stat) - ytterst kunna leda till samarbetsavtal med regeringar, som inte bara var föga dugliga när det gällde att åstadkomma framsteg, utan i grunden ointresserade. I sådana fall skulle SIDA:s roll i världsländet tendera att bli styrande i en utsträckning, som alldeles tydligt skulle vara osmaklig för alla partier i riksdagen.

Verkligheten uppvisar emellertid som bekant ett vidsträckt spektrum av u-landsregeringar, som varken har någon (från svensk synpunkt) "perfekt" resurshantering eller någon komplett likgiltighet för ekonomiska och sociala framsteg. Dessa fakta kom att framhävas starkare i debatten från och med 1970-talets senare hälft, kanske delvis som en reaktion på de tidigare tämligen teoretiska resonemangen. Valutgången 1976 måste ha spelat en stor roll i sammanhanget, likaså det etiopiska kejsardömet och den portugisiska diktaturens fall, och tillkomsten av flera nya, faktiskt föga mera livsdugliga regimer i u-länder. Debatten i Sverige kom att röra sig mindre om landvalsfrågor - de borgerliga regeringarna 1976-82 var påfallande passiva i det avseendet - än om Sveriges och SIDA:s roll (-er) i utvecklingssamarbetet. Diskussionerna var ibland, såvitt jag kan minnas, rätt livliga, men sällan så hätska som under de tidigare åren. De kom mestadels att äga rum i riksdagens stats- och utrikesutskott, i av SIDA anordnade diskussionsmöten och seminarier samt i studentorganisationer. Utanför dessa fora handlade biståndsdebatten på den tiden nog mest om Vietnam och om det svensk-vietnamesiska pappersbruksprojektet.

Från SIDA:s håll kom mot 1970-talets slut tre argument att tillmätas särskild vikt i debatten.

För det första måste utvecklingssamarbetet innebära, inte bara att svenskarna skulle inregistrera värdlandets "prioriteringar" (iden mån sådana fanns), utan också att målen för svensk biståndspolitik skulle klargöras för förhandlingsparten. På så sätt skulle man utröna, i vilken utsträckning bådas intressen sammanföll, och huruvida svenska resurser (till sitt finansiella värde fastställda av riksdagen för varje land) vore lämpade och tillräckliga för sålunda tänkbara samsamarbetsområden. En sådan uppläggning framstår ju i efterhand som självklar men var det knappast för alla u-landspolitiska debattörer kring 1970-talets början.

En särskild aspekt, som kan tyckas lika naturlig i sammanhanget, var frågan om svenska - inte blott svenskfinansierade - varors och tjänsters inbegripande i biståndet. Att binda biståndet till svenska nyttigheter var något, som utrikesdepartementets ledning (liksom de flesta tjänstemän) länge hade tagit avstånd från men som näringslivets folk, liksom delar av fackföreningsrörelsens, naturligt nog tenderade att stödja. I början av 1970-talet införde emellertid regeringen på finansminister Strängs initiativ en bestämmelse, enligt vilken 15% av utbetalningarna för bilateralt bistånd skulle vara bundet. Häremot protesterades åtskilligt från olika håll offentligen - även av ledande tjänstemän (däribland mig) - men enbart på principiella grunder. Verkligheten var nämligen den, att genomsnittligt omkring 40-50% av de bilaterala utbetalningarna gällde svenska varor och tjänster. Den utsända, kontrakterade fältpersonalen ("experterna") var ju till allra största delen svensk, och svenska varor var på det hela taget konkurrenskraftiga. Finansministerns ingripande var därför på sätt och vis ett slag i luften men togs sannolikt ändå väl upp av fackföreningsrörelsen.

De efterföljande borgerliga regeringarna avstod från formella bindningar med hänsyn till den faktiska anslagsanvändningen, och även sannolikt för att stärka sin good-will i u-länderna. (För min del tror jag, att personer i beslutspositioner i u-länder i allmänhet fäste rätt ringa vikt vid frågan om bindning och mer eller mindre tog för givet, att bistånd till åtminstone en del skulle bestå av varor och tjänster - expertis - från givarlandet.) Men i svenska förklaringar under överläggningar om utvecklingssamarbete kom efter hand att ingå inte bara biståndspolitiska mål, utan också önskemål om att - med hänsyn till den svenska opinionen - en del av de svenskfinansierade nyttigheterna skulle komma från Sverige. Det säger sig självt, att målsättningarna för bundet bistånd gjordes olika för de olika mottagarländerna, alltefter varje lands särskilda behov och möjligheter, och ifråkommande svenska varors internationella konkurrenskraft.

För det andra anfördes, som en reaktion mot tesen om SIDA:s enbart resurstillhandahållande roll, att överenskomna samsamarbetsprojekt och -program krävde medverkan inte bara av expertis

(en del av "resurserna") utan också av den svenska biståndsmyndigheten själv, närmast i en övervakande och rådgivande roll, som en förstärkning av världlandets styrande organ. Till stöd härför pekades på svårigheterna med komplicerade och i pressen mycket kritiserade företag såsom pappersbruket Bai Bang/Vinh Phu i Vietnam och landsbygdsutvecklingsprogrammet i Etiopien; vidare, och sannerligen inte minst, att mottagarländerns ledande representanter (främst i Tanzania och Vietnam) själva hade påkallat direkt engagemang från ämbetsverket. I Tanzania myntades uttrycket "concerned participation", vilket kom att användas i svenska diskussioner i många år framöver. I Vietnam blev man närmast uppbragt, när någon från svensk sida antydde möjligheten att det svenska stödet skulle kunna renodlas till finansiering av import, något som ju knappast skulle ha inneburit någon administrationskrävande medverkan från SIDA.

För det tredje fick debatten under 1970-talets slut och 1980-talets början två nya inslag, vilka var på sitt sätt utgjorde invändningar mot föreställningen, att mottagarländer med önskvärd ideologisk inriktning på mer eller mindre egen hand skulle utnyttja överförda resurser på önskvärt sätt. Det ena var argumentet, att ett för u-länder utmärkande drag vore svag förmåga att hushålla med och rationellt utnyttja knappa resurser. Denna svaghet vore kanske, anfördes det, en viktigare faktor för underutvecklingen än resursknappheten i sig. Observationen, som inte var unik för Sverige, kom så småningom att leda till insatser av utbildning m.m. i syfte att stärka mottagarländerns förvaltning. Sådant förvaltningsbistånd var ämnat att främja vad som internationellt och i Sverige har kommit att kallas "good governance"; uttrycket myntades nog hos Världsbanken. Det skall inskjutas, att effektiviserad och på andra sätt förbättrad förvaltning naturligtvis inte är det enda som behövs för att åstadkomma god hushållning med resurser, egna eller andras.

Ett annat tema, som gradvis arbetade sig fram i debatten, var tonvikten på u-länders naturliga miljö och betydelsen av att utvecklingsinsatser, biståndsstödda såväl som andra, inte skulle innebära skada på denna. Detta hade i och för sig beaktats av SIDA ända sedan 1960-talet, men många miljödebattörer utgick från att så inte var fallet, och tog gärna denna föreställning till intäkt för kritik mot biståndsmyndigheten. Från SIDA:s håll anfördes bl.a. att man vore beredd, inte bara att utforma biståndsinsatser i allmänhet på ett "miljöriktigt" sätt, utan också att erbjuda bistånd i form av direkta miljöskyddsinsatser. För övrigt, framhölls det, berodde miljöskador i u-länder väl så ofta på frånvaro av eller svag utveckling som på förhastad eller illa genomtänkt sådan.

Miljöintresset i Sverige ledde i sinom tid till riksdagens fastställande av ett nytt biståndspolitiskt mål, det femte i ordningen, rörande utnyttjande av världländernas naturresurser. Ernst Michanek, tidigare SIDA-chef, spelade en ledande roll vid detta måls formulering.

I u-länder visade man på sina håll en viss irritation över vad man uppfattade som Sveriges och andra givarländerns rätt nymornade önskan att driva miljöfrågor. Sådana betänkligheter, påpekades det, hade man minsann inte visat då det gällde de egna resurserna på den tid då det begav sig.



Avslutningsvis skall två andra, i debatten genomgående temata beröras.

Det ena är frågan om biståndsanslagets (eller biståndsanslagens sammanlagda) storlek. Enprocentmålet innebär som bekant att biståndet, anslagsmässigt eller utbetalningsmässigt, skall motsvara 1% av givarlandets bruttonationalprodukt, i Sverige sedan ett drygt tjugotal år bruttonationalinkomst. Sedan målet år 1968 hade bekräftats av riksdagen (och beslutats skola avse anslaget, inte utbetalningarna), nåddes det efter etapper i mitten av 1970-talet. Då det åter började underskridas ett drygt tiotal år senare (som ett led i statsmakternas allmänna besparingspolitik), riktades hård kritik mot denna åtgärd. Det vore inte rimligt, framhöll kritikerna, att Sverige för att vidmakthålla sin egen relativt sett högt utvecklade välfärd skar ned på stödet till människor, som redan i utgångsläget hade det långt värre. Ställningarna i debatten påminde i hög grad om dem som hade varit för handen på 1960-talet, innan målet hade nåtts. Dess anhängare kom (och kommer) från alla partier utom moderaterna och, då anslaget underskreds, det socialdemokratiska regeringspartiet, som dock konsekvent har sagt sig vilja återställa anslagsnivån enligt enprocentmålet.

Försvare av underskridandet hänvisar, förutom till det statsfinansiella läget och konjunkturläget, till vikten av att tänka på biståndets kvalitet lika väl som på dess volym. Det rör sig, som sagt, om samma argument som ett och två årtionden tidigare.

Biståndsmyndigheten har under långa perioder befunnit sig i den för ämbetsverk säkert ganska sällsynta situationen, att tillgången på medel på det s.k. sakanslaget inte har varit den knappa faktorn i verksamheten, utan snarare tillgången på organisatorisk och administrativ kapacitet att använda dessa medel så som statsmakterna avser. Då detta någon gång har framhållits för "biståndets vänner", anhängarna av anslagshöjningar, har argumentet i regel viftats bort med någon mer eller mindre irrelevant kommentar. Kapacitetsproblemet har med andra ord knappast någonsin på allvar uppmärksammats i debatten.

För övrigt har SIDA/Sida på det hela taget lyckats att använda anförtrodda sakanslagsmedel. Det innebär ingen kritik mot verket att konstatera, att risken för kvalitetssänkning och/eller slöseri är ofrånkomligen förenad med en sådan situation. Å andra sidan: Att, såsom ibland föreslås, öka bidragsgivningen till FN-organisationer eller andra internationella organ på det bilaterala anslaget bekostnad skulle knappast vara ägnat att leda till någon kvalitetshöjning i medelsanvändningen.

Den andra "eviga frågan" gäller biståndets fattigdomsinriktning. Proposition nr 100:1962 slog fast, att biståndets grundläggande syfte vore "att höja de fattiga folkens levnadsnivå". De fyra, så småningom sex biståndspolitiska målen - resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och politiskt oberoende, demokratisk samhällsutveckling, miljöhänsyn och jämställdhet mellan kvinnor och män - förklarades närmast utgöra riktlinjer för hur huvudsyftet skulle tillgodoses. I debatten kom emellertid

dessa biståndspolitiska mål att ägnas långt större uppmärksamhet, åtminstone sett som spaltmeter, än det grundläggande syftet. Man har velat understryka än det ena målet, än det andra. Tillväxtmålet har ställts mot utjämningsmålet. Biståndsmyndighetens strävan att beakta miljö- eller jämställdhetsmålet har befunnits otillräcklig. En rad andra ambitioner med svenskt bistånd, vid sidan av de sex målen, har tid efter annan förts till torgs, inte sällan såsom förslag om tillkommande mål. Tendensen har tidvis varit att förlora fattigdomsbekämpningen ur sikte.

Då någon har erinrat om detta grundläggande syfte, har vederbörande fått allmänt medhåll. Men någon vidare diskussion om huruvida allt bistånd inom ramen för de sex målen verkligen tjänar huvudsyftet har jag knappast kunnat observera.

Snarare har man då pekat på att de människor, som direkt har dragit nytta av svenskstött utvecklingsbistånd, sällan tillhör de allra fattigaste. (Jag bortser här från mycket av det bistånd inom hälso- och sjukvården, som bedrivs i svenska enskilda organisationers regi med statsbidrag; denna företeelse har aldrig bedömts annat än positivt i offentlig debatt.) Ibland har sådana påpekanden gjorts i kritiska ordalag. Invändningen mot dessa anmärkningar har varit, att de allra fattigaste är svåra att nå med utvecklingsinsatser, i u-länder ännu mera än i Sverige, och i synnerhet på det geografiska och kulturella avstånd från dessa människor, varpå svenskar befinner sig. Vid sidan av bidragen till svenska frivilligorganisationer torde, har det framhållits, kortsiktigt, nödlindrande bistånd - det som kallas humanitärt - vara SIDA:s/Sida:s enda väg att nå direkt effekt till förmån för de allra fattigaste, om än oftast en kortvarig sådan.

---

Detta försök till översikt av de gångna trettio-fyrtio årens biståndsdebatt i Sverige torde ha givit vid handen, att denna debatt i många avseenden, liksom skumfläckarna på fjärden i min inledande liknelse, har rört sig upp och ned, ibland våldsamt, snarare än framåt. Detta fenomen har ofta camouflerats genom införande av nya termer i de gamlas ställe. Det behöver inte ligga någon kritik i sådana konstateranden. Den grundläggande propositionen år 1962 måste betraktas som ett utomordentligt gediget aktstycke, där de allra flesta viktiga frågor med anknytning till internationellt utvecklingssamarbete ventilerades och till stor del besvarades, dessutom med riksdagens därpå följande uppslutning.

I ett avseende har emellertid, finner jag, en för svenskt bistånd viktig utveckling skett, låt vara att även här diskussionen länge rörde sig mellan två poler snarare än framåt: Å ena sidan föreställningar om vad Sverige/statsmakterna/skattebetalarna bör ha rätt att förvänta som resultat av sitt stöd åt utvecklingen i fjärran, främmande länder; å den andra övertygelsen om dessa länders huvudansvar för sin egen utveckling, och rätt att använda tillgängliga resurser så som befinner sig ändamålsenligt. Sistnämnda övertygelse har nog tillmätts den största betydelsen och bl.a. föranlett slutsatsen, att en utvecklingsinsats för att i längden bli framgångsrik oundgängligen måste ha varaktigt engagemang från värdlandets sida.

Begreppet "concerned participation" från 1970-talets slut tycks ha utgjort något av en syntes i detta hänseende. Det är svårt att se, att debatten har utvecklats så värt mycket längre sedan dess. De gängse termerna nu för tiden är "partnerskap" (partnership) som beteckning för samverkan på jämställd fot parterna emellan; och "ägarskap" (ownership) för att beskriva det önskvärda världsengagemanget. Innebär de termerna faktiskt någonting utöver vad man hade kommit fram till för femton-tjugo år sedan?

  
Anders Forsse