

BISTÅND UNDER OMPRÖVNING

Redaktör: Bengt Rydén

Lars Anell
Bo Ekman
Jan Ekman
Carl Hamilton
Lars-Olof Lindgren
Olof Murelius
Bengt Rydén
Hans Stahle



Bistånd under omprövning

Bistånd under omprövning

Redaktör: Bengt Rydén



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Denna bok ingår som nr 3 (av 4) i skriftserien
Näringsliv och Samhälle 1984
© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB, 1984
Förlagsredaktör: Jan-Olof Edberg
Omslag av Tommy Säflund
ISBN 91 7150 259 9

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Sköldungagatan 2
114 27 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

SNS – STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE
är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt närings-
liv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom
vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala
grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållan-
den, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till
individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehållsförteckning

Förord	7
Om författarna	9
1 Bistånd under omprövning	
– <i>Bengt Rydén</i>	11
2 Mål och motiv i biståndspolitiken	
– ett försök att åter besvara de elementära frågorna – <i>Lars Anell</i>	22
3 Handel och utveckling	
– <i>Lars-Olof Lindgren</i>	44
4 Utvecklingsplanering: dröm och verklighet	
– <i>Lars Anell</i>	59
5 Bundet bistånd – bra för några exportföretags vinster på Sveriges och de fattiga ländernas bekostnad – <i>Carl Hamilton</i>	74
6 Framtidsutsikterna för multilateralt bistånd – <i>Jan Ekman</i>	90
7 Svenskt bistånd, export och investeringar i Tredje Världen; en översikt över aktuella erfarenheter – <i>Jan Ekman</i>	110
8 Utvecklingssamarbete – kan industrins och utvecklingsländernas krav förenas? – <i>Bo Ekman</i>	141
9 Näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet – <i>Olof Murelius</i>	164
10 Koncentrerat, sektoriserat, bistånd – <i>Hans Stahle</i>	188

Förord

Trots den alltmer desperata situationen för den fattiga världen har de rika ländernas bistånd och utvecklingshjälp alltmer börjat ifrågasättas. Biståndets omfattning, inriktning, former och effektivitet kritiseras i växande grad i de flesta i-länder, inte minst i Sverige.

Tiden har kommit för en seriös omprövning av biståndet även i det "troгна" Sverige. Det är nu nödvändigt att söka nya vägar för vår biståndspolitik i en rad avseenden. Syftet med denna bok är att bidra till ett sådant sökande, en sådan omprövning, med särskild utgångspunkt från ett näringslivsperspektiv.

Boken är resultatet av ett arbete sedan hösten 1983 inom en SNS-grupp under ledning av direktör *Hans Stahle*. Övriga medverkande har varit *Lars Anell*, *Bo Ekman*, *Jan Ekman*, *Mary Foster*, *Carl Hamilton*, *Lars-Olof Lindgren*, *Cilla Loggert*, *Olof Murelius*, samt undertecknad. *Jan-Olof Edberg*, SNS, har varit projektsekreterare. Varje deltagare har medverkat i sin personliga kapacitet och framlagt sina personliga synpunkter. Någon gemensam syn, någon consensus, har inte eftersträfvats. Det kan trots detta konstateras att enigheten mellan författarna är stor i en rad frågor.

Som vanligt har SNS som organisation ej tagit ställning till bokens innehåll utan varje författare svarar ensam för sitt bidrag.

Stockholm i september 1984

Bengt Rydén

Om författarna

Lars Anell, civilekonom, forskningschef vid styrelsen för u-landsforskning (SAREC).

Bo Ekman, direktör i AB Volvo.

Jan Ekman, VD för Svenska Handelsbanken.

Carl Hamilton, docent, biträdande chef för Institutet för Internationell Ekonomi.

Lars-Olof Lindgren, civilekonom, sakkunnig vid UD:s handelsavdelning.

Olof Murelius, fil kand, ansvarig för försöksverksamhet och metodutveckling i SIDA:s verksamhet.

Bengt Rydén, ekon dr, chef för SNS.

Hans Stahle, ekon dr HC, styrelseordförande i Alfa-Laval AB.

1 Bistånd under omprövning

Bengt Rydén

Bakgrund

1960- och det tidiga 70-talets utvecklingsoptimism har alltmer förbytts i sin motsats. De goda cirkklarna i sam-spelet mellan nord och syd, mellan den rika och den fattiga världen, har blivit onda cirklar. 80-talets stagnation, arbetslöshet och finansiella underskott i industri-länderna har genom minskad efterfrågan och protektionism drastiskt reducerat u-ländernas exportmöjligheter och därigenom också deras importmöjligheter. Hos flera av dem har på kort tid enorma skuldbördor byggts upp med akuta krissituationer som resultat. Den sedan 1982 på många håll akuta skuldskrisen har tvingat allt fler länder till hård inhemsk åtstramning.

Det är mot bakgrund av den radikalt försämrade världsekonomin som biståndspolitiken – de rika län-dernas hjälp till de fattiga – på 80-talet och framöver måste diskuteras och prövas. I många länder, inte minst i Sverige, är en omprövning av den offentliga biståndspolitiken på gång, först tvekande och osäker, nu alltmer uppenbar. Det är inte bara Sveriges och andra i-länders egna svårigheter som ligger bakom omprövningen utan också en ökad pessimism om det internationella biståndets möjligheter att bidra till att vända en till synes hopplös utveckling i de fattigaste länderna.

Sanningens ögonblick närmar sig när det gäller den fattiga världens överlevnad och den rika världens roll i denna fråga.

Hädiska frågor

I Sverige har hädiska frågor om vår biståndspolitik börjat ställas.

- Vad innebär egentligen Sveriges av riksdagen beslutade biståndspolitiska mål – resurstillväxt, utjämning, demokrati och oberoende i mottagarländerna? Har de någon operationell betydelse?
- Hur realistiska är målen? Avspeglar de den aktuella svenska folkviljan?
- Har Sverige möjlighet – och skäl – att med krav på utvecklingseffekt överföra biståndsmedel på flera miljarder kronor per år till länder som inte har kapacitet att med samma rimliga krav omhänderta medlen?

Även en del tidigare helt otänkbara påståenden har börjat göras.

- Det är i första hand givarlandet som skall diktera biståndets villkor.
- Biståndets kvalitet är viktigare än dess kvantitet. 1-procentmålet bör avskaffas.
- Biståndet bör inriktas på projekt i stället för program och landramar.
- Biståndets effekt är osäker. Kanske gör det större skada än nytta i mottagarländerna.
- Offentligt bistånd bör ges endast i form av katastrofhjälp och humanitär hjälp till de fattigaste människorna i de fattigaste länderna, helst genom frivilliga hjälporganisationer.
- Inget bistånd åstadkommer bättre utvecklingseffekt än den kunskapsöverföring som följer av handel och investeringar samt sunda kommersiella aktiviteter i vilka de privata näringslivet deltar.

Frågor som i Sverige varit obekväma, ofta tabubelagda, börjar nu alltså kunna diskuteras. Även om det självfallet aldrig är möjligt att helt frigöra sig från det förgångna och börja om från ett "rent bord" och även om trögheten i biståndsorganisationer är lika stora som på

många andra områden, tycks tiden mogen för en mera förutsättningslös och grundläggande diskussion av Sveriges biståndspolitik och av våra totala relationer till de fattiga länderna. Syftet med denna bok är att bidra till en sådan diskussion och att göra det med särskild inriktning på frågan om näringslivets roll i Sveriges relationer till u-länderna.

En heterogen grupp

”Den tredje världen” eller ”u-länderna” är en betydligt mindre enhetlig grupp av länder än t ex industriländerna, som visas av Lars Anell i kapitel 2. Det är en väldig skillnad i utvecklingsförmåga mellan länder som å ena sidan Singapore, Taiwan och Malaysia och å den andra Bangladesh, Mali och Somalia. De förra har med stor framgång – större än de flesta i-länder – anpassat sig till oljeprishöjningar, rekordhöga realräntor och stagnerande världshandel medan de senare sjunkit allt djupare ned i sin fattigdom. De får inga internationella krediter längre. De står inte ens på storbankernas dagordning.

Merparten av Sveriges cirka 20 mottagarländer tillhör de fattigaste i Afrika, kärnan i ”Den fjärde världen”, som har drabbats hårdare än alla andra av de senaste årens kris i världsekonomin. I flera av dem håller penningekonomin på att upplösas. Hur är det möjligt att med traditionella metoder driva en framgångsrik biståndspolitik i sådana länder? Man behöver knappast något svar på frågan för att konstatera att det inte kan vara SIDA:s eller något annat enstaka organs fel att utvecklingen i dessa länder gått sämre än väntat och önskat.

Problemen med den svenska u-hjälpen kan alltså inte förstås utan att man känner till vilka länder vi vill hjälpa och vilka oerhörda svårigheter dessa befinner sig i.

Försämrade utvecklingsbetingelser

Man möter ofta hos nationella och internationella biståndsorgan och hos enskilda biståndsexperter en optimism beträffande de fattiga ländernas utvecklingsmöjligheter som i och för sig är lättbegripliga men som förefaller orealistiska och därför måste ifrågasättas. Optimismen tycks ofta grundad på ekonomiska, teknologiska och politiska föreställningar som kanske gällde för 20 år sedan men knappast längre och knappast heller under de närmaste 20 åren. Dessa förändringar kan inte undgå att påverka synen på relationerna mellan i- och u-länderna, på biståndets roll, möjligheter och utformning.

- Som Bo Ekman diskuterar i kapitel 8 kommer industriländernas ekonomiska svårigheter sannolikt att övervinnas endast långsamt och med stor skillnad mellan olika länder. Produktionens och importens tillväxt blir svagare än under perioden 1950-75 och arbetslöshet samt budget- och bytesbalansunderskott blir fortsatt höga. En återanpassning till 60-talets exceptionella tillväxtförutsättningar och utvecklingsoptimism än knappast tänkbar.
- Industriländernas politiker och företagare kommer att bli mer inåtvända, fullt sysselsatta med att söka lösa sina egna problem. Risksbenägenheten minskar. Högre krav på lönsamhet i företagen och på återhållsamhet med offentliga utgifter minskar viljan att investera i och ge bistånd till de fattiga länderna.
- I-ländernas protektionism fortsätter att spridas och växa, även om den inte blivit så omfattande som det tidigare funnits anledning att befara.
- Den internationella skuldkrisen har redan medfört en minskad privat utlåning av banker till de fattigaste länderna. Det är troligt att denna tendens förstärks. Samtidigt finns påtagliga svårigheter att kompensera denna nedgång genom de internationella organen i vilka samarbetet mellan i-länderna kärvar. Dessa frågor behandlas av Jan Ekman i kapitel 6.

- Den tekniska utvecklingen, framför allt vad gäller mikroelektronik och informationsteknik, medför att högkostnadsländerna blivit mindre känsliga för sina arbetskostnader i stora delar av tillverkningsindustrin. Ett tidigare viktigt skäl till investeringar i u-länderna försvagas därmed. Produktionen flyttar tillbaka till i-länderna.
- Biståndet, åtminstone i dess traditionella former, ifrågasätts alltmer. Politiker och väljare som betvivlar biståndets positiva utvecklingseffekter kan väntas vilja minska det, än mer så om biståndet tros ha direkt negativa verkningar för mottagarländernas utvecklingsförmåga, vilket hävdats av bl a Peter T Bauer och Gunnar Myrdal. Denna negativa attityd förstärks av allt oftare iakttagen politisk instabilitet, inkompetens, missbruk av biståndsmedel, korruption, missriktat planeringsraseri, politisk fientlighet etc. Några av dessa problem diskuteras av Lars Anell i kapitel 4.

Mål och misslyckanden

Sveriges Riksdag har, som nämnts, fastställt fyra mål för landets biståndspolitik. Sveriges bistånd skall i mottagarlandet bidra till

- Resurstillväxt
- Ekonomisk och social utjämning
- Demokratisk samhällsutveckling
- Nationellt oberoende.

Dessa mål, deras innebörd och problem, diskuteras i de flesta av bokens kapitel. Målen har två viktiga egenskaper. Den ena är att de i sin självklarhet och välvilja knappast går att motsäga och därför har kunnat omfattas av stor politisk enighet. Den andra är att de utan precisering inte tillåter någon kvalificerad resultatbedömning. En viktig följd har varit att 1-procentmålet kommit att dominera den svenska biståndsdebatten så

starkt att många säkert tror att det är det egentliga målet för svensk biståndspolitik.

Den svaga precisionen av de fyra officiella målen till trots hävdas allt oftare att svensk, liksom många andra länders, biståndspolitik misslyckats och ibland t o m motverkat sina syften. Effekten på den långsiktiga resurstillväxten är tveksam och under alla förhållanden svår att bedöma. Eftersom hjälpen sällan når de allra fattigaste, bidrar den inte till ekonomisk och social utjämning utan snarare motverkar den. En eftersträvad landsbygdsutveckling har visat sig mycket svår att åstadkomma med den kapacitet SIDA har.

Vad gäller demokratimålet är det känt att Sverige givit och fortfarande ger bistånd till länder där utvecklingen gått åt motsatt håll. Och huruvida biståndet påverkat mottagarnas oberoende kan man knappast säga något meningsfullt om. Däremot vet vi att de senaste årens globala utveckling knappast ökat de fattiga ländernas oberoende utan i stället starkt minskat det.

Som en indirekt bekräftelse på en politisk insikt om dessa misslyckanden kan man betrakta det faktiska, möjligen tillfälliga, övergivandet av 1-procentmålet. Det kan också tolkas som en första signal om ett politiskt ifrågasättande av de officiella målen och av den faktiskt förda biståndspolitik. Har 1-procentmålet inte fyllt någon annan funktion än att döva våra samveten och köpa oss trovärdighet?

Målkonflikter och inkonsistenser

Kanske är det så att målen och politiken inte går ihop. Politiken utformas ju på det praktiska planet av SIDA och dess tjänstemän och behöver inte nödvändigtvis stämma med målen. Det har t o m hävdats att SIDA "aldrig skulle lyckas göra av med sina stora anslags-

pengar om ett allvarligt försök gjordes att tillgodose biståndsmålen.”¹⁾

Det har också hävdats att med en formulering av biståndsmålet som överensstämde med ”folkviljan” (bl a stark betoning av fördelnings- och effektivitetsmål) skulle det vara omöjligt att göra av med det totala biståndsanslaget på cirka sju miljarder kronor.²⁾

En omprövning av Sveriges biståndspolitiska mål måste utgå från en förutsättningslös diskussion av biståndets motiv, mål och medel. I kapitel 2 utvecklar Lars Anell några av de grundläggande synpunkterna på denna fråga. En slutsats är att det enda rimliga motivet för att ge bistånd är det ideella, att rika människor bör hjälpa fattiga. I kapitel 9 hävdar emellertid Olof Murelius att det ideella motivet lett Sveriges biståndspolitik fel och att vi nu måste inse att det finns andra motiv än de altruistiska.

Det svenska biståndets inriktning och utformning styrs av den s k landprogrammeringsprincipen (cirka 20 länder får fleråriga biståndsramar). Denna kritiseras av flera författare, bl a Hans Stahle (kapitel 10). På senare år har biståndspolitiken präglats av ett ökat inslag av ”återflöde” med sysselsättningseffekter och av ett minskande men ändå relativt stort inslag av multinationell hjälp. Det kan diskuteras i vilken mån denna inriktning stämmer med de officiella målen. Mellan dessa principer, eller riktlinjer, föreligger klara målkonflikter, vilket framgår bl a av kapitel 2. Sverige försöker t ex välja programländer som prioriterar demokrati- och oberoendemålen och försöker hjälpa dem att uppnå dessa mål (även om vi inte alltid lyckas). Men de internationella organ, som vi stöder, kan inte välja län-

1) Birgegård, L-E, Vad styr biståndet? i Andersson, C, Heikensten, L och de Vylder, S, *Bistånd i kris*. Stockholm 1984, s 31.

2) a.a. s 36–37.

der och inte nämnvärt påverka deras prioriteringar. Det bistånd som ges står ofta i klar konflikt med fördelningsmålet.

Biståndets former och organisation

En omprövning av biståndsmålen leder till en omprövning av biståndets utformning. Bör landprogrammeringsprincipen kvarstå och vilka riktlinjer bör i så fall styra ländervalet? Flera författare, bl a Hans Stahle (kapitel 10), Bo Ekman (kapitel 8) och Jan Ekman (kapitel 7), vill att ländervalet skall påverkas av tillgången på svensk kompetens och av vilka projekt som bedöms vara ömsesidigt lämpliga. Tillåter biståndsmålen ett återflöde i form av bundet bistånd och s k u-krediter?

Carl Hamilton argumenterar i kapitel 5 mot bundet bistånd utifrån såväl mottagarens som givarens perspektiv, medan Hans Stahle vill ha mer u-krediter. Är det multilaterala biståndet förenligt med Sveriges nationella mål? Jan Ekman visar i kapitel 6 hur enorma de multinationella biståndets problem är på grund av de multinationella organens bristande effektivitet.

Biståndspolitikens utformning måste naturligtvis bestämma dess organisation. Som nämnts har kritik framförts att SIDA:s nuvarande kapacitet inte är förenlig med de officiella biståndsmålen. Återigen är frågan om det är målen eller medlen som bör ändras. Nu fortsätter vi som denna konflikt inte fanns.

Om den bilaterala hjälpen ökas på bekostnad av den multilaterala (vilket Jan Ekman och Hans Stahle pläderar för), om inslaget av återflöde ökar (vilket ingen författare pläderar för), och om näringslivets roll i biståndspolitikerna växer och det projektorienterade biståndet ökar (vilket flera författare vill) ställer detta tveklöst krav på betydande kapacitetsförstärkningar

och andra förändringar av den svenska biståndsorganisationen.

Näringslivets roll

Om långsiktig resurstillväxt är ett viktigt biståndsmål, är näringslivets roll en fråga av väsentligt större betydelse än den hittills varit. Det räcker inte att utveckla den offentliga sektorn genom bl a investeringar i fysisk och social infrastruktur. Denna kan lätt bli en finansiell och administrativ börda i de fattiga länderna. Frågan utvecklas av Olof Murelius i kapitel 9.

I företagen finns erfarenheter av produktion, teknik, utveckling, marknader, administration etc som bäst och naturligt överförs till andra länder genom affärsbaserade kommersiella förbindelser och biståndsprjekt. Lars-Olof Lindgren visar i kapitel 3 att Sveriges industristruktur borde kunna leda till större exportframgångar i u-länderna än vad som är fallet i dag. Rent kommersiella projekt är inte att räkna med i de allra fattigaste länderna (dvs de flesta av Sveriges biståndsmottagare), vilket framgår av enkäten i kapitel 7. Däremot borde det vara möjligt att utveckla former för biståndssamarbete mellan företag och biståndsorgan på projektbasis, t ex i form av totalentreprenader. Exempel finns på hyggligt framgångsrika sådana projekt. Frågan om näringslivets roll i biståndsarbetet diskuteras i kapitlet 7–10.

Inrikes biståndspolitik

Liksom utrikespolitiken i dess helhet är biståndspolitik en inslag i en inhemsk politisk process och påverkas därför av dennas spelregler. Det är naturligt att den har uttalade kort- eller långsiktiga mål, bevekelsegrunder och restriktioner. Detta kan förklara, eller åt-

minstone bidra till förståelsen av, målkonflikterna och inkonsistenserna i den svenska biståndspolitik. Lars Anell diskuterar denna fråga i kapitel 2.

Det finns ingen anledning att moralisera över detta. Men om en biståndspolitik skall kunna föras enbart i mottagarnas intresse, på altruistiska och humanitära grunder, är det nödvändigt att bringa dessa konflikter och restriktioner ut i ljuset när biståndets mål och utformning diskuteras. De fattiga länderna har inget att vinna på att oombedda bidra med argument i den svenska partikonkurrensen om väljare.

Den begynnande omprövningen av den svenska biståndspolitik måste nu fortsätta, så fri som möjligt från det politiska vardagslivets tvångströja och partier-
nas testuggeri. Genom en omorientering av det svenska biståndet, inklusive våra kommersiella förbindelser med den fattiga världen, är det kanske möjligt att på ett mer effektivt sätt än hittills bidra till dessa länders materiella utveckling.

Rekommendationer

Syftet med denna bok är inte att presentera en för författarna gemensam syn på biståndspolitik och tänkbara förändringar i den. I flera av inläggen finns emellertid tydliga förslag till förändringar. De viktigaste är följande:

- Engagera näringslivet i biståndsarbetet. (Bo Ekman, Jan Ekman, Olof Murelius, Hans Stahle.)
- Låt svensk industriell kompetens styra ett ökat projektorienterat bistånd. (Bo Ekman, Jan Ekman, Olof Murelius, Hans Stahle.)
- Satsa på "entreprenadprojekt" i samarbete mellan företag och SIDA. (Bo Ekman.)
- Näringslivet och biståndsorganen bör öka sin dialog. Inrätta ett näringslivets biståndsorgan. (Olof Murelius.)

- Det bundna biståndets betydelse är överdriven (Jan Ekman, Hans Stahle) och dess värde diskutabelt (Carl Hamilton.)
- Ge SIDA ökade resurser inom ramen för det totala biståndsanslaget och större rörelsefrihet. (Olof Mu-
relius.)
- Det multilaterala biståndet bör minskas. (Jan Ek-
man, Hans Stahle.)
- Sverige bör ställa ökade krav på mottagarländerna
vad gäller uppfyllandet av de officiella biståndsmålen
(Lars Anell.)
- Mindre krav på planering bör ställas på mottagarna.
Överdriven planering kväver utveckling. (Lars
Anell.)
- Handel med och investeringar i u-länderna bör främ-
jas. (Lars-Olof Lindgren, Hans Stahle.)
- Intensifiera samarbetet med IFC och satsa på små,
specialiserade utvecklingsbanker med varierande
ägarstrukturer och med kommersiella arbetsvillkor.
(Jan Ekman.)

Dessa förslag är inte särskilt originella. Många av dem är förmodligen inte heller särskilt populära hos dem som länge arbetat inom biståndspolitik och känner ett delansvar för den. Kanske kan de därför uppfattas som politiskt omöjliga.

Men det är varken genom originalitet eller populari-
tet som gränserna för det politiskt möjliga förskjuts,
utan genom målmedvetenhet, konsekvens och konkreta-
tion.

2 Mål och motiv i biståndspolitiken — ett försök att åter besvara de elementära frågorna

Lars Anell

Varför ger industriländer bistånd till u-länder? Vilka är de rimliga målen för biståndet?

Dessa frågor har besvarats många gånger under de senaste 20–30 åren. Frågan är om svaren fortfarande håller. I många länder som fått omfattande bistånd under ett par decennier förefaller det ekonomiska, sociala och politiska läget allvarligare än någonsin. Beror detta på den internationella krisen, på interna problem — eller på en missriktad biståndspolitik. För många länder har biståndet alltid varit ett instrument för att främja säkerhetspolitiska intressen eller export. Under senare år har de exportfrämjande inslagen i svenskt bistånd blivit allt tydligare. Är det så att de ursprungliga altruistiska motiven var en utsmyckning som vi inte längre har råd med?

Man föreställer sig gärna att det finns ett enkelt — kanske t o m behagligt — svar på frågan om varför rika länder ger gåvor till fattiga länder. Men det är sannolikt fel. Det finns visserligen tidigt i historien exempel på att en stat gav generöst bistånd till en annan, men motiven var realpolitiska. Det omfattande, ideellt motiverade, bistånd som vuxit fram under efterkrigstiden är faktiskt rätt svårt att förklara.

Det finns inte något bra standardverk som beskriver det moderna biståndets ursprung och historia. Spridda studier i ämnet antyder att det var fråga om ett antal enskilda aktioner och insatser, ofta i samband med kolonialvärldens avveckling, som så småningom kom att

forma ett mönster och, så småningom, en doktrin. De mer samordnade insatser som företogs inom det s k Aid India-konsortiet spelade en roll. Förenta Staterna inledde tidigt ett säkerhetspolitiskt bistånd till flera länder. Under 50-talet började amerikanarna en ihärdig kampanj för att förmå sina europeiska allierade att dela "den vite mannens börda". Det kalla kriget var också en viktig faktor. Det första afroasiatiska mötet i Bandung 1955 bedömdes i både öst och väst som en betydelsefull tilldragelse.

Fortfarande går det lätt att förklara orsakerna till stora delar av det internationella biståndet. Anledningen till att Förenta Staterna ger nära 20 miljarder kronor per år till Egypten och 30 miljarder till Israel kräver ingen djupare analys. Det finns många andra exempel på bistånd som alldeles klart lämnas av kommersiella, politiska eller kulturella skäl. Merparten av Sveriges bistånd till Sri Lanka utgår sålunda för att trygga Skånska Cements engagemang i det stora kostnadsprojektet.

Det är viktigt att vara klar över dessa motiv av ett speciellt skäl. Bistånd utvärderas mycket ofta. Vanligen söker man då mäta vilka långsiktiga effekter ett projekt haft för produktionsförmåga eller mer direkt för människors välfärd. Men om Förenta Staterna ger bistånd till Haiti för att "rösta ut" Kuba ur OAS eller till Pakistan för att det skall gå med i SEATO så är det ju poänglöst att göra en utvärdering mot mål som aldrig var avsedda. Målet var att Haiti skulle rösta på ett visst sätt, vilket skedde, Pakistan gick med i SEATO; alltså ledde biståndet till avsett mål.

Vad som återstår att förklara är det trots allt rätt omfattande bistånd som inte är klart knutet till givarländerns säkerhetspolitiska, kommersiella eller kulturella intressen. För att diskutera detta på ett meningsfullt sätt bör man skilja mellan å ena sidan motiv som kan vara giltiga när en regering beslutar att inleda eller öka

ett biståndsprogram och, å andra sidan, motiv som spelar in för att förändra ett redan pågående program vars existens och ungefärliga omfattning betraktas som ett politiskt faktum.

Säkerhetspolitiska motiv har alltid varit viktiga för stormakter. Framför allt spelade de en stor roll när Förenta Staterna inledde ett biståndsprogram på grundval av Trumandoktrinen. Under 50- och 60-talen fanns det bland amerikanska politiker och statsvetare en nästan enig uppfattning om det positiva sambandet mellan ekonomisk utveckling och politisk stabilitet. Med hjälp av ett omfattande statistiskt material visade de lärde att en hög bruttonationalprodukt per capita hade ett klart samband med demokrati och politisk stabilitet. Sovjetunionens bistånd har alltid haft klara strategiska förtecken både den del som använts för att hålla klientstater vid gott mod och den del som syftat till att stödja befrielserörelsen.

I den svenska biståndspolitikens doktrinen finns en djupare liggande säkerhetspolitisk tanke. Bistånd bidrar till ekonomisk utveckling i fattiga länder. Därmed minskar klyftan mellan rika och fattiga, vilket leder till en fredligare värld. Denna tanke är rätt allmänt accepterad. Tyvärr beror det mer på att den är vacker än på att den är logisk.

En real utjämning av de absoluta klyftorna mellan fattiga och rika kommer att ta mycket lång tid även om produktionen ökar i u-länderna. Vad som fordras, med hänsyn till att skillnaderna i utgångsläget är så stora är att u-länderna under en lång tid har en procentuellt högre tillväxt än de rika länderna. Först därefter är man i ett läge där skillnaderna i absoluta tal *börjar* minska.¹⁾ Vi har alltså att göra med ett mycket långt perspektiv och det är inte ointressant att fundera över vad som händer "på vägen". Vad biståndet mer direkt bidrar till

är ett ökat befolkningstryck, en explosiv utveckling av de stora städerna och en mer sofistikerad vapentechnologi. Vi får också en regionalt mycket ojämn utveckling. I vissa områden sker revolutionerande förändringar medan andra regioner är nästan oberörda av utvecklingen. Att u-länder öppnas för omvärlden leder också till att ideologiska och religiösa gränser markeras tydligare.

Det förefaller helt enkelt oundvikligt att biståndet bidrar till en utveckling mot ökade spänningar och mer blodiga konflikter. Att vi på lång sikt skall räkna med ökad stabilitet och harmoni är en förhoppning som i mindre profana sammanhang kallas from. Några solida bevis för att rika länder skulle vara fredliga har ju inte vi europeer producerat.

För stormakter med klara strategiska mål spelar säkerhetspolitiska motiv en roll både för beslut om att inleda ett biståndsprogram och för hur det skall utformas. Beträffande länder som Sverige förefaller däremot säkerhetspolitiska överväganden ovidkommande.

Kulturella motiv spelar en roll för några länder. Det klaraste fallet är Frankrike som använder en del av biståndet för något slags global kurs i franska språket och kulturen. Ett motiv som åtminstone internt spelade en roll i Västtyskland var att bistånd skulle göra tyskar mer omtyckta. Konstruktiva utvecklingsinsatser skulle få bilden av nazityskland att förblekna. Som helhet spelar dessa motiv liten roll.

¹⁾ Personligen har jag alltid ansett att det är fel metod att definiera u-länders ekonomiska situation i termer av hur stor klyftan är till de rika länderna. Läget i u-länderna beror av de resurser man har och hur väl de används. Förbättringar beror av om man kan öka resurserna och använda dem mer effektivt. Om detta leder till att en statistisk klyfta ökar eller minskar är ointressant för de människor vars faktiska situation förändras. Att klyftan dessutom är en snarast desinformerande abstraktion gör inte saken bättre.

Kommersiella hänsyn spelar numera en roll i alla länders bistånd. Här är det emellertid särskilt viktigt att skilja mellan motiv för att över huvud taget ge bistånd och motiv för hur man skall utforma biståndet när beslutet väl är fattat.

Låt oss anta att ett land vill anslå finansiella resurser för att främja sin export. Man föreställer sig då gärna att det görs en analys av var de mest lovande marknaderna finns och hur mycket subventioner företagen behöver för att bli konkurrenskraftiga. Att ge för stora subventioner innebär ju att ge bort pengar i onödan.

Det är helt uteslutet att någon skulle komma på tanken att det bästa sättet att stödja exporten vore att inleda ett biståndsprogram till världens fattigaste länder. För det första skulle man tvingas ta en rad "ovidkommande" hänsyn till de särskilt fattiga länder som är föga lovande kommersiella marknader. För det andra skulle man tvingas lägga sig på en alltför hög subventionsnivå. För det tredje måste man engagera personer som har kunskap och intresse för utvecklingsproblem. Dessa personer är inte alltid de bästa "försäljarna"; ibland kan de t o m skönja en motsättning mellan svenska företags och mottagarländernas intressen.

Vi kan alltså konstatera att kommersiella motiv inte kan vara primära skäl för att anslå medel för bistånd. Möjligen bör detta påstående kvalificeras i två avseenden. Biståndskrediter kan vara en metod att bryta mot internationella överenskommelser om att begränsa subventionering av exportkrediter. Det finns också internationella organ, t ex Världsbanken och regionala banker, som ger obundna lån till u-länder och tillåter fri upphandling i alla medlemsländer. I dessa fall kan ett mindre "inträdesbidrag" ge svenska företag möjlighet att konkurrera på en rätt stor marknad som annars är helt stängd. Detta är emellertid synpunkter på marginalen. Huvudslutsatsen står sig.

När väl ett omfattande biståndsprogram är ett politiskt faktum blir läget helt annorlunda. I praktiskt taget alla länder finns det en tendens att försöka motivera allehanda förslag från utvecklingssynpunkt. I Sverige har mängder av förslag framförts om vad biståndet skall användas till: trähus till Irland, katastrofbidrag till Rumänien, stöd till skolor för utlandssvenskar, olika internationella forskningsinstitut förlagda till Sverige, gåva till Maltas parlament, uppköp av ett överskott på torkad fisk. Vanligast är emellertid att bistånd används för att finansiera export av svenska varor, framför allt livsmedel, och industriprodukter som skall utnyttjas i mottagarlandets utvecklingsprogram.

Om man ser alternativen enbart från givarlandets utgångspunkter är det sannolikt att en bindning av biståndet är samhällsekonomiskt och betalningsbalansmässigt fördelaktigt. Det är emellertid svårt att säga hur stora effekterna blir.

Utgår man från det rätt vanliga antagandet om fullt resursutnyttjande blir det ingen effekt alls när man binder biståndet. Den export som finansieras med biståndsmedel ersätter då en export eller inhemsk resursanvändning. En möjlig negativ effekt är att bindning leder till en mindre effektiv allokering genom att den "anvisar" vissa exportmarknader som på lång sikt kanske inte är de mest givande.

I ett mer realistiskt läge där kapaciteten är utnyttjad i varierande grad inom olika branscher blir effekterna positiva. Vilka effekterna blir beror emellertid i stor utsträckning på vilken typ av bindning som väljs. Om man enbart binder till givarlandets industri men inom denna ram tillåter ett fritt val blir korttidseffekten liten. Mottagarlandet kommer att välja de mest konkurrenskraftiga produkterna och inom dessa branscher är kapaciteten redan väl utnyttjad. På längre sikt kommer resurser att dras till de mest konkurrenskraftiga sekto-

rerna och det bundna biståndet bidrar till denna utveckling.

Ofta lockas givarländer att av kortsiktiga skäl binda biståndet till nedläggningshotade industrier. Om alternativet är en subvention via ett annat anslag än biståndet så blir det självfallet en betydande "nettovinst". I annat fall måste en kortsiktig sysselsättnings- och betalningsbalanseffekt ställas mot att ekonomins långsiktiga resursallokering påverkas negativt.

Flera länder har naturligtvis hittat den effektiva kompromissen. Biståndet binds ofta till industrier som har en hygglig konkurrenskraft. Därmed undviks negativa effekter för resursallokeringen. Dessutom får givarlandets företag en betydande subvention. Bistånd som binds till bestämda industrier eller produkter leder – precis som effektiva monopol – till att säljaren kan ta ut ett pris som ligger klart över det som gäller på konkurrensmarknaden.

Slutsatsen förefaller rätt klar. Kommersiella hänsyn kan inte ligga till grund för att inleda eller öka ett biståndsprogram. Om man kan disponera en viss resurs fritt så finns det mer effektiva metoder att främja ett lands export. När ett omfattande biståndsprogram väl kommit till stånd blir trycket mycket starkt att använda anslagsmedel – som ju ändå är "förlorade" – för att främja de egna företagen, och sysselsättningen och stärka betalningsbalansen.

Det ideella motivet finns formulerat på litet olika sätt i nästan alla biståndsdoktriner. Pearsonkommissionen, en föregångare till Brandtkommissionen, avslutade en genomgång av olika motiv med att konstatera att rika länder skulle ge hjälp till fattiga länder "därför att det var riktigt". Det fanns en moralisk förpliktelse. I den proposition som brukar kallas det svenska biståndets bibel (prop 1962:100) framhöll dåvarande statsminis-

tern Tage Erlander att kraven på solidaritet med folket i den tredje världen räckte för att motivera ett generöst svenskt biståndsprogram. Under hela 60-talet och en stor del av 70-talet var det svenska biståndsprogrammet unikt i den meningen att ideella motiv faktiskt var styrande. Hela biståndsprogrammet, med undantag för en del livsmedelshjälp, var obundet (vilket var så märkligt att det tog några år innan mottagarländerna lärde sig att detta inte bara var en vacker princip). En betydande del av biståndet gick till multilaterala organ, merparten av detta bistånd hade en nästan 100-procentigt negativ effekt på betalningsbalansen.

I en viss mening kan man hävda att moraliska eller ideella motiv är det elementära skälet för bistånd. Om inte vissa länder, eller rättare människorna i vissa länder, var klart mycket fattigare än andra länder skulle man aldrig överväga att ge ett altruistiskt bistånd.

Under senare år har ett nytt motiv kommit att spela en roll i debatten, u-länders och i-länders gemensamma intressen. Detta var sålunda den bärande tanken i Brandtkommissionens argumentering för en kraftig ökning av resursöverföringar till u-länderna. Bakom idén om ett gemensamt intresse finns följande tankegång. Om rika länder ger de fattiga länderna ett omfattande bistånd under en internationell lågkonjunktur kommer pengarna att användas för att köpa varor från i-länderna. Därigenom bidrar u-länderna till att ta i anspråk tidigare utnyttjad kapacitet i de rika ländernas industri. Detta var i mycket stor utsträckning vad som skedde under 70-talets djupa lågkonjunktur – men med en viktig skillnad. U-länderna utnyttjade exportkrediter och annat kommersiellt upplånat kapital för att betala importen från i-länderna. De räddade miljoner jobb i den rika världen på detta sätt. Sannolikt skulle det ha legat i i-ländernas intresse att hjälpa u-länderna att låna på litet längre sikt och på litet bättre villkor. Däremot

går det inte att hävda att det skulle ligga i de rika ländernas intresse att *ge bort* pengar i förhoppning om att de skulle användas för att köpa från den egna exportindustrin. I så fall finns ju alternativet att ge det till intressenter inom landet på villkor att de köper inhemska produkter. Där får man både tillbaka pengarna och drar nytta av de nyttigheter som köps.

Bistånd kan vara ett instrument i stormakternas säkerhetspolitiska arsenal. På senare år har man emellertid börjat tvivla på dess effektivitet i både öst och väst. En önskan att sprida den egna kulturen och bevara det egna språket i u-länder kan medverka till att bygga upp ett biståndsprogram. Det enda långsiktigt hållbara primära motivet är emellertid lustigt nog det mest abstrakta; en moralisk övertygelse om att rika människor i rika länder bör avstå en del av sina resurser till fattiga människor i fattiga länder.

Möjliga och omöjliga mål

Av de fyra mål som gäller för Sveriges bistånd – ökad produktion, jämnare resursfördelning, stärkt självständighet och demokrati – förefaller de två förstnämnda rätt självklara. I elementär mening måste huvudsyftet med biståndet vara att långsiktigt åstadkomma en jämnare fördelning av jordens resurser. Teoretiskt kan detta ske genom att fattiga människor får mer på bekostnad av rika. Men i praktiken kan frågan bara lösas genom att produktionen ökar i de fattiga länderna.

Den konflikt som kan finnas mellan produktion och fördelning gäller lång eller kort sikt. Det går att hävda att man inledningsvis måste satsa på de mest lönsamma investeringarna för att så snabbt som möjligt öka den kaka som skall delas. Risken är bara att det blir en mycket lång väntan för de fattiga och landlösa innan några smulor faller från de rikas bord.

Ibland brukar konflikten mellan tillväxt och fördelning formuleras så här. I vilket land är det bäst att vara fattig: där den totala tillväxten är 6 procent och inkomstökningen för den fattigare hälften 1 procent eller landet där en produktionsökning på 2 procent fördelas jämnt? Är det för övrigt säkert att alla föredrar en snabb produktionsökning på 6 procent i genomsnitt med 2 procent i ökning för den fattigare hälften framför alternativet lika för alla, 2 procent.

Fram till början av 70-talet ansågs det helt självklart bland utvecklingsekonomer att en snabbare tillväxt måste köpas till priset av en ojämnare inkomst- och förmögenhetsfördelning. Argumenteringen tog fasta på att det var de rika som svarade för de tillväxtgenererande investeringarna; de måste därför få tillfälle att tjäna tillräckligt med pengar för att spara och investera. Om inkomsterna fördelades jämnare skulle sparandet minska och konsumtionen öka.

Under 70-talet har ett stort antal studier presenterats som från olika utgångspunkter ifrågasatt denna doktrin. Någon ny consensus har inte etablerats. Flera internationella och nationella biståndsorgan har emellertid känt sig styrkta att nå en jämnare resursfördelning. Under Robert Mc Namaras ledning proklamerade Världsbanken att dess målsättning var att nå ut till de fattigaste 40 procenten i mottagarländerna.

Den mest ambitiösa fördelningspolitiska strategin föreslogs av ILOs generaldirektör och antogs av världssysselsättningskonferensen 1975. Denna s k basbehovsstrategi betonade att det primära målet för ett bistånd måste vara att förse de fattigaste grupperna med vissa basförnödenheter, t ex mat, kläder, rent vatten, tak över huvudet, sjukvård och sysselsättning. Ett viktigt medel för att förverkliga basbehovsstrategin var ökad sysselsättning. I övrigt är det oklart *hur* målen i olika länder skulle förverkligas.

I flera länder sågs basbehovsstrategin som ett förslag om att bygga ut ett administrativt system för att förse de allra fattigaste grupperna med de angivna nyttigheterna. U-länderna var hela tiden mycket skeptiska och misstänkte med rätta att strategin av flera givarländer skulle bli en förevändning att lägga sig i den interna politiken i mottagarländerna.

Däremot gjordes det sällan klart att den mer ambitiösa tolkningen av basbehovsstrategin helt enkelt inte var möjlig. Det är en sak att söka nå den fattigare hälften – eller Världsbankens 40 procent – och en helt annan att nå ut till de allra fattigaste, gruppen av gamla och orkeslösa, handikappade, sjuka och landlösa som finns spridda över hela landet. En strategi för att öka ett lands långsiktiga produktionsförmåga måste i huvudsak bygga på människor i produktiv ålder med tillgång till produktiva resurser. Det är först genom en sådan strategi man kan hoppas nå ut till de allra fattigaste.

När de fyra svenska biståndsmålen först stadfästes 1982 utgick man från att det fanns en naturlig harmoni mellan dem. Enligt en då förhärskande statsvetenskaplig doktrin fanns det ett bevisat samband mellan utveckling, vilket i grunden var BNP per capita-tillväxt, och demokrati. Fick man bara fart på produktionsansökningen skulle detta leda till en demokratisering av samhället. Dessutom trodde man rätt allmänt att en växande produktion skulle "sippra ner" (trickle down) till de fattiga i form av bättre och billigare produkter, efterfrågan på arbetskraft och underleverantörer. Huruvida detta "sipprande" skulle leda till en jämnare resursfördelning eller om det var fråga om smulor från de rikes bord gjordes nog aldrig klart. Att utvecklingen skulle gå mot ökad självständighet togs för givet åren efter den stora frigörelsen i Afrika. Framför allt utgick man från att en växande produktion skulle lägga en starkare grund för det politiska oberoendet.

Så här i efterhand slås man inte bara av hur oproblemiskt allt var 1962; än märkligare är hur optimistiskt man såg på möjligheterna att snabbt nå resultat. Ökad produktion och växande sysselsättning skulle praktiskt taget omedelbart påverka fattiga människors materiella villkor och positiva tro på en demokratisk styrelseform. Denna optimism måste ha haft sin grund i den falska Marshallparallellen och en gedigen okunnighet om förhållanden i u-länderna. Huvudansvaret måste läggas på ekonomer och statsvetare.

Oavhängighetsmålet har spelat en överraskande stor operationell roll i Sveriges bistånd. Stödet till Allendes Chile var i stor utsträckning ett stöd för att stärka landets oberoende mot Förenta Staternas utpressning. Också i argumenteringen för bistånd till Kuba, Nicaragua och länder i södra Afrika spelade oavhängighetsmålet en viktig roll.

Demokratimålet övergick tidigt till att bli en förhoppning om att utvecklingen på lång sikt skulle gå i demokratisk riktning – även om den tillfälligtvis gick i motsatt riktning. I förhandlingar med mottagarländerna torde detta mål ha nämnts mycket sällan. I förhandlingar med Nicaragua har emellertid regeringen med viss skärpa betonat att man sätter värde på den pluralism som ännu existerar.

Mest intressant är det naturligtvis att diskutera demokratimålets betydelse i relation till de diktaturer som får svenskt bistånd – och framför allt de länder som medvetet och utan yttre tvång valt en totalitär modell. De tre f d portugisiska kolonierna Angola, Guinea-Bissau och Moçambique styrs nu alla av det parti som växte fram ur den befrielseörelse som Sverige en gång stödde. Så länge det gällde folkliga rörelser *mot* den portugisiska kolonialmakten och *för* en politisk frigörelse fanns inga problem; det var ganska självklart att Sverige skulle ge stöd. Debatten gällde enbart vilka av

befrielseörelserna som skulle bistås. Det är inte lika självklart att Sverige skall stödja ett alltmer förstelnat och auktoritärt kommunistiskt statsbärande parti som dessutom misslyckats kapitalt med den ekonomiska politiken. Det råder inget tvivel om att Sydafrikas destabiliseringspolitik är framgångsrik därför att det finns ett starkt "hemmagjort" missnöje med regeringarna i Angola och Moçambique.

Vill man ställa upp ett antal mål eller en målhierarki för ett ideellt motiverat bistånd bör man först ta fasta på att huvudsyftet måste vara att stödja en utveckling som långsiktigt och varaktigt förbättrar situationen för fattiga människor i u-länder. För att nå detta huvudmål kan vi lugnt utgå från att det är nödvändigt att öka produktion och produktiv kapacitet samt att stärka människors möjligheter att påverka den politiska situationen. Ökad ekonomisk tillväxt och demokrati blir alltså medel – eller underordnade mål – för att nå huvudmålet. Oavhängighetsmålet bör snarast ta sikte på en beredskap att stödja länder vars självständighet mer direkt hotas. Som allmängiltigt mål är det både diffust och tveksamt – och praktiskt taget omöjligt att operationalisera.

En möjlig biståndspolitik

Vi har hittills diskuterat mål och motiv för biståndet från givarländernas utgångspunkt. Hur ter sig nu dessa mål när vi vänder på perspektivet.

Egentligen har det aldrig varit möjligt att tala om u-länder i allmänhet med någon skärpa och precision. Vi måste ändå försöka och därtill rätt summariskt. Låt oss därför förenkla bilden. Vi skall försöka ta fasta på några viktiga gemensamma karaktäristika. Vi skall enbart tala om fattiga u-länder i Afrika, Syd- och Sydostasien samt icke oljeproducerande stater i Västasien. Kina

lämnar vi också utanför. Vilka är då de centrala faktorer som karaktäriserar läget i dessa länder? Och i vilken riktning har utvecklingen gått?

1 Ekonomisk utveckling. Statistiska uppgifter om dessa länder är rätt osäkra. Den ekonomiska tillväxten har i flertalet fall varit positiv under 60- och 70-talen. Räknat per invånare har emellertid totalproduktionen ökat mycket måttligt. Exporten är starkt beroende av ett antal råvaror. Marknaden för dessa har varit svag sedan mitten av 70-talet. Endast få av de berörda länderna har attraktiva exportvaror eller möjlighet att producera färdigvaror.

Vad som verkligen hänt med livsmedelsproduktionen vet egentligen ingen även om de internationella organisationerna producerar mycken statistik. Vi vet emellertid att nästan alla dessa länder importerar alltmer livsmedel och har ett betydande underskott i handeln på detta område. Orsaken till denna utveckling är en ökande befolkning, särskilt i städerna, livsmedelsbistånd som konkurrerat ut inhemska producenter och en missriktad jordbrukspolitik. I flera av länderna har regeringen så gott som helt eliminerat incitamenten för bönderna att producera ett överskott för marknaden.

Importen utgörs nu till mycket stor del av nödvändighetsvaror som livsmedel, olja och insatsvaror för industri och jordbruk. Utlandsberoendet har härigenom ökat. Valutan är vanligen övervärderad; ibland ligger kursen på en helt orealistisk nivå. Utlandsskulden för de fattiga u-länderna är relativt sett — t ex som andel av BNP eller export — mindre än för rikare u-länder.

2 Politiska förhållanden. Det finns endast ett mindre antal väl fungerande demokratier bland dessa länder. Detta bör inte förvåna. Flertalet av de fattiga u-länderna, har en 30-årig historia som självständiga nationer.

Det är ofrånkomligt att stamfrändskap och traditionella patron-klientförhållanden spelar större roll än västerländska ideologier. Man bör också minnas att ett antal u-länder, Botswana är kanske det främsta exemplet, har en klart mer genuin demokrati än t ex Förenta Staterna och Japan. En slutsats man bör dra är att ett demokratiskt system måste anpassas till de givna förutsättningarna.

Det går dock inte att dölja att i flertalet fattiga u-länder råder en politisk ofrihet som sträcker sig från förstelnade och ineffektiva enhetspartier till mer totalitära och förtryckande regimer. Även i stater med en socialistisk etikett har en parasitär överklass i städerna skaffat sig betydande privilegier. Det är framför allt i denna klass intresse att en övervärderad valutakurs bibehålls. Även jordbrukspolitiken utformas i stor utsträckning med hänsyn till städernas befolkning och det politiska behovet av billiga livsmedel. Det är över huvud taget märkligt att en liten minoritet jordbrukare i västvärldens demokratier tvingat till sig mäktiga subventioner på t ex industriarbetarnas bekostnad medan en liten urban elit i u-länderna kan bedriva en svältpolitik gentemot den majoritet av befolkningen som bor och arbetar på landsbygden.

3 Planering. Nästan alla länder har någon form av ekonomisk långtidsplan. Men den administrativa apparat och det regelsystem som byggts upp för att genomföra planen varierar. I en del länder är planen i huvudsak ett dokument för att mobilisera alla berörda att arbeta mot samma mål. Flertalet u-länder ser det som nödvändigt att kunna hänvisa till en långtidsplan i förhandlingarna med biståndsgivare. Flera u-länder har dessutom gjort mycket ambitiösa försök att i praktiken genomföra en sammanhållen ekonomisk planering. Vanligen har detta tagit sig uttryck i investeringsplaner för olika sekto-

rer, styrning av utrikeshandeln och pris- och produktionsreglering inom framför allt jordbrukssektorn. En del länder har så gott som helt eliminerat de ekonomiska incitamenten för bönder att producera ett överskott för marknaden. Det givna resultatet av en ambitiös planering och reglering är att behovet av administrativa beslut ökar explosionsartat. I ett läge då de reala ekonomiska resurserna krymper tenderar systemet att helt gå i stå. Ett av de mest utmärkande dragen i flertalet u-länder är en överbelastad administration.

Det är emellertid viktigt att vara klar över att en omfattande reglering är svår att avskaffa av ett mycket speciellt skäl; regleringen är en förutsättning för korruptionen. Reglering av import, licenser för investeringar, tillgång till subventionerade krediter, produktionskvoter – allt detta fordrar att någon fattar ett beslut och denna någon har därmed en tillgång att sälja.

4 Utbildning och hälsa. Den mest positiva utvecklingen i u-länderna har skett på utbildningens område. På alla nivåer har den procentuella ökningen av antalet utbildade ökat mycket snabbt. Läskunnigheten ökar. I en del länder går nu nästan alla barn igenom någon form av primärskola. Tyvärr finns det inte meningsfull sysselsättning för alla utbildade. Hälsotillståndet har generellt sett förbättrats. Det ser man bl a däri att spädbarnsdödligheten minskar och medellivslängden ökar. Under senare år har emellertid flera väl utbyggda primärhälsovårdssystem råkat i svårigheter på grund av akut resursbrist.

5 Urbanisering. Stadsbefolkningen ökar långt snabbare än landsbygdsbefolkningen.

6 Miljöhot. I flertalet u-länder utövar en växande befolkning ett hårt tryck på den naturliga miljön. Fattiga

människor kokar sin mat och värmer och lyser upp sina bostäder med brännved. Detta leder till att skogen huggs ner över allt större arealer. Jorden läggs därmed bar för vind- och vattenerosion. Varje år ökar världens öknar med sex-sju miljoner hektar (en yta lika stor som Belgiens). Detta innebär en långsiktig förlust av odlingsbar areal.

7 Biståndets roll. Biståndet syftar till att öka ett lands kunnande och materiella resurser. När det fungerar väl blir slutresultatet en långsiktig ökning av ett lands produktiva kapacitet. Det blir emellertid allt tydligare att bistånd kan ha klart negativa effekter – om det gäller i undantagsfall eller är mer generellt vet vi inte då detta är ett synnerligen underforskat område.

I den tidiga socialpolitiska debatten varnade konservativa politiker ofta för att statliga bidrag skulle skapa en understödstagaranda. Folk skulle låta bli att arbeta därför att de kunde få sitt existensminimum tillgodosett av samhället. Så länge det finns ett märkbart gap mellan samhällsstödets nivå och lönen för produktivt arbete i kombination med en social kontroll är risken liten att enskilda människors flit och energi skall påverkas. Däremot är det uppenbart att incitamentstrukturen i ett system och dimensioneringen av enskilda komponenter allvarligt kan skadas av ett konstant och omfattande tillflöde av gratisresurser. Det mest kända exemplet är livsmedelshjälpen. Ännu viktigare är att biståndet hjälpt till att finansiera en administrativ överbyggnad som inte står i någon rimlig proportion till landets långsiktiga produktiva bas och behov.

Några tankar om ett möjligt och effektivt bistånd.

1 Jag är inte alldeles säker på att det är trivialt att konstatera att det är utomordentligt svårt att ge ett ef-

fektivt bistånd som får tydliga, långsiktiga positiva effekter. Det krävs, förutom diplomatisk finess, gedigna kunskaper om tekniska förutsättningar och om den politisk-kulturella miljö i vilket projektet skall fungera. Slutsatsen är given — vi bör inte införa restriktioner som gör det svårare att nå biståndsmålen.

2 Det är lätt — om man ser det hela på litet distans — att undervärdera effekten av restriktioner, t ex i form av bundet bistånd. I försvaret för bindningar av olika slag hävdas att det ”i Sverige rimligen måste produceras varor som är användbara i u-länder även om det kostar litet mer än japanernas produkter”. Men den exakta effekten av bindningar kan bara studeras på plats, projekt för projekt. Den avgörande svagheten är att man ibland tvingas köpa fel produkt, t ex lastbilar som det inte finns någon som helst service för. När Moçambique blev självständigt fick landet motstånd från många håll och begåvades på detta sätt med ett tiotal olika typer av lastbilar. Snart kunde man i detta jätteland längs vägar-na se helt nya lastbilar stå still i väntan på att reservdelar — ibland också reparatörer — skulle flygas in från Japan, Nordamerika, Väst- eller Östeuropa.

Bistånd bör vara obundet. Om det skall bindas bör det inte ske genom ”fjärrstyrda” beslut utan personalen i fält bör få använda sitt sunda förnuft.

3 Om vi i dag skulle genomföra en SIFO-undersökning om vad det svenska biståndsmålet är så är risken stor att en majoritet av svaren skulle handla om 1 procent av BNP. Och det är ju egentligen inte så fel. Vi har faktiskt sedan 1968 haft som mål att använda 1 procent av våra samlade resurser för olika biståndsändamål. Under flera år ökade biståndsanslagen så snabbt att detta påverkade utformningen av verksamheten — det gällde att hitta kanaler och projekt som kunde svälja mycket

pengar. Följden blev oproportionella bidrag till multilaterala organ och omfattande importkrediter. För några år sedan meddelade chefen för SIDA att verket hade mer pengar än man kunde använda effektivt. Man tvingades använda en del av anslaget för insatser av tveksamt värde. Denna information hade ingen som helst effekt ens på statsmakternas diskussion om anslagsvolymen.

I svensk biståndsdebatt har ofta hävdats att 1 procent av de rika ländernas produktion är en droppe i havet. Det är inte sant. En resursöverföring som motsvarar 1 procent av de förras BNP har alltid varit mera än fattiga u-länder har kapacitet att ta emot. Och ett bistånd som överstiger absorptionsförmågan tenderar att göra mer skada än nytta.

Det är min bestämda uppfattning att vi så snart som möjligt bör övergå till ett system där biståndsmyndigheterna får visa hur effektivt de kan använda de pengar de begär. I själva verket vore detta naturligt just på biståndsområdet eftersom det handlar om en typisk projektverksamhet. I så hög grad som möjligt bör de enskilda insatserna motiveras på basis av mätbara mål. Detta skulle också underlätta en kontinuerlig utvärderingsverksamhet. Sannolikt skulle biståndsmyndigheterna uppleva dessa krav som stimulerande. Åtminstone om man utgår från dagens situation som präglas av statsmakternas totala ointresse för den faktiska utvecklingen i u-länderna.

4 Vi har tidigare diskuterat målen för svenskt bistånd och stannat för att en strävan att långsiktigt förbättra fattiga människors livsvillkor är ett rimligt överordnat syfte. Vi bör också ha ett minimimål: bistånd får inte vara skadligt.

Det finns tyvärr en seg föreställning om att allt som "blir över" i Sverige, vare sig det gäller bussar för väns-

tertrafik eller omöjliga generaldirektörer, säkert kan komma till nytta i u-länder. Det är tyvärr inte så. Att något blivit över i Sverige, där det ändå var tänkt att passa in, är inte ett bra kriterium för att det blir till nytta i u-länder. En tvärsäker konsult eller en fyrkantig byråkrat som vållar en del problem i Sverige kan i u-länder, i kraft av sin expertstatus bli en dyrbar katastrof. Varubistånd bör aldrig lämnas på ett sådant sätt att inhemsk produktion inte ens får en chans att konkurrera. Hårt projekt- och varubundna krediter som ger upphov till höga överpriser (vilket inte är ovanligt) och tvingar fram import av mindre lämpliga produkter är sannolikt i normalfallet skadliga för mottagarlandet. Mot detta påstående invänds ofta att det är konstigt att ett land begär att få ett bistånd som är skadligt. Svaret är naturligtvis att det inte är ett land som begär bistånd. De som gör detta och drar den direkta nyttan av de importerade varorna är inte desamma som betalar räkningarna.

5 Merparten av allt bilateralt bistånd bygger på avtal mellan två regeringar. Detta faktum har ett antal implikationer. Två regeringar och två administrationer måste lära sig att umgås, samtala och samarbeta. De måste lära sig var gränser skall dras och hur signaler skall uppfattas. Framför allt måste de två regeringarna komma fram till vilka mål som skall gälla för de gemensamma projekten.

En grundläggande tanke i den socialdemokratiska biståndspolitikerna är att målen lättare kan uppnås i länder där regeringen själv strävar i samma riktning. Detta är säkert riktigt. Vad som behöver tillfogas är att samstämmigheten skall gälla den politik som en regering faktiskt försöker föra – inte den som läses upp i högtidstalen på nationaldagen.

Men det är nog riktigt att påstå att de svenska målen

strikt tolkade är mer ambitiösa beträffande fördelning och demokrati än vad flertalet mottagarländers regeringar anser möjligt. Detta leder till två slutsatser. Dels bör vi noggrant pröva realismen i våra målsättningar i olika miljöer. Att nå de fattigaste 40 procenten har alltid förefallit vara en rimlig och möjlig målsättning medan en del av basbehovsstrategins övertoner klingar rätt falskt för personer med ordentlig u-landserfarenhet. Samtidigt är det viktigt att med skärpa hålla fast vid detta mer realistiska mål. Om det inte går – av vilka skäl det än må vara – att långsiktigt förbättra situationen ens för den fattigare hälften förlorar vi det grundläggande motivet för bistånd. Samma sak gäller demokratimålet. Om inte utvecklingen alls går i riktning mot ökad frihet och mer folkligt deltagande är det anledning att fråga om svenskt bistånd kanske medverkar till att underlätta en utveckling i motsatt riktning.

6 Bistånd bör så långt som möjligt befrias från alla restriktioner. I princip bör det t ex vara möjligt att handla upp varor och tjänster i det u-land där projektet genomförs. Men ibland motverkar denna princip biståndets syfte. I länder med en mycket kraftigt övervärderad valuta blir det mycket dyrt att betala lokala kostnader om man skall tillämpa den officiella växelkursen, vilket är naturligt i samvaron mellan två stater. Många gånger finner man att de lokala lönerna enligt denna växelkurs är högre än i givarlandet. Dessutom är det så att dessa kan tillämpas endast tack vare ett omfattande inflöde av bistånd. I Tanzania i dag är sålunda shillingens växelkurs 200–400 procent högre än den borde vara – och är på den svarta marknaden. Alla givarländer är överens om detta samtidigt som de genom sitt bistånd gör det möjligt för regeringen att låta bli att devalvera. De som har intresse av den övervärderade valutan är den importberoende storstadsbefolkningen

och de grupper som lägger beslag på den stora mellanskillnaden mellan officiell och realistisk växelkurs.

En möjlighet är att dra in biståndet till u-länder med alltför orealistiska växelkurser. Det ter sig alltför drastiskt. Man kan också neka att betala lokala kostnader vilket emellertid erfarenhetsmässigt tenderar att göra projekten onödigt importintensiva till förfång för den lokala produktionen. Medelvägen syns vara att ta betalt i lokal valuta för allt varubistånd, deponera den lokala valutan i centralbanken och använda den för lokalkostnadskomponenten i projekten. Metoden är varken ny eller idealisk men förefaller i dag vara en rimlig kompromiss.

3 Handel och utveckling

Lars-Olof Lindgren

Under 70-talet kom u-länderna som grupp att bli alltmer betydande i världshandeln. Det gällde givetvis OPEC-länderna som till följd av de starkt ökade oljeinkomsterna snabbt kunde öka sin importvolym. Men detta gällde även övriga u-länders industrivaruhandel, även om bara en handfull länder stod för merparten av både import- och exportökningarna. Från 1973 till 1980 ökade u-länderna utanför OPEC-kretsen sin andel av den totala industrivaruexporten från 6,7 procent till 10,3 procent. Räknat som andel av i-ländernas totala konsumtion av industrivaror ökade produkter från u-länderna från 1,7 procent 1970 till 3,4 procent 1980.

Ett stort bistånd är givetvis av väsentlig betydelse för att främja en ekonomisk och social utveckling i ett stort antal u-länder. Av än större betydelse är emellertid en fortsatt expansion av dessa länders medverkan i den internationella handeln och i-ländernas val av handelspolitik gentemot u-länderna.

En mer protektionistisk utveckling i i-länderna skulle på flera sätt drabba u-länderna mycket hårt. Den direkta effekten i form av minskade exportinkomster är uppenbar. Importen av investerings- och insatsvaror för uppbyggnad av industri och infrastruktur skulle drastiskt få skäras ned. Möjligheterna till återbetalning av utländska lån skulle ytterligare försämrats, vilket i sin tur skulle undergräva u-ländernas kreditvärdighet och framtida upplåningsmöjligheter.

Även de indirekta effekterna skulle bli avsevärda. U-

länderna skulle bli mindre benägna att satsa på en utvecklingspolitik som utnyttjar den internationella arbetsfördelningen. De u-länder som hittills slagit in på den linjen har gagnats av detta. Om handelshindren mot u-landsprodukter ökar ytterligare skulle många u-länder hållas kvar i de fruktlösa försöken att stimulera fram en egen industriutbyggnad med hjälp av höga tullar, importkvoter och subventioner av skilda slag. Sådana försök har i regel lett till en ineffektiv industriproduktion utan internationell konkurrenskraft och till en subventionering av industriproduktionen på bekostnad av landsbygdsbefolkningen.

Redan en osäkerhet om huruvida u-landsprodukterna kommer att möta ökade handelshinder på i-landsmarknaderna eller ej har allvarliga negativa effekter för industriutbyggnaden i u-länderna. Viljan att etablera ny produktionskapacitet – såväl inhemsk som genom utländska direktinvesteringar – hämmas givetvis om beslutsfattarna inte med en rimlig grad av säkerhet kan räkna med att de marknader som produktionen delvis är avsedd för är tillgängliga när väl produktionen kommit igång.

Några av de mest betydelsefulla insatserna för att främja en positiv utveckling i u-länderna blir sålunda för i-landsregeringarna att kunna stå emot krav på ökade handelshinder och att befästa respekten för de internationella handelsreglerna.

Detta skulle inte bara gynna de u-länder som redan i dag har en relativt omfattande export utan även dem som nu står på tröskeln till att bygga upp en inhemsk exportindustri. De fattigaste u-länderna som inte på lång tid kan förväntas få en konkurrenskraftig produktionsapparat kommer visserligen inte att gynnas direkt. Därför bör det traditionella bilaterala och multilaterala biståndet i stor utsträckning koncentreras på dessa länder. I dag kanaliseras bara cirka 30 procent av i-länder-

nas bilaterala bistånd till de fattigaste u-länderna.

De mer avancerade u-länderna skulle själva kunna bidra till att reducera de krav på handelshinder på deras produktion som finns i i-länderna genom att själva ytterligare minska sina egna importhinder. Med några utomordentligt få undantag (Hong Kong, Singapore) har även de mer avancerade u-länderna fortfarande omfattande hinder för importen. Sydkorea har nyligen genomfört en viss liberalisering men har fortfarande höga hinder. Ytterligare steg i den riktningen skulle minska hoten om protektionistiska åtgärder i i-länderna mot deras export. De skulle dessutom befrämja en högre effektivitet och konkurrenskraft i dessa länders egna ekonomier. De skulle också med väsentligt större moralisk kraft – vad den nu kan vara värd – kunna kritisera i-ländernas protektionism om de sopade rent framför egen dörr.

Behovet är således stort att både stärka respekten för de internationella handelsreglerna och att bättre anpassa dem till de nya krav som ställs till följd av den ekonomiska och tekniska utveckling som skett sedan de kom till strax efter andra världskriget.

Det är mot denna bakgrund man från svensk sida aktivt verkat för att få till stånd en ny förhandlingsrunda i GATT. En sådan ny förhandlingsomgång bör, till skillnad från tidigare rundor, redan från början involvera såväl i- som u-länder. U-länder måste genom dessa förhandlingar kunna uppnå ökat marknadstillträde i i-länderna. De mer avancerade u-landsekonomierna måste samtidigt successivt integreras i den multilaterala handelsdisciplinen.

Den ökade u-landsexporten har bidragit till den snabba strukturomvandlingen i i-länderna. Detta har inneburit ökade svårigheter för vissa företag och grupper av anställda har drabbats hårt. I sin helhet har emellertid dessa effekter uppvägs av andra fördelar för

i-landsbefolkningen. De har fått tillgång till fler lågprisalternativ i sin konsumtion och därigenom fått ökad reallön. Produktivitetsutvecklingen i i-länderna har befrämjats genom importkonkurrensen, vilket stärkt lönebetalningsförmågan. Dessutom importerar u-länderna betydligt mer från i-länderna än de exporterar dit. Deras andel av världsimporten av färdigvaror uppgår till 17,5 procent (mot 10,3 procent för andelen av exporten), vilken huvudsakligen kommer från industri-länderna.

Problemet med u-ländernas växande skuldbörda behandlas mer utförligt i kapitel 6. Det räcker därför att här framhålla att den omfattning som skuldproblemen fått klart framhäver det nära sambandet mellan skulder och finansieringsproblem å ena sidan och internationell handel och handelspolitik å den andra.

Den drastiska anpassningspolitik som många u-länder tvingats till genom skuldsituationen har fått negativa effekter på deras importvolym. Sålunda drog de stora skuldländerna i Latinamerika, Argentina, Mexico och Brasilien, ned sin import med över 40 procent mellan 1981 och 1983. Den snabba importneddragningen i många u-länder med betalningssvårigheter försämrade deras efterfrågan på import från i-länderna och förvärrade sysselsättningssituationen i i-ländernas industri. Cirka 40 procent av det stora amerikanska handelsunderskottet lär kunna tillskrivas importbegränsningarna i Latinamerika. Även om en viss anpassning av importen säkert var nödvändig och för flera u-länder fortfarande är önskvärd för att de skall komma tillrätta med problemen finns naturligtvis en gräns för hur långt en neddragning kan gå. Om inte försörjningen av erforderliga insatsvaror och investeringsvaror till den inhemska produktionsapparaten kan tryggas är risken stor att u-länderna över huvud taget inte kan komma tillrätta med sina problem.

Hittills har de akuta skuldkriser som uppstått kunnat få sin tillfälliga lösning genom ad hoc-aktioner där de privata bankerna, centralbanker och IMF medverkat. Lösningarna har i huvudsak bestått i att återbetalningarna av skulderna skjutits på framtiden. För en mer långsiktig lösning är det helt nödvändigt att, förutom interna saneringar av den inhemska ekonomin i de aktuella länderna, få till stånd en ökning av u-ländernas export.

Sveriges handel med u-länder

Ofta framställs Sveriges handel, med u-länderna, såväl export som import, som exceptionellt låg jämfört med exempelvis USAs eller Japans. Det är den förvisso om man enbart tittar på andelar av total export och import. USA hade 1981 en importhandel på cirka 25 procent från u-länder (ej OPEC) medan Sverige då hade cirka 7,7 procent. Det finns dock många olika sätt att skapa sig en bild av u-landshandelns betydelse. Bland de sämsta och mest missvisande är att se till andelar av den totala handeln. Detta av den enkla anledningen att utrikeshandelns betydelse totalt sett varierar avsevärt mellan olika länder. För små högt industrialiserade länder som Sverige är utrikeshandeln stor i förhållande till produktionen, medan de stora länderna har en relativt mindre del av sin totala produktion i internationell handel.

Mer rättvisande och mer intressant är att relatera u-landshandeln till ett lands befolkningsstorlek eller till total produktion. Det intressanta är ju hur mycket var och en av oss köper från u-länderna.

I tabell 3:1 jämförs Sveriges och ett antal övriga i-länders import från icke oljeexporterande u-länder 1983 både i förhållande till befolkning och till BNP.

Tabell 3:1 U-landsimporten (exklusive OPEC) i relation till befolkning, BNP och totalimport 1981.

Land	U-import/ invånare USD	U-import/ BNP procent	U-import/ totalimport procent
Nederländerna	494,4	4,2	10,5
Schweiz	343,0	2,0	7,2
Västtyskland	340,8	2,5	12,8
USA	304,3	2,4	25,6
Frankrike	272,9	2,2	12,2
Japan	270,0	2,7	22,2
Sverige	267,8	1,8	7,7
Norge	241,7	1,7	6,3
Storbritannien	248,5	2,7	13,6
Österrike	232,8	2,3	8,4
Kanada	180,3	1,6	6,4
Finland	177,1	1,7	6,0

Av tabellen framgår att Nederländerna står i en klass för sig både ifråga om importen per capita och i relation till BNP. Schweiz och Västtyskland ligger relativt högt vad gäller importen per capita medan Finland och Kanada ligger relativt lågt. Sveriges import räknat på detta vis skiljer sig inte avsevärt från USAs, Japans, Norges eller Storbritanniens. Flera faktorer påverkar storleken av u-landsimporten. Ofta framhålls koloniala band, handelsregler för u-landsimporten och marknadens storlek och relativa närhet. För USA och Japan spelar det en viss roll att transnationella företag lägger ut vissa delar av produktionskedjan till u-länder. Detta ökar både exporten till och importen från u-länderna.

I importsiffrorna ingår såväl råvaror, jordbruksprodukter, som bearbetade varor. De länder som har en stor råvaruimport från u-länderna för sin egen industri får således högre relationstal. Ett annat mått på betydelsen av u-landsimport, som tydligare visar betydelsen för den inhemska marknaden är penetrationsgraden,

dvs andelen u-landsvaror i den inhemska konsumtionen av bearbetade varor. EFTA-sekretariatet har nyligen beräknat penetrationsgrader för ett antal länder.

Tabell 3:2 Penetrationsgrad för bearbetade varor 1980.

Land	Penetrationsgrad från u-länder procent
Nederländerna	7,5
Västtyskland	5,2
Storbritannien	4,1
Frankrike	3,8
<i>Sverige</i>	3,3
USA	2,9
Schweiz	2,6
Österrike	2,5
Japan	2,4
Kanada	2,1
Norge	2,0
Finland	1,9

Siffrorna från EFTA-länderna är inte helt jämförbara med övriga länders på grund av att produktionsdata inte är helt överensstämmande.

Det intressantaste med denna redovisning är att u-landsimportens andel av konsumtionen i i-länderna fortfarande är mycket begränsad. Man kan också notera att Schweiz och Japan får lägre tal än Sverige än i den tidigare tabellen. Det kan tyda på att en större del av deras import utgörs av råvaror.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att Sveriges u-landsimport inte ligger högre, men inte heller lägre än i en grupp jämförbara länder.

Samma slutsats kan dras vad gäller exporten till u-länder, vilket framgår av tabell 3:3.

Tabell 3:3 Export till icke oljeproducerande u-länder i relation till BNP och totalexport 1981.

Land	Export/BNP	Export/totalexport
Schweiz	4,5	18,7
Japan	4,0	31,1
Nederländerna	3,7	9,1
Storbritannien	3,5	17,4
Västtyskland	3,3	15,5
Frankrike	3,2	20,1
Österrike	3,2	15,9
<i>Sverige</i>	<i>3,0</i>	<i>13,1</i>
Norge	2,7	8,8
USA	2,5	31,8
Finland	2,2	7,9
Kanada	2,0	7,8

Även storleken av exporten till u-länder kan förklaras med historiska relationer, geografisk närhet, industristruktur och grad av handelsbefrämjande åtgärder. Sverige har varken kolonialt förflutet eller geografisk närhet till u-landsmarknaderna (vilket ju för övrigt inte heller Schweiz har som ligger i topp), men bör ha en industristruktur som i hög grad passar u-ländernas importbehov. Den svenska industrin är exempelvis tung i investerings- och insatsvaror till industriutbyggnad och har stort kunnande i att överföra hela produktionssystem, vilka har ett stort tjänsteinnehåll. Det borde därför finnas en betydande potential för ökad svensk import till u-länder. Om u-länderna skulle efterfråga samma volym svenska varor som schweiziska i förhållande till ländernas produktionsvolym, skulle den svenska exportefterfrågan totalt sett öka med cirka 6,5 procent.

U-landshandelspolitik — vad är det?

Innan vi går vidare och diskuterar vad statsmakterna kan göra för att öka vår handel med u-länderna, kan

det finnas skäl att ställa frågan om det över huvud taget finns behov av insatser från regeringen på detta område. Räcker det inte att dra upp allmänna ramar för vår handel och sedan låta företagen handla där det för stunden är mest fördelaktigt? I huvudsak är den senare linjen den riktiga. Det finns inte skäl för, och det är också helt ogörligt i den typ av ekonomi vi har, att staten i någon avgörande grad styr handelsströmmarna till och från olika länderområden. Likafullt finns enligt min mening skäl för statsmakterna att — på marginalen — särskilt beakta våra kommersiella relationer med u-länderna, vilket inte nödvändigtvis behöver innebära subventioner.

För det första kan Sverige av rent utrikespolitiska skäl vilja åstadkomma ett nära samarbete med vissa u-länder. Handeln är då ett av flera områden som bör ingå i ett sådant samarbete.

Inledningsvis framhölls hur viktig ökad export är för u-ländernas utveckling och för att de skall kunna bemästra skuldsituationen. Det är ett annat skäl till varför Sverige kan vilja stimulera importen från u-länderna. Detta görs också genom att vi — i likhet med de flesta andra i-länder — ger särskilda tullpreferenser för import från u-länder. I stort sett all import från u-länderna på industrivaruområdet (utom TEKÖ till vilket jag återkommer) införs i Sverige utan tull. Vidare ges inom biståndets ram stöd till u-ländernas exportansträngningar i allmänhet och export till Sverige i synnerhet.

Motiven för statsmakterna att främja den svenska exporten till u-länder är i huvudsak två, vilka delvis hänger samman. Dels är det i flera fall fråga om marknader, som på längre sikt kommer att vara bland dem som kommer att växa snabbast och med vilka svenskt näringsliv på grund av historiska skäl inte har speciellt väl upparbetade kontakter. Det kan vara värdefullt för Sverige att ha fungerande kanaler till dessa länder. Om

svensk industri är väl etablerad och har kännedom om den speciella situation som råder inom varje delmarknad kommer detta att vara mycket värdefullt för Sverige i ett längre perspektiv. Eftersom staten — t o m i de mer marknadsorienterade u-länderna — har stort inflytande över utrikeshandeln har de svenska företagen ett behov av medverkan från den svenska regeringen för att knyta de kontakter som behövs.

Det andra motivet är att många andra länders industrier har samhälleligt stöd för sin export till u-länderna. Det vore egentligen inget skäl för svenska insatser om det inte vore så att det oftast är fråga om konkurrens inom en industrisektor där Sverige har, och sannolikt under en lång tid framöver kommer att ha, komparativa fördelar. Ofta rör det sig på u-landsmarknaderna om en mycket osund konkurrens med hjälp av olika subventioner från i-landsregeringarnas sida, med förmånliga krediter, bistånd, etc. Sverige bör fortsätta med att genom internationella förhandlingar verka för att få bort denna form av konkurrens.

Så länge vi inte är helt framgångsrika med detta, och det är vi inte än, bör även Sverige se till att den svenska exportindustrin inte tvingas arbeta under alltför stora konkurrenssnackdelar jämfört med andra länders företag.

Vad de svenska statsmakterna bör göra är att dels se till att den här typen av konkurrenssnackdelar inte tillåts bli för stor, dels söka kompensera svenskt näringslivs och administrations brist på traditionella, nära kontakter med u-länderna som främst är ett resultat av vårt icke-koloniala förflutna.

Det omfattande svenska biståndet har delvis fungerat i den riktningen. Men de länder som varit — och är — huvudmottagare av svenskt bistånd tillhör överlag inte de länder som väntas få den mest uppseendeväckande ekonomiska tillväxten under de närmaste åren. Det är

en helt naturlig följd av inriktningen av den svenska biståndspolitiken på de fattigaste länderna. Till skillnad från fallet i många andra länder har Sverige för sitt bistånd inte valt huvudmottagarländer utifrån kommersiella utgångspunkter. Detta är en styrka i vår biståndspolitik. Regeringen bör i stället söka bygga upp långsiktiga, goda relationer med u-länder som är för rika för att kvalificera sig som programländer, och som erbjuder såväl politiska som kommersiella skäl för att båda parter skall ha utbyte av ett fördjupat samarbete.

Med vissa u-länder har Sverige redan börjat skapa sådana relationer, i vissa fall har samarbetet juridiskt reglerats i ett avtal. Sådana samarbetsavtal finns med ett 15-tal länder. Intensiteten och effektiviteten i denna form av samarbete varierar från land till land, men rent allmänt kan sägas att det kan tillföras ett större mått av konkretion, kontinuitet och långsiktighet, inte minst från svensk sida. Svenskt näringsliv bör i högre grad kunna inlemmas i samarbetet med många länder. Inom svensk förvaltning finns redan i dag många organ som delvis eller helt har till uppgift att fördjupa Sveriges relationer till u-länder. För att nämna de viktigaste vid sidan av SIDA: Exportkreditnämnden (EKN), Beredningen för internationellt tekniskt samarbete (BITS), Exportrådet, Kommerskollegiet, Importkontoret för u-landsprodukter (Impod), Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund), Svensk Exportkredit (SEK) och Svenska Institutet. Inom kort kommer en försöksverksamhet att påbörjas för att bättre samordna dessa organs insatser i förhållande till ett visst u-land eller region. Och för att bättre samordna ansträngningarna med de företag som har intresse i landet. Inte minst viktigt blir i denna verksamhet att det kommer att finnas någon som blir katalysator för ett fördjupat svenskt samarbete med landet i fråga.

Den kanske viktigaste fördelen med en sådan ansats

är att man därigenom kan få till stånd en ökad samordning mellan staten och näringslivet som kan vara av värde för båda parter och för samarbetslandet. En förutsättning för att en ökad samverkan mellan staten och näringslivet skall kunna komma till stånd och ge resultat – som det gjort i många andra i-länder – är att svensk industri är beredd att långsiktigt och uthålligt satsa på en sådan modell.

Som framgått finns alltså redan i dag en mängd instrument som statsmakterna kan använda i ett fördjupat samarbete med länder även utanför den krets som är huvudmottagare för bistånd. I vilken mån biståndsmedel även skall användas för denna form av samarbete avgörs i dag från fall till fall. Vissa insatser är utan tvekan att betrakta som bistånd, medan i andra fall insatserna huvudsakligen får anses kommersiellt motiverade. Även fortsättningsvis bör en sådan pragmatisk inställning gälla till hur insatserna skall finansieras. Avgörande blir då insatsernas karaktär och samarbetslandets situation.

Ur många synvinklar är det positivt att näringslivet engageras mer i utvecklingssamarbetet med u-länderna. Inte minst genom att detta ger en bredare förankring av samarbetet med u-länder i det svenska samhället. Ett mera samordnat agerande på vissa intressanta u-landsmarknader mellan stat och näringsliv kan också bidra till att komma ifrån den rätt fruktlösa diskussion som ibland drivs från industrihåll om att Sverige i högre grad än för närvarande bör binda sitt bistånd till svenska produkter. Utrymmet för detta är mer begränsat än man ofta föreställer sig från industrins sida. För det första köper de länder som mottar svenskt bistånd redan i dag för en stor del av sitt bistånd i Sverige. Av det bilaterala biståndet beräknar SIDA att återflödet är 46 procent. Av återstoden går 40 procent till inköp i u-länder, varav hälften utgör lokala kostnader i mottagar-

länderna. Endast 14 procent av det bilaterala biståndet används för inköp av andra i-länder än Sverige. För att få någon påtaglig effekt av en ytterligare bindning av svenskt bistånd måste det göras så omfattande att vi skulle allvarligt försämra vårt anseende hos u-länderna. Det skulle bli mycket väsen för litet ull. I stället bör Sverige fortsätta sina ansträngningar att få till stånd en överenskommelse med övriga biståndsgivare att avbinda det bistånd som i dag är bundet.

Respekt för gällande handelsregler

Sverige är av tradition och egenintresse ett lågtullland med ett starkt intresse av att de internationella handelsreglerna respekteras. I förhållande till u-länderna har vi öppna marknader. Våra tullpreferenser för u-länderna är bland de mest förmånliga som existerar. Det är i stort endast på två områden vi tillämpar begränsningarna mot u-länder och det är på jordbruks- och TEKO-området. Våra jordbruksrestriktioner motiveras av en rad skäl, av vilka behovet av en hög försörjningsberedskap är det handelspolitiskt mest relevanta. Flertalet västeuropeiska i-länder skyddar på liknande sätt den egna jordbruksproduktionen. Vårt gränsskydd på detta område drabbar i-länder i minst lika hög grad som u-länder. Det kan vara värt att påminna om att det så gott som uteslutande är i-länder som har stora överskottsproducenter och exportörer av livsmedel.

Det kan vara befogat att här framhålla två saker. För det första tillämpar Sverige begränsningar mot u-länderna inom ramen för internationella bestämmelser och avtal. För det andra är Sverige långt ifrån ensamt om att tillämpa restriktioner i TEKO-importen från u-länder. I själva verket gör alla det, med något enstaka undantag. En politik behöver dock inte nödvändigtvis vara bra bara för att den förekommer i många länder

eller för att den inte strider mot internationella avtal.

Det förhållandet att andra länder begränsar sin TEKO-import från u-länder får givetvis betydelse för Sveriges handlingsutrymme. Sverige skulle lätt kunna bli en marknad som utsattes för ett mycket hårt importtryck om det vore ett av de få länder som inte hade någon form av begränsning av TEKO-importen.

Den statliga politiken på TEKO-området är ett exempel på där flera i och för sig legitima intressen står mot varandra och där det är en grannlaga uppgift att hitta en förnuftig och effektiv avvägning mellan dessa intressen. Å ena sidan står försörjningsberedskapsskäl, dvs att vi som liten neutral stat i en avspärrningssituation måste kunna klara försörjningen av kläder. Vidare måste hänsyn tas till de legitima anspråken från de anställda i branschen att den strukturomvandling, som ständigt fortgår, genomförs i en takt och i former som är socialt acceptabla. Mot dessa intressen står de svenska konsumenternas önskemål om låga priser på kläder och givetvis de exporterande u-ländernas önskan om tillträde till våra marknader. Internationellt sett har Sverige en liten TEKO-industri. Vi tillhör de länder som importerar mest TEKO-produkter i världen per invånare och vi importerar mest av alla från u-länderna.

TEKO-politiken syftar nu till att stödja utvecklingen av branschen till en livskraftig enhet som i en framtid skall kunna klara konkurrensen av egen kraft. Syftet är också att stimulera fram den typ av produktion där vi har god konkurrenskraft och där de delar som inte klarar konkurrensen kan fasas ut.

På vilket sätt man lämpligen klarar TEKO-industrins problem till dess att detta blir en realitet – med industripolitik, handelspolitik eller, som i dag, en kombination – är en fråga som tål att diskuteras och som måste penetreras inom de närmaste åren. Ett skäl för en sådan prövning är att det internationella avtal som regle-

rar begränsningsåtgärderna (Multifiberavtalet – MFA) kommer upp för omförhandling under 1985 och 1986. En fråga av intresse att i det sammanhanget närmare analysera är i vilken grad de svenska restriktionerna gynnar de svenska producenterna och i vilken grad det i själva verket utgör ett stöd till producenterna i övriga EFTA- och EG-länder.

4 Utvecklingsplanering: dröm och verklighet

Lars Anell

Liksom många andra begrepp kan planering definieras på olika sätt.

I denna uppsats syftar det på skapandet och tillämpningen av en serie åtgärder avsedda att under en viss period leda till en resursallokering som inte är det automatiska resultatet av en fortgående ekonomisk utveckling.

Denna definition är avsiktligt ganska bred. Den omfattar allting från en omsättningsskatt för att finansiera en resursöverföring till behövande familjer till en övergripande långsiktsplan för statens ekonomi. Några punkter bör understrykas. Planering är väsentligen ett avsiktligt försök att skapa förändring i en viss riktning. Det första steget är alltid att någon beslutar vad som skall uppnås. Ad hoc-åtgärder för att lösa ett visst problem, t ex höjda tullar för att skydda den inhemska marknaden, ingår inte eftersom de inte representerar en medveten ansträngning att ändra resursallokeringen. Slutligen syftar definitionen på åtgärder som avses vara i kraft en viss tid och fordrar en del institutionella arrangemang för att kunna tillämpas.

När alltsammans började

Med hänsyftning på utvecklingsländerna hävdade en samväldeskonferens 1963:

”Det måste finnas en plan för hela ekonomin... byggd på föregående trender och prognoser för framtiden...

nedbrutna på specifika projekt. I idealfallet fungerar alla dessa delar tillsammans i en bred strategi. Utan en bred ram är det omöjligt att rangordna investeringar i olika sektorer och värdera projekt på rationell bas, eller göra en cost-benefitanalys av välfärdseffekterna.”¹⁾

Denna rekommendation, som skulle kunna tävla om utmärkelsen för det enfaldigaste uttalandet om utvecklingsproblemen under efterkrigsperioden, är inte unik. Utvecklingslitteraturen överflödas av uttalanden i samma anda, och en handbok från ODI uppger i mitten av 60-talet att ”nästan alla u-länder har utvecklingsplaner”.²⁾

Men varför tvingade vänsterländer med liberala marknadsekonomier och deras u-hjälpsorgan nästan alla u-länder att utforma ekonomiska långsiktssplaner och upprätta institutioner för att tillämpa dem? Enligt min mening finns flera skäl till denna skenbara paradox och vi skall här rikta blicken åt olika håll.

Planering för balanserad tillväxt

Grunden för den mest konsekventa argumenteringen som förespråkade en aktiv statlig samordnad roll i u-länderna var den s k big push-teorin som lanserades av Rosenstein-Rodan 1943³⁾ och som sedan utvecklades till teorin om balanserad tillväxt. Underlaget för Rosenstein-Rodans tanke var behovet av samtidig expansion i flera sektorer om den industriella tillväxten inte skulle strypas t ex av brist på transportmöjligheter eller allmän efterfrågan. ”När olika branscher kompletterar varandra skapas de viktigaste förutsättningarna för en storskalig planerad industrialisering.”⁴⁾ En snabb industriell tillväxt fordras också för att stora investeringar i den sociala sektorn skall bli lönsamma.⁵⁾ I en rapport till senatens utrikeskommitté påpekar ett antal framstående amerikanska nationalekonomer och stats-

vetare att "om utvecklingen skall påskyndas måste högst betydande investeringar göras i den sociala sektorn i utvecklingens första skede... sådana investeringar sker sannolikt inte i tillräckligt stor skala utan aktivt statligt ingripande."⁶⁾

Förespråkarna för en balanserad tillväxt, t ex Arthur Lewis och Ragnar Nurkse, underströk speciellt sambanden mellan jordbruk och industri. Det antogs allmänt att jordbruket måste producera ett investerbart överskott. För att detta skall komma till stånd behövs både industriella satsningar och en expanderande livsmedelsmarknad.⁷⁾ Big push-argumentet för statliga ingrepp förstärks ytterligare av nödvändigheten att genomföra ett större sparande i mycket fattiga samhällen.⁸⁾ Argumenten för statliga ingripanden i stor skala i flera sektorer vilar på en så gott som samstämmig uppfattning att marknaderna i u-länderna inte fungerar. Charles P. Kindleberger förklarar i en vida spridd lärobok att "argumentet för planering är alltså att prissystemet lämnar fel signaler till följd av positiva externa effekter, offentliga varor och tjänster och monopol, och att ekonomin inte skulle reagera på de rätta signalerna om sådana skulle uppträda. Det är i stort sett resultatet av... låga elasticiteter – låg efterfrågeelasticitet i förhållande till priset, som hindrar substitution mellan konsumentvaror, och låg utbudselasticitet, vilket hindrar substitution i produktionen".⁹⁾

Vissa ekonomer, i synnerhet Hans Singer, går ännu ett steg längre när de påstår att statlig planering är nödvändig för att sätta igång en rörelse mot en "punkt där en kumulativ process inleds. Ingen automatisk mekanism för ett land till detta stadium, det fordrar agerande."¹⁰⁾ Jan Tinbergen ser uppenbarligen utvecklingen som en process som skall initieras och styras av tekniker:

”Alla åtgärder i stor skala fordrar noggrann förberedelse, och detta gäller utan tvekan när en utvecklingspolitik skall läggas fast. Förberedelse är givetvis ett villkor för de många praktiska beslut som skall fattas av teknikerna och organisatorerna i de enskilda projekten, men det krävs även i ett tidigare skede. För att garantera konsistens och undvika slöseri och desorganisation i stor skala bör man noga se till att programmets delar bildar en sammanhängande och samordnad helhet. Det är generalplanens uppgift att ge landets framtida utvecklingsmönster i fågelperspektiv och visa möjlig och mest önskvärd utveckling för nationalprodukten och dess sammansättning avseende import och bred industriproduktion samt dess fördelning på: export, konsumtion, investeringar och statlig användning.”¹¹⁾

Även när argumenten för planering inte alltid är klart uttalade ligger behovet av och möjligheten att ägna sig åt storskalig planering ofta underförstått i det som sägs. Sålunda påpekar Frederic Benham behovet av samtidig expansion av industri, jordbruk, transportmedel, energitillgångar osv och understryker också behovet av ”koordination av bistånd som kommer från olika källor”.¹²⁾ Vid Världsbankens årsmöte 1964 betonade dåvarande chefen George D Woods ett antal beslut som u-länderna måste fatta rörande ”jord- och skattereformer, lämplig utbildningsexpansion och framför allt införandet av åtgärder och förhållanden som gynnar produktiva kapitalinvesteringar”.¹³⁾ Lauchlin Currie, som har flerårig erfarenhet från Colombia, framhåller att:

”underutvecklingens problem bör mätas med en mobilisering och koncentration av resurser så att nya arbeten skapas utanför jordbruket, genom att föra en inkomst- och prispolitik som förhindrar en ökning av priser och industrivinster, med syfte att underlätta en snabb och kraftig ökning av konsumtionen (inklusive bostäder och offentliga tjänster i städerna), ett rationellare utnyttjande av kapitalvaror och infrastruktur så att fler konsumtionsvaror kan produceras, på bekostnad av, åt-

minstone tillfälligt, lyxkonsumtion och mer kapitalintensiva och komplicerade produkter . . . genom att satsa på åtgärder som tillåter fler människor att gå till fots till och från sin arbetsplats och genom att lokalisera affärer och skolor närmare bostäderna i de större städerna, och genom att se till att nya arbetsplatser skapas i mindre städer där kostnaderna för offentliga tjänster och transporter kan hållas nere.”¹⁴⁾

Författarna till den ovannämnda rapporten till Förenta Staternas senat efterlyser radikala förändringar i ”mönstren för jordäggande, kreditinstitutioner och juridiska former av köp och överlåtelse av jord, kreditgivning och en mängd andra institutionella arrangemang som är djupt förankrade i den historiska kulturen.”¹⁵⁾

Alla dessa åtgärder är svåra att genomföra för vilken regering som helst. Utan en betydande och högt utvecklad statlig planeringsapparat går det varken att mobilisera resurser eller få till stånd en koordinerad måluppfyllelse av starkt specifika delmål. Debatten om möjligheterna för storskalig planering är emellertid i allmänhet vag och innebär ofta föga mer än en efterlysning av förbättringar och vissa farhågor för korrup­tion.¹⁶⁾ Gunnar Myrdal insåg klart att övergripande ekonomisk planering är en svår uppgift och att de flesta u-länder har ”svaga politiska och administrativa system och en i stort sett illitterat likgiltig befolkning”. Han underströk ändå behovet av ”ett slags superplanering”. Skälet var att alternativet var ”en fortsatt ekonomisk och kulturell stagnation eller tillbakagång, något som är politiskt omöjligt i världen i dag”. Den sociala sektorn och infrastrukturen måste utvidgas generellt om den industriella expansionen i u-länderna inte skall fördröjas eller förhindras av flaskhalsar. Marknadsmekanismen är svag och ofta missvisande. Det var den allmänna uppfattningen som härskade oemotsagd i början av efterkrigsperioden. Det första allvarliga motståndet

kom från A O Hirschman 1958.

Hirschman hävdade att statsmakterna måste välja eftersom de omöjligt kan stödja alla projekt. De bör i så fall avsiktligt välja ut de projekt som skapar de största obalanserna i ekonomin. Dessa obalanser är inte flaskhalsar, som den balanserade tillväxtens skola trodde, utan i stället förklädda chanser. Och det kommer mycket snart att upptäckas av vinstsökande företagare. Hirschmans tes är alltså att det inte råder någon allmän brist på resurser utan snarare osäkerhet om sätten och förmågan att använda dem på ett effektivt sätt.¹⁷⁾

P T Bauer talade om bistånd därför att det bidrar till ett styrt och totalitärt samhälle. Exemplet han gav var Indien. Allt bistånd borde förvägras Indien så länge dess regering höll fast vid "åtgärder som var avsedda att nationalisera eller t o m sovjetisera det folkrikaste landet i den icke-kommunistiska världen".¹⁸⁾ Milton Friedman instämde i att biståndet skulle öka regeringens makt och oundvikligen leda till "ett centraliserat program för den ekonomiska utvecklingen och slutligen till kommunism".¹⁹⁾

Mycket snart kunde man urskilja en rörelse mot en medelväg som inrymmer både statlig samordning och marknad.²⁰⁾ Båda skolorna lämnade sina ytterlighetspositioner (som senare tilldelades riksbankens pris i den ekonomiska vetenskapen till Nobels minne, det s k Nobelpriset i ekonomi). Statliga åtgärder krävdes om uppenbara flaskhalsar skulle kunna elimineras och offentliga varor och tjänster produceras. Marknadsmekanismen var outhärdlig för samordningen på mikronivå. På det hela taget härskade emellertid teorin om den balanserade tillväxten i förvånansvärt hög grad, särskilt bland dem som praktiskt sysslade med utvecklingssamarbete. Att en långsiktig ekonomisk plan existerar och att det är möjligt att uppnå en smidig koordinering av externa och inhemska insatser tas alltså för givet.

Det var alltså ett av de mest ambitiösa planeringsföretagen som åtminstone i princip inleddes när världskonferensen om sysselsättning accepterade den s k basbehovsstrategin och uppmanade samtliga länder att omorientera sin strategi och sina åtgärder för utveckling så att de fattigas minimibehov skulle fyllas inom ungefär en generation.²¹⁾ I viss mån av politiska skäl inleddes denna strategi i de utvecklade ländernas biståndsretorik, men det avspeglade förvisso en äkta övertygelse när t ex amerikanska delegationer framhöll att – utbudsprogrammering (supply management) var det enda sättet att nå de fattiga.²²⁾

Biståndsproducenterna och den offentliga sektorn

Flera givarländer har egentligen aldrig gjort klart för sig att biståndet är något de ger för att mottagarna skall kunna använda det på bästa sätt och att det är myndigheterna i u-länderna som i första hand bör bekymra sig om hur pengarna används. Det ligger givetvis inget fel i att vara försiktig med hur pengarna används, men det är en smula egendomligt att biståndsprojekt har orsakat en debatt om utvärderingar och prestationskriterier, som inget inhemskt projekt någonsin har befunnits värt.

Frederic Benham må vara i minoritet när han godtar alla de moraliska argumenten för ett omfattande biståndsprogram, men han är utan tvivel i gott sällskap när han lägger till ett förbehåll: ”vi bör förvissa oss om att biståndet når sitt syfte och inte går till spillo i korruption och inkompetens”.²³⁾

Givarna började tidigt kräva någon typ av planering för att se hur ”deras” verksamhet passar in i totalsammanhanget, och dessutom en rad projektrelaterade villkor beträffande projektledning, projektformulering,

undersökningar av genomförbarhet, utvärderingar och redovisning. De olika givarnas krav skiftade, vilket gjorde uppgiften betydligt mer komplicerad för mottagarna. Det var också mycket vanligt att biståndsmedlen endast täckte uppgifterna för utländsk valuta och var knutna till upphandling i givarlandet. Mottagarländerna väntades ställa upp med motsvarande resurser för att täcka lokala kostnader och stå för inhemsk personal.²⁴⁾

Detta var biståndets praxis. Den bidrog ofrånkomligen till att utvidga den offentliga sektorn i u-länderna och troligen också till att sänka dess kvalitet.

Det var antagligen de internationella biståndsorganen som ursprungligen gick i spetsen för planering på givarsidans villkor. De ställde i varje fall sådana krav redan innan amerikanerna gjorde långsiktsplanering till ett villkor för Marshallhjälpen. FAO skickade 12 experter till Grekland 1946, till synes för att studera jordbruket, skogsbruket och fisket. Gruppen återvände emellertid med 89 rekommendationer rörande industrialisering, beskattning och offentlig administration, förutom bevattning och mer direkta jordbruksproblem. Två år senare gav FNs generalsekreterare sitt bifall till en delegation med experter från WHO, FAO, UNESCO och IMF, som tillsammans med FN skulle göra upp en plan för Haitis ekonomi.

”Mot slutet av 1948 utfärdade diverse organ rapporter och rekommendationer angående inhemska och utländska investeringar. Samtidigt kritiserades Världsbanken allvarligt för sin långsamma utlåningstakt.”²⁵⁾ Men när banken väl kom igång blev den troligen aktivare än något annat biståndsorgan när det gällde att stimulera till långsiktsplanering och en allmän utvidgning av byråkratin. 1950 utfärdade bankens första stora skandkommission, ledd av Lauchlin Currie, en rapport på 642 sidor som tjänade som grund för Colombias första långsiktsplan. Trots att Världsbanken tidigt gick in

för projektutlåning expanderades dess ekonomiska rapportering om mottagarländerna ganska snabbt. Mer än 20 delegationer sändes ut från banken under 50-talet för att ge allmänna översikter över mottagarländerna. Den naturliga följderna av en gynnsam rapport var enligt Mason och Asher att "nya nationella organ för planering skapades eller att den apparat som redan fanns förstärktes, liksom att uppmärksamheten inriktades på behovet av en samordnad långsiktig behandling av utvecklingsproblemen".²⁶⁾ 1962 startade banken sin rådgivningsverksamhet till medlemsstaterna i hur dessa skulle komma igång med att formulera och tillämpa långsiktsplaner.²⁷⁾

Med McNamara som ny chef gick banken alltmer in för utvecklingsplanering. I ett tal vid Columbiauniversitetets konferens om internationell utveckling i februari 1970 yttrade McNamara:

"Vi planerar ett nytt och utvidgat program för ekonomiska delegationer till medlemsländerna. De kommer att sändas ut regelbundet, få många medlemmar och ha till uppgift att hjälpa medlemslandet i fråga att dra upp en övergripande utvecklingsstrategi som omfattar varje större sektor av ekonomin och varje relevant aspekt av landets sociala struktur... Vår egen personal i delegationen kommer att studera inte bara den ekonomiska tillväxtens traditionella problem utan också andra utvecklingsfaktorer: befolkningsökning, urbanisering, jordreformer, inkomstfördelning, hälsovård, miljövård och alla andra besläktade frågor. När delegationen har fullgjort sitt uppdrag kommer vi att omedelbart publicera en grundlig ekonomisk rapport som skall användas av alla berörda parter och tjäna som en bild av landets framåtskridande och dess övergripande utvecklingsplan."²⁸⁾

Viktigare än denna allmänna försäljningskampanj för statlig planering var dock de specifika och detaljerade krav på institutioner och projektledning som ingick i de

normala avtalen om projektlån. Banken har alltid insisterat på god management och vanligen fastslagit specificerade krav som mottagaren skall fylla i detta avseende. Flera låneavtal har omfattat belopp som har öronmärkts för personalutbildning och andra åtgärder för att stärka administrationen på platsen.²⁹⁾

Banken och flera andra givarorgan har alltså riktat uppmärksamheten på åtgärder som antas garantera framgången hos individuella projekt från fall till fall. Det gängse tillvägagångssättet var att kräva extra personal eller en särskild samordningsgrupp medan ett projekt pågick. Byråkratins förmåga att överleva de bästa avsikter underskattades emellertid grovt. Effekten av projektet var så gott som undantagslöst en snabb expansion av den offentliga sektorn, högre löner och förmodligen en allmän försämring av förvaltningens effektivitet beroende på att mer samordning krävdes.

Ett kungarike för en plan

I en viss mening är det sant att u-länderna tvingades införa statlig planering. I många fall var långsiktiga ekonomiska planer och en uppsättning kriterier som rangordnade olika projekt villkor för bistånd. Ibland erbjöd sig givarorganet att finansiera och rekrytera en grupp utländska experter för att de nödvändiga dokumenten skulle produceras. Men det är antagligen mer korrekt att säga att regeringarna i u-länderna uppmuntrades att göra något de redan hade beslutat att göra.

Först och främst delade ämbetsmännen och ekonomerna i u-länderna den allmänna synen på den balanseerade tillväxtens strategi både beträffande angelägenheten i uppgiften som låg framför dem och svagheten i marknadsmekanismen. Dessutom var den byråkratiska eliten i u-länderna mycket mer gynnsamt inställd, rent ideologiskt till planering än västerländska ekonomer.

Många politiker och administratörer i u-länderna såg helt enkelt inte en "automatisk" ekonomisk utveckling, normala incitament och marknadsmekanismen som möjliga alternativ. Statlig planering behövdes för att få igång verksamheter som annars inte alls skulle ha kommit till stånd. Det är skälet till att utvecklingsplanerna ofta innehöll en mängd projekt – fabriker, vägar, bevakningsanläggningar, sjukhus – som enbart existerade på papperet och som kunde förverkligas om externa källor kunde förmås finansiera och administrera dem.

Ett annat skäl till att planering och den institutionella uppbyggnad som åtföljde denna så lätt accepterades i u-länderna var att den öppnade lovande karriärmöjligheter. Planering är ju en byråkratisk verksamhet. Den ger högre lön, större makt, social prestige och ansvar och mer diversifierade karriärvägar åt ett högutbildat skikt (detsamma gäller för övrigt givarsidan). Särskilt i Afrika gav ämbetsmannakarriären stor prestige.

Antalet personer som avlade universitetsexamina i u-länderna sexdubblades mellan 1950 och 1970. Ungefär 4 procent av varje årskull gick till universitetet, en andel som OECD-länderna uppnådde först efter andra världskriget. René Dumont har påpekat att "antalet ungdomar som är beredda på att återgå till jordbruket efter mer än tre eller fyra år vid en utbildningsanstalt är mikroskopisk".³⁰⁾ Byråkratin måste alltså byggas ut för att svällande studentkullar skulle få meningsfulla och lönsamma arbetsuppgifter. Detta var kanske den enda grupp som upplevde de stigande förväntningarnas revolution. I detta perspektiv fungerade det växande antalet tjänster i enlighet med dessa förväntningar också som en politisk säkerhetsventil.

Sammanfattning – paradoxens lösning

Efterklokhet är en bräcklig auktoritet. Det är ändå pa-

radoxalt att marknadsekonomierna i OECD mer eller mindre tvingade u-länderna att skapa en institutionell stomme för långsiktsplanering och mycket ofta övertalade svaga regeringar att upprätta ytterligt sofistikerade sociala mål. Det hela är dock ganska lätt att förklara.

En teoretisk grund fanns. Så gott som alla utvecklingsekonomer var överens om behovet av balanserad tillväxt. Det var alltså ganska naturligt att byråkraterna som hade hand om utvecklingssamarbetet välkomnade denna akademiska legitimering av vad de ansåg vara nödvändigt från praktisk synpunkt.

Biståndsorganen var i allmänhet gynnsamt inställda till planering av flera skäl, ibland ideologiska sådana. Det viktigaste var dock att en ökad tonvikt på planering och en allmän utbyggnad av den offentliga sektorn växte fram ur de procedurer för utvecklingssamarbetet som uppkom. Vad som särskilt bidrog till detta var att en mängd specifika krav knöts till varje projekt.

Våra kunskaper om organisationstillväxt och byråkratiskt beteende har växt kraftigt under de senaste decennierna. För att få veta vad som hände i u-länderna behöver vi dock inga särskilt sofistikerade teorier. Utländska experter predikade planeringens evangelium, biståndsorganen ville ha planering av mer profana orsaker och var beredda att betala för den. Det var då naturligt för byråkratin i mottagarländerna att reagera positivt på krav som gick ut på att samma byråkrati skulle utökas, i synnerhet när växande skaror universitetsstuderande ställde starka krav på lämpliga arbeten.

Ännu en bidragande faktor var säkerligen den keynesianska revolutionen. Enligt min uppfattning var dess viktigaste effekt inte att ge regeringen en uppsättning makroekonomiska instrument utan att legitimera en aktiv roll för den offentliga sektorn.³¹⁾

Det är ändå anmärkningsvärt att så föga av substans har sagts om u-ländernas verkliga förmåga att planera

och om utsikter att nå högst specifika och sofistikerade mål som inte ens har prövats i de flesta OECD-länder. Ännu egendomligare är det att endast mycket få personer har ställt några frågor om – vilka intressen som skulle komma att styra planeringen – vem som skulle planera för vem.

Noter

- 1) Personliga anteckningar
- 2) *World III – a handbook on developing countries*. Moyses, A & Hayter, T (red), ODI Pergamon Press and the Mac Millan Company. Oxford och New York 1964, s 38.
- 3) Rosenstein-Rodan, P N, *Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*. Economic Journal. Jun-Sep 1943.
- 4) a.a.
- 5) Se även Streeten, P, *Unbalanced growth*. Oxford Economic Papers. Jun 1959.
- 6) *The emerging nations – their growth and United States policy*. Millikan, M F & Blackner, L M (red). Little Brown and Company. Boston och Toronto 1971, s 51. Förutom redaktörerna deltog följande forskare i arbetet: Francis M Bator, Richard S Eckars, Everett E Hagen, Daniel Lerner, Ithiel de Sola Pool, Lucian W Pye, Paul N Rosenstein-Rodan och Walter W Rostow.
The Pearson Report (*Partners in Development. Report of the Commission on International Development*. Praeger Paperbacks. New York 1969) instämmer i att planering "omfattar systematisk analys av de resurser som fordras och är tillgängliga, prioriteringar och en omsorgsfull värdering av projekten. Det är allmänt erkänt att planering är oundgänglig oavsett ägarsystem". (s 44).
- 7) Lewis, A *The theory of economic growth*. Allen & Unwin, London 1955 och Nurkse, R, *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Oxford University Press 1953.
- 8) Benham, F, *Economic aid to underdeveloped countries*. Oxford University Press. London 1961, s 11–13.
- 9) Kindleberger, C P, *Economic Development*. Mc Graw-Hill Book Company. New York 1965, s 198. Se även appendix av Richard S Eckaus. Angående den rådande uppfattningen att marknaderna är starkt snedvridna i u-länder, se även Little, I M D. *Economic Development*. Basic Books. New York 1982.

- 10) Singer, H W, *International development growth and change*. Mc Graw-Hill Book Company. New York 1964, s 91. Se även World III, a.a., s 38.
- 11) Tinbergen, J, *The design of development*. The Economic Development Institute, International Bank of Reconstruction and Development. The John Hopkins Press. Baltimore 1958, s 9.
- 12) Benham, a.a., s 18 och 102.
- 13) Anförande av chefen för Världsbanken inför styrelsen vid årsmötet i Tokyo 1964.
- 14) Currie, L, *Obstacles to development*. Michigan State University Press. East Lansing 1967, s 25. Se även s 17ff.
- 15) *The emerging nations*, a.a., s 52. Se även s 57–67. Brandtkommissionen (*North-South: A programme for survival*. Pan Books. London 1980) hävdar att "Syd framför allt behöver finansiering" och föreslår en kraftig ökning av bistandsflödet. Argumentet för övergripande planering ligger i förslagen att kraftigt ökade medel skall tas i anspråk för starkt specificerade socioekonomiska mål.
- 16) Benham, a.a., s 88; Thirlwall, A P *Growth and development*. Mac Millan. London 1972, s 180–83; Currie, a.a., s 27.
- 17) Hirschman, A O, *Strategy of economic development*. Yale University Press. New Haven 1958.
- 18) Bauer, P T. *United States aid and Indian economic development*. American Enterprise Association. Washington DC 1959, s 116.
- 19) Friedman, M, *Foreign aid: Means and objectives*. Yale Review. 1958:4.
- 20) Se t ex Malthur, A, *Balanced versus unbalanced growth: A reconciliatory view*. Oxford Economic Papers. Jul 1966.
- 21) *Employment, growth and basic needs: A one-world problem*. ILO. Geneva 1976.
- 22) För mig var det en intressant erfarenhet att försvara marknadsmekanismen i flera diskussioner med amerikanska representanter vid internationella sammankomster.
- 23) Benham, a.a., s 88.
- 24) *World III*, a.a., s 38; Benham, a.a., s 88; Edward S Masons bok: *Foreign aid and foreign policy* (Harper & Row Publishers. New York 1964) är ett typiskt exempel på hur bistånd diskuteras som något som huvudsakligen avses tjäna givarens intressen.
- 25) Mason E S & Asher R E, *The world bank since Bretton Woods*. The Brookings Institution. Washington DC 1973, s 300.
- 26) Mason & Asher, a.a., s 304. Se även Moore, F T, *The World Bank and its economic missions*. Review of Economics and Statistics, Feb 1960 och Currie, a.a.
- 27) Mason & Asher, a.a., s 304.

- 28) Mason & Asher, a.a., s 306.
- 29) Mason & Asher, a.a., s 319.
- 30) Citerat i Bairoch, P, *The economic development of the third world since 1900*. University of California Press. Berkeley och Los Angeles 1975.
- 31) Anell, L, *Recession, the Western economies and the changing world order*. Francis Pinter Publishers. London 1981.

5 Bundet bistånd — bra för några exportföretags vinster på Sveriges och de fattiga ländernas bekostnad

Carl Hamilton

Inledning

I den svenska biståndsdebatten dominerar ofta frågan om biståndets *volym*; skall 1-procentmålet gälla eller skall det inte? En annan och i praktiken minst lika viktig fråga rör biståndets *innehåll eller kvalitet*; vad gör vi egentligen med biståndskronorna? När de fram till de fattiga i de fattiga länderna? Bör pengarna mera gå till svenska företag med affärer i u-länderna? Ofta möter man uppfattningen att både de allra fattigaste människorna i världen och företagen i det rika Sverige skulle vinna på en ökad bindning av biståndet, t ex till uppköp i Sverige.

Syftet med denna uppsats är dels att påminna om bundet bistånds negativa verkningar för *mottagaren*, dels påminna om att fördelarna för *givarlandet* i allmänhet är illusoriska — om än inte för enstaka exportföretag.

För mottagarlandet är alltid obundet bistånd att föredra framför bundet. I mottagarens val mellan bundet och obundet bistånd blir alltså slutsatsen glasklar. Inte sällan har emellertid valet stått mellan å ena sidan en större bunden biståndsvolym — t ex 1 procent av BNI — och å andra sidan en mindre och obunden biståndsvolym. Så uppfattar jag att valet såg ut för beslutsfattarna i Sverige t ex hösten 1983; 1-procentmålet övergavs men en kraftig ökning av bindningen förhindrades — åtminstone för tillfället. I denna situation kan det mycket väl för mottagarländerna ha varit bättre med lägre

volym och högre kvalitet, dvs mindre bindning, än ett fasthållande vid 1-procentmålet till priset av lägre kvalitet. (Naturligtvis vore det allra bästa för mottagarländerna att få fortsatt 1 procent av BNI obundet.)

Bundet bistånds verkningar i mottagarlandet

Bundet bistånd kan indelas i tre kategorier: *Ursprungsbindning* är när mottagaren anvisas inköpsstället, vanligen i givarlandet och ibland också från specificerade leverantörer. *Varubindning* innebär att biståndet endast får spenderas på inköp av viss vara, t ex livsmedel. Slutligen kan bistånd bindas till användning i ett visst projekt, *projektbindning*. En, två eller alla tre typerna av bindning kan finnas samtidigt.

Bindningen av biståndet innebär en tvångströja på mottagaren och han sätter i gång att söka efter metoder att kringgå bindningen för att på så sätt minimera dess verkningar, dvs en anpassningsprocess startar. Dessa ansträngningar är naturligtvis i sig resurskrävande – t ex åtgår skolad arbetskraft – men kan resultera i att bindningen blir illusorisk.

Ursprungsbindning

Ursprungsbindningen kan skrivas in i biståndsavtalet men görs också ofta informellt genom påtryckningar, "gentlemen's agreements" osv. Det faktum att det i biståndspropositionen varje år anges en viss procent bundet bistånd utesluter alltså inte att ytterligare bistånd, med rätt eller orätt, uppfattas som bundet av mottagarländernas ambassader i Stockholm.

Bindningen blir illusorisk om mottagarlandet under alla förhållanden skulle ha handlat i givarlandet för en summa som motsvarar det bundna biståndet eller mer ändå. Om bindningen inte är illusorisk utan leder till en *effektiv bindning*, kan mottagarens merkostnader upp-

skattas till skillnaden i pris mellan vad han får betala i givarlandet och vad han alternativt hade fått betala vid en fri upphandling på världsmarknaden för en vara (eller tjänst) av samma kvalitet. Eftersom givarlandets potentiella leverantörer vet att bindningen i normalfallet innebär en konkurrensbegränsning i upphandlingen kan leverantören sätta ett högre pris på varorna än eljest, utnyttjande sin monopsoni – eller monopolsituation. Gjorde leverantören inte detta, ja, då vore han inte vinstmaximerare. (Vi antar alltså genomgående att företag är vinstmaximerare och inte ser sin u-landshandel som någon välgörenhetsinrättning.)

Under senare år har ett ökat intresse visats för möjligheterna att stimulera handeln mellan u-länderna, s k syd-syd-handel. Tanken är t ex att u-länderna sinsemellan har olika komparativa fördelar som de bör exploatera, särskilt som protektionistiska tendenser gjort sig allt starkare i syd-nord-handel. Dessa ansträngningar till ökad syd-syd-handel motverkas genom ursprungsbindningar. Bl a hindras dotterbolag i ett u-land från att leverera till ett annat u-land. För svenskt bistånd del kunde ursprungsbindningen – i den mån den nu anses politiskt nödvändig – utvidgas till att dels omfatta svenska företag lokaliserade även utanför Sveriges gränser, dels omfatta företag av alla nationaliteter i andra av Sverige prioriterade mottagarländer (s k programländer).

Varubundet bistånd

Varubundet bistånd har som motiv, rimligen, att givaren anser att han bättre än mottagaren kan bedöma vad slags varor (eller tjänster) som mottagaren *egentligen* behöver. Om t ex givaren tror och ogillar att obundet bistånd skulle användas för import av lyxbilar eller kanoner kan han binda biståndet till import av t ex vete. Givaren misstar sig dock oftast om han på detta sätt

tror sig förhindra eventuell import av lyxbilar och kanoner!

Låt oss ta vete som ett genomgående exempel på bundet varubistånd. Som bekant pressar ständigt böndernas organisationer på för att SIDA skall befria dem från deras överskottsproduktion.

För mottagarlandet är värdet av svenskt vete lika med den försäljningsintäkt mottagarlandet skulle fått om det svenska vetet sålts vidare på världsmarknaden. En värdering av gåvans värde för mottagaren skall alltså inte ha sin utgångspunkt i de högre svenska produktionskostnaderna. Om mottagarlandet planerat att ha en kommersiell import av vete som är större än gåvan, kan mottagaren undgå bindningens negativa verkningar genom att i motsvarande mån skära ned den kommersiella importen. I detta fall medför alltså vetebiståndet att valuta frigörs för t ex import av lyxbilar och kanoner eller sjukvårdsutrustning och skolböcker. Valet beror på mottagarlandets värderingar och prioriteringar.

Det finns dock två hakar i detta resonemang: dels förutsätter resonemanget att mottagaren faktiskt förmår att smidigt och rationellt dra ned sin kommersiella veteimport, dels att givarlandet inte protesterar och hotar med repressalier och därmed omöjliggör att anpassningsmöjligheten utnyttjas av mottagaren.

Den totala tillgången på vete i mottagarlandet ökar i två viktiga fall. För det första, när mottagaren inte snabbt nog kan anpassa sin kommersiella import. Ett viktigt exempel är överraskande katastrofsituationer. För det andra, när den kommersiella importen är mindre än gåvan och mottagarlandet inte kan, eller vill, sälja någon del av gåvan vidare på världsmarknaden.

Om det totala utbudet av vete i mottagarlandet på ett *permanent* sätt skulle öka på grund av det varubundna biståndet, leder det till att de inhemska producenterna får ett lägre pris än eljest för sitt vete och alternativa

inhemska livsmedel (substitut). U-landsbondens reaktion på sänkta priser kan i många fall bli – och har blivit! – en minskad produktion för avsalu, t ex minskad tillförsel av inhemska livsmedel till städerna. (Tanzania brukar tas som exempel.) Vete biståndet drabbar alltså de inhemska producenterna och gynnar konsumenterna, framför allt i städerna nära importstället.

Projektbundet bistånd

Två motiv brukar anges för projektbundet bistånd, dels att givaren inför sin hemmaopinion vill peka på konkreta resultat av biståndet, dels att givaren anser att mottagarens kapacitet är otillräcklig för att ta hand om obundet bistånd.

Återigen kan mottagaren anpassa sig och göra bindningen till en illusoriskt verkande åtgärd. Den möjliga ”meny” av projekt som finns i mottagarlandet omfattar vanligtvis olika typer av projekt i olika sektorer av ekonomin. Mottagaren hade kanske i frånvaro av bistånd avsett att satsa egna resurser på ett prioriterat mejeri och avstått från import av lastbilar. Nu kommer givaren med en delegation, antar vi, och uttrycker önskemål att satsa projektbundet bistånd inom landsbygdsutveckling. Mottagarlandet kan då föreslå sitt högprioriterade mejeri som ett lämpligt projekt. Om givaren accepterar detta förslag från mottagaren blir slutresultatet att den tidigare omöjliga lastbilsimporten kan genomföras med de för mejeriet ursprungligen öronmärkta, men nu frigjorda, inhemska resurserna. Slutresultat: mottagarens prioritering slår igenom, inte givarlandets!

Erfarenhetsmässigt finns dock även i ett sådant fall betydande merkostnader i samband med projektbundet bistånd: 1 Mejeriet – för att nu fortsätta med detta exempel – får en alltför kapitalintensiv utformning, dels beroende på att importinnehållet blir större än eljest, dels att jämförelsevis mycket dyrbar i-landsperso-

nal används vid uppbyggnad och drift. 2 Mejeriet blir större än eljest. Det finns en slagsida till få stora projekt snarare än flera mindre. 3 Bistånd ges företrädesvis till nya projekt hellre än till underhåll och reparation av existerande anläggningar. Framtida merkostnader på grund av projektbindning och varubindning underskattas nästan alltid, inte minst genom att i-landssäljares "glädjekalkyler" inte tar tillräcklig hänsyn till framtida behov i u-länder av underhåll, reparationer och reservdelar, kombinerat med u-ländernas osmidiga importsituation med importkvoter och valutaransonering.

Verkningarna av bundet bistånd i mottagarlandet sammanfattas i nedanstående tabell.

Typ av restriktion	Verkningar i mottagarlandet
1 ursprungsbundet bistånd (t ex till upphandling i Sverige)	(i) för den del av givarlandets exportökning som orsakas av ursprungsbindningen uppstår normalt merkostnader på grund av högre pris än eljest och framtida merkostnader på grund av reparationer och reservdelar. (ii) potentiella leverantörer och personal från mottagarlandet och andra u-länder diskrimineras i upphandling och anbudsgivning. (iii) byråkratisering och snedvridning i användningen av knappa administrativa resurser för att söka minska effekterna av ursprungsbindningar.
2 bistånd bundet till dessa varor och tjänster (t ex till vete)	(i) en stor varugåva kan lätt få en hämmande effekt på den totala inhemska produktionen av varan. (ii) man måste vara uppmärksam på att en varugåva kan påverka inkomstfördelningen till nackdel för (potentiella) inhemska producenter av varan (eventuell arbetslöshet) och till fördel för politiska viktiga konsumenter i städerna.

	(iii) byråkratisering och snedvridning i användningen av knappa administrativa resurser för att minska effekterna av bindningen.
	(iv) allt bistånd ger upphov till ett kortsiktigt utländskt beroende och detta gäller erfarenhetsmässigt särskilt bistånd bundet till livsmedel.
3 bistånd bundet till projekt	(i) ofta väljs alltför kapitalintensiv utformning av projekten, särskilt importkomponenten.
	(ii) ofta snedvridning av projektval till nackdel för jordbrukssektorn.
	(iii) ofta favorisering av stora och nya projekt.
	(iv) byråkratisering och snedvridning i användningen av knappa administrativa resurser för att söka minska effekterna av projektbindningen.

Bundet bistånds verkningar i givarlandet

Det bundna biståndets verkningar i givarlandet — Sverige — skall här analyseras ur två aspekter: resursanvändning på längre sikt, och på kort sikt (konjunkturpolitik). Endast ursprungsbindning till uppköp i Sverige behandlas.

Resursanvändning på längre sikt

Utgångspunkterna är 1 att på längre sikt arbetskraft och kapital är rörliga mellan sektorer i ekonomin och att arbetslöshet är konjunkturbetingad. Fallet med lågkonjunktur och arbetslöshet analyseras sålunda i nästa avsnitt, resursanvändningen på kort sikt. 2 Att ursprungsbindningen är effektiv, dvs trots anpassningar tvingas mottagaren göra större inköp i Sverige än han

eljest skulle ha gjort. Ett alternativt sätt att uttrycka samma sak är att säga att svenska producenter får exportorder som de icke skulle ha fått i frånvaro av den statligt bestämda bindningen; bindningen är alltså liktydig med, och kan översättas till, en statlig subvention. Det exakta subventionsbelopp som motsvarar bindningen är den minsta summa pengar som den svenske exportören skulle ha krävt svenska staten på för att genom ett lägre pris i öppen konkurrens ha kunnat ta hem exportordern från mottagarlandet.

Det är viktigt att förstå att en bindning innebär ett resurstillskott till den som kommer i åtnjutande av bindningen. Många företagare uppfostrade till avsmak för statlig inblandning och avsteg från ett marknadsekonomiskt synsätt har enligt mina erfarenheter visat förmåga till förbluffande "blackouts" just när det gäller insikter om att bundet bistånd (liksom t ex subventionerade exportkrediter) dels är en form av statligt stöd, dels att detta stöd alternativt kan översättas till ett subventionsbelopp.

I ett längre perspektiv bör ett lands resurser i form av arbetskraft, kapital, naturresurser osv användas med den inriktning och i den omfattning som ger högsta samhällsekonomiska måluppfyllelse. Dessa mål bestäms på politisk väg. Förutsatt att marknadsekonomin styrmekanismer fungerar är all produktion lika värdefull vare sig den är inriktad på export eller importkonkurrens eller består av varor och tjänster som inte går i utrikeshandel. Om alltså i utgångsläget löner, räntor och priser befinner sig på rätta nivåer – marknadsekonomin fungerar väl – leder alltså bindningen/subventionen till att en snedvridning i resursanvändningen introduceras och därmed till en välfärdsförlust, dvs BNI blir lägre än eljest.

Exempel: Antag att ett företag får exportorder med hjälp av långsiktigt bundet bistånd. Detta leder till att

företaget efterfrågar mer arbetskraft än eljest, vilket i sin tur gör att de företag (eller offentlig sektor) som inte får bundet bistånd dels får tillgång till färre antal personer att anställa, dels får betala sin arbetskraft något högre löner än eljest eftersom de konkurrerar med en subventionerad verksamhet. På kapitalsidan leder det *långsiktiga* bundna biståndet till att företag som får bundna exportorder investerar mer än de eljest skulle göra och det driver upp avkastningskraven för de potentiella investerare som inte får bundet bistånd. (Jag bortser från möjligheten av ökad utländsk upplåning eller för detta ändamål ökat långsiktigt sparande inom offentlig sektor.)

Men inga marknadsekonomiska (eller administrativa) styrmekanismer är perfekta. T ex kan man få en samhällsekonomiskt felaktig resursanvändning till följd av att marknadspriserna ger en felaktig "signal" om en aktivitets – t ex export – samhällsekonomiska värde. I ett sådant fall kan det ibland vara motiverat att staten går in och "korrigerar" marknadspriserna med hjälp av skatter eller subventioner så att företagsekonomisk och samhällsekonomisk avkastning bringas att sammanfalla. En viktig förutsättning för att staten bör intervensera är dock att det statliga alternativet – t ex administrativ styrning eller subventionering – i sig inte är så ofullkomligt att man, trots det goda uppsåtet, i slutändan snedvrider resursanvändningen ännu mer än som var fallet i utgångsläget. Under 70-talet har det som bekant vuxit fram en större medvetenhet om att valet står mellan *två* ofullkomliga mekanismer för resursfördelning – marknader och administrativ styrning.

Inom utrikeshandelsteorin finns dock ett klassiskt argument för att staten även under förutsättningar om en väl fungerande marknadsekonomi genom en intervention kan öka den *nationella* välfärden, nämligen om åtgärden förbättrar landets bytesförhållande (export-

priserna jämfört med importpriserna, terms-of-trade) så mycket att terms-of-tradevinsten överstiger resursallokeringsförlusten. Tillämpat på bundet bistånd innebär detta att exportpriserna på de varor som säljs till mottagarländerna med hjälp av bundet bistånd blir så mycket högre än välfärdsmarknadspriserna att "uppskörtningsvinsten" på mottagarnas bekostnad överstiger den välfärdsförlust som i givarlandet uppstår genom snedvridning i resursallokeringen.

Naturligtvis ligger det något konstigt i hela terms-of-traderesonemanget när det tillämpas på bistånd. Först bestämmer givaren att skänka t ex 1 procent av BNI i obundet bistånd och sedan skaffar man sig genom bindning en terms-of-tradevinst för att därigenom minska biståndets värde för mottagaren till mindre än 1 procent. Ett rakare sätt, som dessutom eliminerar de negativa verkningarna i mottagarlandet, vore naturligtvis att från första början ge mindre än 1 procent obundet bistånd. Dock, vi vet alla att politik inte alltid är en rationell konststart och att tal, som t ex 1 procent eller minus 90 miljarder, kan få ett symbolvärde.

Den som med samhällsekonomiska motiv argumenterar för bundet bistånd som ett permanent inslag i bistånds- och industripolitiken hävdar alltså indirekt *dels* att den rådande prismekanismen är ofullkomlig och resulterar i en samhällsekonomiskt alltför låg exportvolym just till mottagarländerna, *dels* att en bindning av Sveriges u-hjälp är det allra bästa tillgängliga medlet för att korrigera för prissystemets påstådda ofullkomlighet. I annat fall skulle ju vederbörande ha argumenterat för ett annat och bättre policyinstrument för att öka exporten till mottagarländerna, t ex en direkt destinationsbestämd exportsubvention.

I samband med den långsiktiga analysen kan det vara lämpligt att ta upp ett populärt argument för bundet bistånd, det s k "följa-John-argumentet". Om andra

länder ger bundet bistånd måste även Sverige göra så, annars kommer Sveriges företag i ett konkurrensmässigt underläge. Ur ett enskilt företags synvinkel kan det måhända tyckas rimligt att skattebetalarna genom subventioner skall hjälpa till att bibehålla en viss "historiskt" uppnådd konkurrenssituation i ett visst mottagarland. Men från folkhushållets synpunkt är den samhällsekonomiska vinsten av dessa exportaffärer naturligtvis mindre än den företagsekonomiska, och om exportaffärer med bundet bistånd innebär fortgående samhällsekonomiska förluster måste naturligtvis export till dessa marknader upphöra. Företagen måste bita i det sura, av subventioner osockrade, äpplet och backa ur. Det finns de som hävdar att i dessa situationer skall bundet bistånd ges för att möjliggöra en "övervintning". Det hävdas att det är viktigt att svenska (sic!) företag finns kvar på marknaden – mottagarlandet – när andra länder i framtiden har "avbundit" sitt bistånd. Detta resonemang är emellertid inget bra argument för bundet bistånd, möjligen för *temporära* och *selektiva* exportsubventioner. Sådana subventioner innebär dock flera problem. Dels är det ofta mycket svårt att avgöra när ett temporärt stöd övergår i ett mera permanent och frestelsen är stor att vid varje beslutspunkt ånyo pressa staten att kasta friska pengar efter dåliga, dels måste företagen ta en del av risken i sammanhanget. Det bör inte vara en ren subvention utan ett försäkringsarrangemang med självrisk för de deltagande företagen. Det finns flera andra aspekter också, men nu gäller det bundet bistånd och inte exportsubventioner och krediter.¹⁾

¹⁾ Jag avstår från att diskutera u-krediter bl a av det skälet att det finns en aktuell uppsats i ämnet, nämligen Bohm, P, "U-krediter från biståndspolitisk synpunkt" i Andersson, C, m fl (red), *Bistånd i kris*, Liber 1984.

Resursanvändning på kort sikt

Antag att landet befinner sig i en lågkonjunktur. Kan en övergång till bundet bistånd ge högre sysselsättning och högre kapitalavkastning? På kort sikt leder naturligtvis fler exportorder till högre sysselsättning och kapitalavkastning än eljest i exportindustrin. Men som konjunkturpolitiskt instrument för ökad export är bundet bistånd synnerligen trubbigt av två skäl.

1 I de fall arbetslösheten beror på ett felaktigt kostnadsläge gäller det för regeringen och arbetsmarknadens parter att reducera kostnaderna – det ligger i själva begreppet högt kostnadsläge. Den största inom landet påverkbara kostnaden är lönen; det gäller alltså att öka utlandets efterfrågan på svenska varor och tjänster genom att sänka reallönen. Om man skall göra kostnadsanpassningen genom ett regeringsingripande snarare än omförhandling till nya, lägre, löneavtal, då är en devalvering i kombination med finanspolitisk åtstramning det klassiska sättet. Då minskar importen (efter en initial importvärdeshöjning) och ökar exporten genom terms-of-trade-förbättringen och den inhemska åtstramningen. En exportsubvention eller bindning av biståndet leder endast till exportstimulans – en ensidig devalvering om man så vill – som endast indirekt påverkar den importkonkurrerande industrin. Industristödet till varven under senare år är kanske det bästa exemplet på en sådan exportsubvention.

2 En huvudfråga i konjunkturpolitiken är en åtgärds tidsanpassning: hur lång tid efter det att beslutet är taget slår en politisk åtgärd igenom i en stimulering (eller åtstramning) av den ekonomiska aktiviteten inom landet?

För att alls kunna tala om bundet bistånd som ett konjunkturpolitiskt medel måste man tänka sig att bindningen varierar med konjunkturen: ökad bindning i låg- och minskad bindning i högkonjunktur för att på

så sätt utjämna toppar och bottenlägen i konjunkturcykeln. Problemet är emellertid att man inte vet mycket om *när* ökad eller minskad bindning i praktiken slår igenom i efterfrågan på svenska varor. Utfallet beror på en rad faktorer i ett mottagarland långt borta, med en trög administration som utnyttjar anpassningsmöjligheter av svårbedömd omfattning och har ett svårbedömt antal förberedda projekt i sin planering osv. En ökad bindning kan, enligt min bedömning, lika gärna komma att slå igenom i nästa högkonjunktur som i en lågkonjunktur. Just denna egenskap hos det bundna biståndet att vara extremt svårförutsägbart tidsmässigt gör det värdelöst som stabiliseringspolitiskt medel. Konjunkturvariationer i det bundna biståndet kan mycket väl visa sig vara ett destabiliserande instrument i konjunkturpolitiken!

Vilken verkan har ett permanent inrättat bundet bistånd på konjunktursvängningarna? I varje konjunkturläge är konjunkturbilden "splittråd" – dvs det finns alltid företag som är jämförelsevis mera konkurrenskraftiga och som går hyfsat även i en lågkonjunktur, liksom det även i en högkonjunktur finns företag som går knackigt. Ett u-land som funderat över hur det bäst skall utnyttja sin tillgängliga budget av bundna biståndskronor kommer att söka koncentrera sina inköp till företag som håller jämförelsevis låga priser (vid given kvalitet), dvs *med bundet bistånd köper mottagarländerna från de svenska företag som är jämförelsevis konkurrenskraftiga på världsmarknaden*. På detta sätt får mottagarlandet mest valuta för sin till Sverigeinköp bundna budget. Men då är det värt att notera att just denna grupp av företag i en lågkonjunktur har minst behov av statligt stöd – de utgör ju gruppen svenska företag som på världsmarknaden är jämförelsevis mest konkurrenskraftiga.

I en högkonjunktur har denna kategori företag ett

högre kapacitetsutnyttjande än andra företag. En ökad orderingång på grund av bundet bistånd leder, vid fullt kapacitetsutnyttjande, till att andra order trängs ut. Sysselsättningen är oförändrad och vinsterna stiger. Ur stabiliseringspolitisk synvinkel är företag som ligger vid fullt eller nära fullt kapacitetsutnyttjande just de som borde kylas av med en åtstramning, eftersom deras efterfrågan på arbetskraft orsakar löneglidning, vilket i sin tur sprider sig över hela arbetsmarknaden, försämrar konkurrensläget för andra företag, sprider sig till offentlig sektor och skapar en högre inflationstakt än eljest.

Alltså: i en lågkonjunktur ger bundet bistånd ökad efterfrågan i de företag som minst behöver det och i en högkonjunktur verkar det direkt destabiliserande genom att förstärka tendenser till överhettad arbetsmarknad och inflation.

Slutsatsen beträffande det kortsiktiga perspektivet är att tanken att använda bundet bistånd som ett konjunkturpolitiskt dragspel måste bygga på mycket speciella förutsättningar beträffande omöjligheten att t ex devalvera eller ändra reallönen genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Det kräver framför allt en kunskap och säkerhet som i dag inte finns beträffande det bundna biståndets verkan på den inhemska efterfrågan. Ett permanent inrättat bundet bistånd verkar destabiliserande genom att det förstärker konjunktursvängningarna.

Varför finns då bundet bistånd?

I alla givarländer finns i dag bundet bistånd. Det förespråkas av näringslivsorganisationer, fackföreningar och ibland även av fristående debattörer. I Sverige pläderar Industriförbundet år efter år för mer bundet bistånd. Svensk fackföreningsrörelse har varit mer åter-

hållsam men då och då dyker kravet upp även där.

Av den tidigare texten framgår dock att bundet bistånd inte kan motiveras av samhällsekonomiska skäl annat än i några i praktiken försumbara fall. Det förefaller alltså som om regeringarna inte begriper sina egna länders bästa och/eller ekonomerna är så dåliga pedagoger att de inte kunnat förklara för omvärlden (inklusive sina regeringar) de negativa verkningarna av bundet bistånd.

Det finns emellertid också en mer kallhamrad förklaring: regeringar strävar inte i första hand efter att prioritera bästa möjliga politik för sitt eget land och mottagarländerna utan fastmer för de egna stödtruppernas bästa och regeringens överlevnad. Genom att gynna vissa företag och deras ägare och anställda kan man vinna politiska fördelar som bedöms överträffa de samhällsekonomiska förlusterna för landet i övrigt och för mottagarländerna.

Väljer en intressegrupp att verka för bundet bistånd kan det bero på att kostnaderna som ansträngningarna att forma intressegruppen medför är mindre än intäkterna. Beslutsfattarna i Sveriges stora exportföretag är redan organiserade i t ex Sveriges Industriförbund. Merkostnaden för dessa företag att organisera en lobbyverksamhet för bundet bistånd är sålunda minimal. De företag inom t ex Industriförbundet som i dag inte är exportföretag kan utifrån rationella utgångspunkter tänkas avstå från att protestera mot mer bundet bistånd om de själva väntar sig bli exportföretag i framtiden. Potentiella exportföretag skulle med tiden kunna komma i åtnjutande av ett "framlobbat" system för bundet bistånd. Inom Industriförbundets styrelse bör man alltså alltid kunna vänta sig en majoritet för bundet bistånd.

En aktion mot bundet bistånd från de företag, organisationer osv som förlorar på bundet bistånd – t ex

konsumenter, Statens avtalsverk och Kommunförbundets löneförhandlare – skulle bli synnerligen kostsam. Dessutom står en ganska liten intäkt på spel (dvs undviken kostnad på grund av bindningar) jämfört med exportföretagens mycket påtagliga intäkter. Till detta skall läggas bristande kunskaper om konsekvenserna av handelspolitiska interventioner hos dem som själva inte deltar i utrikeshandeln. Många intrikata och indirekta kopplingar och mekanismer kan t ex inte avläsas i offentliga budgetar eller på ett slagkraftigt sätt nystas upp i TV-program.

Fackets centralt ganska återhållsamma attityd till ökat bundet bistånd är relativt lättförklarlig: den totala sysselsättningen i ekonomin kan naturligtvis inte på lång sikt ökas genom bundet bistånd och företagens och den offentliga sektorns lönebetalningsförmåga minskar om man tillåter en ineffektiv resurshushållning. Enskilda löntagargrupper i t ex exportföretag kan i ett kortare perspektiv få en snabbare löneglidning än eljest, vilket ökar spänningen i löneutvecklingen mellan olika löntagargrupper – företag och förbund – vilket sannolikt inte eftersträvas av fackets centrala ledning. Men om den nuvarande tendensen att det centrala fackets roll minskar till förmån för enskilda förbunds inflytande skulle förstärkas, ja, då kan man sannolikt förvänta sig att bundet bistånd blir ett mer framträdande krav inom exportorienterade förbund som Metall.

6 Framtidsutsikterna för multilateralt bistånd

Jan Ekman*

Multilaterala biståndsorgan, som ursprungligen organiserades i en vällovlig strävan att samordna de rika ländernas bistånd till tredje världen, har under de senaste åren utsatts för alltmer kritik från olika håll. Regeringar i väst, särskilt i USA, har dragit tillbaka eller hotat att dra tillbaka sitt stöd och sin ekonomiska hjälp till flera organ.

Det svenska perspektivet

Av tradition har omkring en tredjedel av allt officiellt bistånd från Sverige lämnats i form av bidrag till internationella biståndsorgan. De främsta mottagarna har varit de olika organisationer och biståndsprogram som leds av FN och den Internationella Utvecklingsfonden (IDA). Den sistnämnda är en underorganisation till Världsbanken och erbjuder lån på förmånliga villkor till de fattigaste länderna, som inte kan låna på affärs-mässiga villkor.

Sveriges bidrag till multilaterala biståndsprogram har varit stort i proportion till landets totala bistånd jämfört med andra givare i västvärlden, vilket framgår av tabell 6:1. Men vad gäller Sverige liksom är fallet med flera andra länder har under senare år utvecklats en tendens att minska den andel bistånd som lämnas ge-

*Under medverkan av Mary Foster.

nom internationella organ. Svenskt multilateralt bistånd uppgick 1983–84 till cirka 1,9 miljarder kronor, vilket är 28 procent av allt svenskt bistånd. Detta skall jämföras med cirka 35 procent i mitten på 70-talet. Regeringen planerar dock en mindre ökning till 29 procent för 1984–85.

Tabell 6:1 Multilateralt bistånd i procent av det totala biståndet.

Procent	1975	1976–77 (genomsnitt)	1977–78 (genomsnitt)	1979–80 (genomsnitt)	1981–82 (genomsnitt)	1983–84
1 Alla länder som ger utvecklingsbistånd	27,7	29,5	31,5	25,7	25,5	—
2 Sverige	34,1	36,0	38,6	29,9	29,1	28,0

Fördelarna med multilateralt bistånd

Fördelarna med multilateralt i stället för bilateralt bistånd befanns till en början vara både teoretiska och praktiska för såväl givarländer som mottagare och blev de drivande krafterna bakom de internationella biståndsorganens snabba utveckling och tillväxt.

På den teoretiska sidan ligger att multilateralt bistånd demonstrerar givarens tro på bistånd som en kollektiv internationell satsning, och som därför kan betraktas som ”objektiv” och sålunda mer effektiv än bilateralt bistånd. Eller som Pearsonrapporten uttryckte det 1969:

”Bilateralt bistånd innebär oundvikligen att vissa geografiska områden gynnas vid fördelningen av biståndet. För att tillse att alla utvecklingsländer — vilkas politik och utvecklingsnivå motiverar det — får det utveck-

lingsbistånd som de kan tillgodogöra sig på ett effektivt sätt, måste de internationella organisationernas resurser ökas avsevärt. Det är bara med avsevärt förbättrade resurser, som internationella utvecklingsorgan kan spela en betydande roll, när det gäller att kompensera de felsatsningar som har gjorts på grund av de kriterier som använts vid bilateral biståndsfördelning.”

Multilateralt bistånd utgör i dag den största källan till bistånd, som inte är bundet till något lands varor och tjänster. Men erfarenheten visar att vissa länders exportindustri gynnats relativt mer än andra vad gäller dessa biståndsmedels användning för upphandling i i-världen. T ex fick Storbritannien tillbaka 100 procent av allt multilateralt bistånd i form av exportorder 1982–83, medan endast 22 procent av svenskt multilateralt bistånd under 1979–80, som är den senaste tillgängliga statistiken, resulterade i svenska exportorder.

En fördel med multilateralt bistånd anses ha varit att man därmed samlat resurserna. Internationella organ kan få avsevärd ekonomisk styrka och samla teknisk erfarenhet och kunnig personal på olika områden på ett sätt som man skulle finna oskäligt dyrt och svårgenomförbart, om det skedde genom nationella satsningar i mindre skala.

Detta var ett särskilt starkt argument under 60-talet och början av 70-talet när den totala biståndsgivningen ökade kraftigt. Multilaterala biståndsprogram erbjöd ett relativt billigt och snabbt sätt för olika regeringar att öka sin totala biståndsgivning i jämförelse med att försöka öka bilaterala program.

Erfarenheter under senare år

Utvecklingen under de senaste åren tyder emellertid på att fördelarna med multilateralt bistånd inte är så helt självklara som man en gång trodde. Objektiviteten har

också lett till klagomål på bristande politisk och ekonomisk vilja och ansvar. De mer sofistikerade bilaterala biståndstransaktionerna anses i dag ofta bättre överensstämma med och ge bättre möjligheter att påverka den övergripande ekonomiska strategi som tillämpas av regeringen i ett givarland.

I takt med att de ekonomiska villkoren i givarländerna blivit allt hårdare de senaste åren har allt starkare krav framförts att de pengar som läggs på bistånd, liksom alla andra områden, används på ett ansvarsfullt och effektivt sätt. De senaste årens höga kurs på USA-dollar – den valuta i vilken merparten av multilaterala biståndsbetalningar görs – har för många biståndsgivare gjort dessa krav ännu mer uttalade.

Men hur skall man kunna definiera och uppfylla det svåridentifierbara kravet på politiskt ansvar och effektivitet när man i arbetet inom de olika organisationerna har en mångfald olika mål av social, politisk och ekonomisk art vad gäller den utveckling man vill understödja?

Några aktuella exempel illustrerar vilka områden som utgör de största problemen. Det första framkom när budgetförslaget för 1982–83 i november 1981 presenterades av FNs Livsmedels- och Jordbruksorganisation (FAO). FAO är en av FNs största specialorganisationer med 152 stater, inklusive Sverige, som medlemmar. Sverige bidrog med cirka 81 miljoner kronor till det av FAO stödda programmet för livsmedelsförsörjning i världen 1983–84.

Budgeten för 1982–83 innebar en ökning uttryckt i US dollar med en tredjedel. Fem medlemsstater, USA, Storbritannien, Västtyskland, Japan och Schweiz, som tillsammans svarar för cirka 54 procent av alla bidrag, röstade emot förslaget. Ytterligare nio avstod. De länder som protesterade hade två huvudsakliga invändningar. Den första var att den största delen eller nästan

två tredjedelar av budgetökningen avsåg ökade administrationskostnader. Den andra var att det inte fanns någon extern övervakning eller kontroll för en bedömning av FAO-programmen. Det finns i själva verket ett avsevärt internt motstånd inom FAO mot externa granskningar och utvärderingar av organisationens verksamhet.

Trots invändningarna accepterades budgetförslagen av de övriga medlemmarna och de regeringar, som hade en avvikande mening, förde inte sin protest vidare. Aktionen har emellertid på senare tid fått en viss effekt på FAOs administrationskostnader.

Ett mera drastiskt fall inträffade i början av 1984 när USA, i protest mot hur UNESCO sköts, offentliggjorde sitt beslut att vid utgången av året dra sig ur detta FN-organ, som har till syfte att främja utbyte mot utbildning, vetenskap och kultur.

Kritiken mot UNESCO har, i likhet med den som riktades mot FAO, koncentrerats på att det saknas möjligheter att övervaka och kontrollera vad UNESCO sysslar med. Organisationen består av cirka 3 380 människor, verksamma i Paris med en budget på totalt cirka 374 miljoner dollar för 1984–85. I UNESCOs fall är det framför allt bristen på politisk ansvarighet gentemot regeringarna i givarländerna som har diskuterats. Amerikanerna menar att organisationen har blivit alltför politiserad och är fientligt inställd till de grundläggande begreppen fri marknad och fri press. Framför allt är det UNESCOs kampanj för att införa ett världsomfattande system för officiell mediakontroll, kallat "New World Information Order", som utsatts för nergörande kritik. Satsningen på denna kampanj har svarat för en stor del av UNESCOs arbete under de senaste fyra åren och kostat över 16 miljoner dollar. Kritiken riktar sig främst mot att kampanjen står i ett motsatsförhållande till västerländsk yttrandefrihet. USA och ett flertal andra

bidragande länder har kommit till den uppfattningen att UNESCO utvecklats till en organisation som i grunden har sin verksamhet riktad mot givarländerna i väst.

Liknande anklagelser har nyligen framförts från USA beträffande UNCTAD, FNs konferens om handel och utveckling. Kritiken riktas även här framför allt mot alltför stor politisering och svårigheterna för bidragsländerna att påverka och styra organisationens verksamhet. En indragning av USAs bidrag kan bli en följd av detta.

Behov av reformer

Ovannämnda exempel visar vilka de svårigheter är, som man ställs inför, även om inte alla multilaterala biståndsorgan ådragit sig liknande kritik. Det allvarliga i utvecklingen är att problemen har uppstått i några av de viktigare och större organisationerna. Klagomålen gäller både hur de kritiserade organens arbete bedrivs och alltför höga personal- och administrationskostnader.

Kritik har också riktats mot oförmågan och oviljan hos några organ att aktivt och opartiskt utvärdera de biståndsprojekt man önskar eller har engagerat sig i. Otillräcklig information om verksamheten och dess effektivitet jämte oviljan att tillåta ett aktivt deltagande från givarländerna i skötseln av verksamheten är andra ofta förekommande ämnen för kritik.

Flera av organen tycks ha organiserats med ett toppstyrt, administrativt tungt huvudkontor i USA eller Västeuropa, som arbetar med olika mål, som är mer eller mindre realistiska eller önskvärda för bidragsgivarna, dvs västvärldens regeringar och således i sista hand dessa länders skattebetalare.

Kritiken och klagomålen kommer inte bara från re-

geringarna i väst. Många oberoende granskare och kommentatorer har också kommit med kritik. För många iakttagare har de internationella biståndsorganen kommit att bli i det närmaste öknamn för administrativ extravagans. Symtomatisk är den skildring i en engelsk roman nyligen, som beskrev en person som "innehavare av UNESCOs nytillsatta tjänst för litteraturkritik, 100 000 pund om året och inga plikter utöver ett frivilligt deltagande i konferenser".

De i det föregående beskrivna problemen borde dock inte vara förvånande. Stora organisationer, som inte har något dagligt politiskt eller ekonomiskt ansvar, drabbas oundvikligen av ett syndrom att utveckla sin egen speciella filosofi och sina egna metoder allt eftersom verksamheten utvecklas och växer i omfattning.

Den kraftiga ökningen av tillgängliga medel under årens lopp har förmodligen motverkat alla försök att införa strama interna arbetsregler och redovisningsrutiner hos de multilaterala biståndsorganen, särskilt som tillgängliga medel i många fall troligtvis har överskridit det belopp som någonsin effektivt kunde ha använts.

Antagandet att vissa av dessa organ har fått för mycket pengar och i vissa fall utsatts för påtryckningar att göra av med mer pengar stärks av uppgiften att i många länder är en anmärkningsvärt stor del av medlen från multilaterala organ oanvända. Till exempel har Kenya för närvarande sig tilldelat totalt 1,2 miljarder dollar i biståndsmedel, som inte har kunnat utnyttjas och av vilka 700 miljoner dollar kommer från Världsbanken.

Det är mot denna bakgrund inte förvånande att många nu ställer sig frågan hur framtiden kommer att gestalta sig för multilaterala biståndsorgan med hänsyn till det klart växande missnöjet hos allt fler givarländers regeringar. Om den nuvarande utvecklingen fortsätter är det troligt att förtroendet i väst fortsätter att urholkas och därmed följer att stöd dras tillbaka från de

multilateralala organ som man anser missköter sig mest. Sålunda lämnades nya bidrag till IDA 1984 från regeringarna i USA och Japan först efter stor tvekan och långvariga överläggningar och diskussioner.

Program för besparing och neddragning av verksamheten har dock på flera håll befunnits väl motiverad och det finns många tecken som tyder på att de skulle vara möjliga att genomföra. I mitten av 70-talet drog sig USA ur ILO (International Labour Organization) på grund av att organisationen blivit alltför politiserad. Delvis genom frivilliga bidrag överlevde organisationen den 25-procentiga minskning av budgeten som USAs tillbakadragande medförde. Trots att endast 240 tjänster av totalt 2 750 togs bort, minskades budgeten för stabsavdelningarna vid huvudkontoret med upp till 40 procent under det att större vikt lades vid fältarbetet. Till följd av dessa reformer anslöt sig USA åter till organisationen.

Saknas regler och rutiner för extern utvärdering av organisationernas verksamhet och resultat blir kostnadsmedvetna bidragsgivare allt mindre benägna att öka sina bidrag. Tyvärr tycks ändå många organisationer fortfarande anse även generella och svepande värderingar tillräckliga för att besvara kritiken. Följande citat från "IDA in retrospect" (publicerade 1982 av Världsbanken) ger ett smakprov:

"IDA har varit en mycket framgångsrik och effektiv utvecklingsorganisation. Dess betydelse är svår att bedöma eftersom dess resultat, och det rör sig verkligen om resultat, är följden av en verksamhet och av satsningar av vilka IDA bara utgör en del, och ofta bara en liten del. Vad som emellertid kan sägas är att inför den oerhört svåra uppgift som IDA har fått har man använt sina pengar på ett förnuftigt sätt, till myckét nyttiga och vitala ändamål."

Ett alternativ till att försöka reformera multilaterala organ skulle kunna vara att påskynda bidragsutvecklingen från multilaterala till bilaterala biståndsorgan. Men en del problem med multilaterala biståndsorgan gäller också vissa nationella eller bilaterala organ, t ex brist på klart formulerade mål och rutiner för utvärdering av uppnådda resultat. Här har bilaterala organ fördelen att stå i direkt kontakt med biståndskällan och borde därför lättare kunna avkrävas effektivitetsanalyser. I synnerhet kan bilateral biståndspolitik bättre anpassas till ett visst lands ekonomiska struktur och behov.

Det är uppenbarligen så att en stark opinion i dag talar för en övergång från multilateral till bilateral hjälp. Multilateralt bistånd kan förmodligen aldrig återvinna den popularitet eller ökning av medlen som det hade under 60- och 70-talen när samtidigt erfarenheten, styrkan och anseendet hos många bilaterala organ har ökat. Samtidigt har "biståndsdriftskostnaderna" minskat i takt med att nationella biståndsorgan utvecklat allt bättre organisationer och förvaltningar. Dagens SIDA är förvisso en helt annan organisation än på det "flummiga" 60-talet. Just med tanke på SIDAS kunnande och effektivitet har Sverige all anledning att ägna ökad uppmärksamhet åt och satsa mer resurser på svenskt bilateralt bistånd.

Skuldkrisen och det multilaterala biståndet

De fortgående och kontinuerligt förvärrade skuldsvårigheterna för ett antal utvecklingsländer gör behovet av reformer hos de multilaterala biståndsorganen särskilt akut.

Under de två senaste åren har merparten av u-länderna haft utomordentligt betungande problem att sköta betalningarna på sina omfattande utlandslån. Län-

derna i Östeuropa har stött på liknande svårigheter. Den långvariga konjunkturedgången i världen med åtföljande låga råvarupriser, u-ländernas främsta exportinkomstkälla, och höjda räntor är de främsta förklaringarna till dessa svårigheter, vilka beloppsmässigt har varit mest omfattande för de nyligen industrialiserade länderna i Latinamerika. Men allvarliga svårigheter har också drabbat de minst utvecklade länderna – ”fjärde världen” som de numera börjar kallas – trots att dessa skulder bara omfattar cirka 2–3 procent, av alla utestående lån till u-länder.

I takt med att skuldkrisen förvärrats, har uppmärksamheten mer och mer koncentrerats på Latinamerikas utsatta läge. Eftersom svårigheterna kvarstår och tilltar i omfattning trots Internationella Valutafondens ekonomiska återhämtningsprogram och trots omläggning av återbetalningarna, är det uppenbart att många av dessa länder lider av djupgående strukturella obalanser. Om än denna betoning på Latinamerika är berättigad vad avser beloppen, förbiser man ofta den allvarligt och fortgående förvärrade situationen i fjärde världen, där problemen också uppstått som en följd av den konjunkturmässiga nedgången i världsekonomin, men där de drabbade länderna är ofantligt mycket mer beroende av ensidig råvaruexport och därmed mycket värre drabbade av den kraftiga nedgången i råvarupriserna på världsmarknaden. Fallet i råvarupriserna är det största sedan 30-talet. I många fall har de svårt utvecklade länderna varit och är fortfarande beroende av exportinkomsterna från en enda vara, vilka svarar för samtliga valutaintäkter. Den politiska och ekonomiska stabiliteten har försämrats kraftigt för flera av dessa länder som en följd av den ekonomiska krisen, samtidigt som många av länderna är ytterst sårbara för och drabbade av naturkatastrofer – särskilt torkan i Afrika söder om Sahara.

Den hemska sanningen är att även i u-länderna har det marxistiskt eller socialistiskt indoktrinerade plan-ekonomiska systemet visat sig totalt förödande för ländernas förmåga att bygga upp en självförsörjande ekonomi vad gäller sådana absolut elementära funktioner som livsmedel, bostäder och distribution. I de stora och rika socialistländerna har man kunnat betala priset för misslyckandet genom att konstant bli kvar i ett ekonomiskt klimat på randen av existensminimum. I de fattiga länderna i fjärde världen har denna ideologi påtvingats befolkningen till priset av outhärdligt armod och lidande.

En annan hemsk sanning är att utformningen av de rika ländernas biståndsgivande – både multi- och bilateralt – inte sällan varit den främsta stöttepelaren eller förutsättningen för de fattiga ländernas regimer att bedriva sin förödande inhemska ekonomiska politik. Inte minst Sverige har all anledning att besinna utformningen av sin biståndspolitik med tanke på den ekonomiska utvecklingen i de länder till vilka vi koncentrerar merparten av vårt bilaterala stöd.

Krisen har fortsatt att förvärras trots det senaste årets konjunkturuppgång i världen och en viss återhämtning i råvarupriserna. Problemens långsiktiga natur varslar om såväl ekonomisk som politisk katastrof, om inte hjälpen utifrån kan utökas.

I de fattigaste länderna har man tidigare sällan haft råd med kommersiell finansiering på marknadsmässiga villkor i någon större utsträckning. Viljan att låna mer till dessa länder har nu minskat ytterligare, både på grund av de fortsatta problemen och på grund av att allt tillgängligt utlåningsutrymme nu reserveras för att klara de latinamerikanska ländernas behov.

Den fjärde världen har genom den världsekonomiska krisen drabbats av total och förödande ”kredittorka”. I det närmaste all investeringsverksamhet i dessa länder

har också upphört. Därmed har länderna hamnat i den ondaste av alla onda cirklar. Utan tillgång till normala handelskrediter kan den inhemska ekonomin inte återkomma igång, men detta kräver oundgängligen också att man får respit med räntor och återbetalning av gamla lån. I flera fall är den enda realistiska utvägen att dessa äldre lån avskrivs eftersom de aldrig kommer att kunna återbetalas av de fattigaste länderna i motsats till vad som gäller för de latinamerikanska. Men genom att gamla lån är nödlidande och man inte realistiskt kan räkna med att någonsin se dem återbetalda kommer inga nya krediter att lämnas av det internationella banksystemet eller näringslivet.

Problemet är att genomföra en total ekonomisk rekonstruktion av ett antal länders ekonomier. Varje sådan insats måste ha som mål att i första hand förse länderna med nya eller färska pengar främst i form av bistånd eftersom nya krediter eller lån endast skulle göra dessa länders redan orimliga skuldbörda ännu mer förkvävande. Att sätta så djupt sönderkörda ekonomier i fungerande skick kräver stora finansiella insatser, tålamod och tid. Skuldskrisen kommer att bestå i alla sina väsentliga delar, om än med förändrad tyngd, under resten av detta sekel.

Även om de fattigaste u-ländernas samlade och enskilda skuldbörda är liten i förhållande till Latinamerikas skulder är beloppen stora nog för att omöjliggöra en fortsatt kreditgivning från den privata sektorn och det är inte heller sannolikt att bilateralt bistånd skulle ställas till förfogande i behövlig omfattning.

Det måste därför bli de multilaterala biståndsorganen som åläggs uppgifter att rädda den fjärde världen från total ekonomisk katastrof. Multilaterala organisationer är redan betydelsefulla för denna uppgift och de bidrog redan 1981 med omkring en tredjedel av all finansiell hjälp till dessa områden. Omkring hälften av

de totala biståndsbetalningarna från de multilaterala organen går till de fattigaste u-länderna.

Dessa länders trängande behov och snabbt fortgående försämrade situation måste dock vara ett bevis på att tidigare biståndsgivning inte varit effektiv. Det finns inte heller mycket som pekar på att fortsatt biståndsgivande i nuvarande former skulle leda till en förbättring inom överskådlig framtid. Behovet av reformer för högre effektivitet hos de multilaterala organen har alltså blivit mera markant genom utvecklingen i de fattigaste mottagarländerna.

Organisationer med internationellt stöd torde vara den enda utvägen att mobilisera de stora insatser och gemensamma ansträngningar från västvärlden som behövs för att säkerställa dessa länders överlevnad. Viktigast av allt är behovet att bygga upp solida kommersiella infrastrukturer och därmed skapa en början till sunda, oberoende marknadsekonomier. Det gäller också att säkerställa att biståndet inte hamnar i händerna på de rika och de av dem styrda, inte sällan korrupta centralbyråkratierna i dessa länder — "kleptokratierna" — utan går till insatser för att rekonstruera ländernas interna ekonomi och då särskilt jordbruket och de fattiga på landsbygden. Vad det gäller är att snabbt och effektivt stoppa den process varigenom "de fattiga i de rika länderna ger till de rika i de fattiga länderna".

Detta är uppenbarligen inte någon lätt uppgift. Fastän biståndsorganen alltid strävat efter att åstadkomma en jämn fördelning av utveckling och välstånd inom u-länderna, verkar dock vissa multilaterala organisationer ha lättare än andra att genomföra denna politik. Särskilt borde mindre multilaterala organ uppmuntras att göra biståndet från de utvecklade länderna till en drivkraft för återhämtningen i den fjärde världen.

Resultat har uppnåtts inom fattiga länder där man börjat komma till insikt om att den i reaktionär marxis-

tisk tradition sönderplanerade planhushållningsideologin förorsakat förödande ekonomiska skador och att det nu gäller att återinföra den fundamentala marknadsekonomi som man ursprungligen hade och som fungerade väl även under kolonialtiden.

Valutafonden och Världsbanken

Fondens viktigaste uppgift under skuldskrisen har varit att upprätta rekonstruktionsplaner för de drabbade länderna, främst i Latinamerika, och få de sistnämnda att acceptera dessa planer. Det senare har av naturliga skäl varit den svåraste delen av arbetet men också den viktigaste eftersom det varit förutsättningen för att mobilisera nya krediter från fonden i samverkan med krediter från det internationella bankväsendet.

Utan att gå in på någon detaljerad redogörelse för hur arbetet bedrivits kan man konstatera att fondens insatser varit framgångsrika och en världsekonomisk finansiell katastrof har kunnat undvikas trots alla olycksprofeters prognoser under de senaste åren.

Det mesta tyder på att fonden kommer att lyckas med rekonstruktionerna av Latinamerikas ekonomier även om det kommer att kräva fortsatta stora insatser och dröja många år innan krisen är övervunnen.

De fattigaste länderna har också påkallat fondens hjälp och fått den, men vad gäller dessa länder har det internationella näringslivet och bankväsendet inte i tillnärmelsevis samma omfattning som gäller Latinamerika bidragit med några väsentliga insatser. Som beskrivits i det föregående beror detta på de fattigaste ländernas väsentligt värre situation i förening med deras relativa litenhet. Det kan också uttryckas som att det har bedömts klokare att helt överge landet ifråga än att riskera nya pengar i förhållande till den begränsade fordran man har.

Oavsett vilken ideologisk syn man har på det internationella näringslivets och bankväsendets ställning och skyldigheter gentemot den fjärde världen måste man beakta vad som är realistiskt möjligt att åstadkomma för att rädda dessa länder från ekonomisk katastrof. Utifrån en sådan värdering kan man konstatera att vad som i ett första avgörande skede måste göras endast torde kunna åstadkommas av fonden och banken med medlemsländernas fulla stöd.

Nya krediter måste ställas till dessa länders förfogande för att säkra deras överlevnad. Därmed inte sagt att ländernas nuvarande skulder skall garanteras eller betalas av fonden och banken. Men de rekonstruktionsprogram man genomför måste baseras på ett åtagande att någon gång i framtiden betala igen gamla skulder. Kan en sådan utfästelse inte lämnas kan den internationella privata sektorn inte förväntas lämna nya krediter eller göra nya investeringar i dessa länder.

Att återupprätta ett lands kreditvärdighet kräver respekt för gamla åtaganden. Inte minst är detta en absolut förutsättning för att länderna åter skall komma i åtnjutande av normala handels- och investeringskrediter. Utan sådana kommer tillfrisknandet aldrig igång. Det gäller alltså att snarast möjligt skapa förutsättningar för gemensam ny kreditgivning från fonden, banken och det internationella näringslivet och bankväsendet.

Enskilda länder kommer att stödja de fattigaste ländernas ekonomiska rekonstruktion med olika former av statusunderstödda krediter och kreditgarantier men den fortsatta samlade tillväxten av dessa insatser är inte alltid önskvärd och kommer aldrig att vara tillräcklig för att täcka det samlade behovet. En ensidig sådan utveckling leder till fortsatt osund internationell kreditkonkurrens.

För att undvika en osund utveckling med bundna biståndskrediter måste nya multinationella former av bi-

stånd utvecklas och det synes naturligt att de administreras i samarbete med fonden och banken. Det kan inte uteslutas att man i så fall kan komma att bedöma det nödvändigt att sådant bistånd lämnas genom andra multinationella organ. Den rådande uppfattningen tycks vara att fondens och bankens etablerade statuter och angivna verksamhetsformer inte får rubbas. En mera riskfylld "biståndslångivning" från t ex Världsbanken kommer att möta kritik från tidigare långgivare till banken – köpare av dess obligationer – och försvåra bankens framtida upplåning.

Den handel och investeringskreditgivning som krävs kommer att vara så omfattande och riskfylld att den endast kan hanteras multinationellt och i internationellt solidariskt samarbete. Särskilt angeläget synes det vara att upprätta ett multinationellt garantiinstitut som garanterar krediter lämnade av internationella banker och företag. Nödvändigheten av ett multinationellt garantisystem har ofta framförts under senare tid och lika ofta avfärdats som en utopi.

Det har sagts att man aldrig kan nå en internationell enighet om ett sådant garantiinstituts utformning och verksamhet. Skulle ändå ett sådant institut kunna upprättas har det sagts att dess beslutsprocess skulle bli alltför byråkratisk och långsam; detta baserat på erfarenheter av multinationella instituts verksamhet. Men dessa svårigheter torde kunna övervinnas genom att ett sådant garantisystem hanteras av respektive kreditgivande land som i sin tur via sitt eget garantiinstitut är anslutet till det multinationella systemet. Man kan också diskutera ett system genom vilket de kreditbehövande länderna får nödvändigt stöd att själva få sina krediter garanterade av ett multinationellt institut. Lokala utvecklingsbanker skulle vara väl ägnade att administrera ett sådant system under "limiter" beviljade av det multinationella systemet.

Frågan om fondens och bankens roll för att bidra till skuldkrisens lösning för den "fjärde världen" är ett stort ämne i sig. Det viktiga att konstatera är att krisens lösning oundvikligen kräver stöd av biståndsmedel och, som ovan sagts, måste detta bistånd uppgå till så stora belopp att de kan mobiliseras endast i multinationell samverkan.

Bland de mest framgångsrika biståndssatsningar som gjorts under de senaste decennierna har varit de regionala och nationella utvecklingsbankerna i u-länderna och som i de flesta fall stärkts och stötts finansiellt och administrativt av International Finance Corporation (IFC). Dessa bankers verksamhet har koncentrerats på att stimulera främst småskalig företagsamhet i u-länderna samt uppbyggnaden av en solid ekonomisk och kommersiell infrastruktur.

International Finance Corporation (IFC)

IFC finansierar den privata affärssektorn i utvecklingsländer i form av riskkapital och lån utan statlig garanti. Det gäller privata projekt i utvecklingsländerna, som startas såväl av inhemska som utländska företag. 120 länder däribland Sverige är medlemmar i IFC vars verksamhet omfattar även stöd till utveckling av kapitalmarknader i utvecklingsländer. Det är relativt få bilaterala biståndsorgan som arbetar inom detta viktiga område (Sverige har Swedfund som bildades 1978) och få av dessa är av den storleken och har den expertis som IFC kunnat bygga upp sedan starten 1956.

IFC fyller således en speciell och viktig funktion och kan dessutom få ett direkt mått på hur ekonomiskt effektiva de använda medlen är genom att framgången eller misslyckandet kan mätas direkt genom resultaten för de företag som de stöder i utvecklingsländerna. Den omfattande förberedande utredning som organisatio-

nen gör för att identifiera livskraftiga investeringar och därefter dess hjälp till och granskning av projekten gör att misslyckandena reduceras till ett minimum. Dess roll som katalysator, genom att uppmuntra andra investerare och liknande projekt, har lett till en positiv effekt på utvecklingen av främst mindre och medelstora företag i dessa länder.

Utvecklingsbanker

En mångfald institutioner av denna typ finns i ett stort antal länder. Deras huvudsakliga uppgift är att tillhandahålla långfristig finansiering till affärsföretag genom lån och riskkapital samt garantera obligationsemissioner och andra finansieringsformer för bolag i ett enskilt utvecklingsland eller grupp av länder. De är ibland organiserade för att betjäna en särskild sektor inom näringslivet, till exempel tillverkningsindustrin, jordbruket eller turismen. Vanligtvis är de ganska små.

Finansiellt stöd till utvecklingsbankerna tillhandahålls främst genom deras egen förmåga att skaffa kapital på de internationella kapitalmarknaderna. De får också stöd av Världsbanken, IDA, genom riskkapital från IFC eller direkt från enskilda regeringar. Sverige lämnade totalt 180 miljoner kronor till fyra sådana institutioner 1983–84. Statliga eller privata intressen i landet eller en blandning av dessa två svarar i allmänhet för det faktiska ägarskapet och det dagliga ledningsarbetet.

Fördelarna är många med denna typ av satsning i utländer. Utvecklingsbankerna verkar, i likhet med IFC, för utveckling genom etablering och utbyggnad av affärsföretag. De är strukturerade och sköts ungefär som en affärsbank. Deras effektivitet och framgång är således direkt mätbara med analytiska kriterier – aktie- och låneportföljens kvalitet, avkastning, återbetalningsför-

måga etc, precis som för vilket vanligt affärsföretag som helst, och man kan därmed i likhet med affärsföretag göra en direkt bedömning av bankernas effektivitet och framgång.

Utvecklingsbanker inriktar sig på begränsade områden — ett enskilt land eller landgrupp och ofta på endast en marknadssektor. Detta och deras affärsmässiga mål gör att de är relativt små jämfört med större multilaterala organ. Tendenser till en växande byråkrati och extravagans begränsas alltså genom storleken av den marknad där de är verksamma. Den geografiska närheten bidrar också till att de koncentrerar sig mer effektivt på de viktigaste uppgifterna, vilket borde bidra till ett minimum av slöseri.

På det hela taget lämnar utvecklingsbanker en form av multilateralt bistånd som gör att man undviker många av de problem som de multilaterala organisationerna nu ställs inför. Den särskilda karaktären på bankernas verksamhet, som lätt kan redovisas, leder till att kostnadsmedvetna regeringar i givarländer kan förvissa sig om att de multilaterala bidragen blir effektiva, och de borde därför i framtiden bli ett väsentligt mera tungt vägande inslag eller form för multilateralt bistånd.

Slutsatser

Det finns stora problem inom många multilaterala biståndsorgan. Endast om vittomfattande reformer genomförs i många större organ kan stödet från väst förväntas fortsätta.

Samtidigt förefaller det som om multilateralt bistånd genom mindre organ med en stramare organisation, särskilt utvecklingsbanker, alltmer kommer att föredras av bidragsgivarna framför bidrag till de större multilaterala biståndsorganen med deras tunga byråkratier. Dessa typer av multilaterala organ kommer dock, om

inte annat så på grund av den internationellt byråkratis-
ka trögheten, att fortsätta att spela en roll i utvecklings-
arbetet och upprätthålla traditionen med internationellt
biståndssamarbete.

Det är viktigt att utvecklingsmålen för de multilatera-
la organen klart definieras. Här, liksom inom många
andra områden, måste man frånga de stora, idealistiska
förhoppningarna från 60-talet och övergå till mer prosa-
iska och samtidigt mer realistiska mål under 80-talet.
Det är inte bara att finansiering från väst kommer att
minska om sådana åtgärder inte vidtas utan risken är att
utan närmare definiering och uppfyllelse av målen
kommer utvecklingen i tredje världen knappast att göra
några framsteg. Vi kommer att få se en utveckling präg-
lad av "tillväxt utan utveckling". I synnerhet för de
länder som nu befinner sig i djup ekonomisk kris är
konkreta och snabba framgångar i utvecklingsarbetet
nödvändiga om man skall lyckas avvärja förvärrade och
nya svårigheter.

Det är inte lätt att definiera målen inom det stora
område som utvecklingsarbetet utgör. Ändå visar arbe-
tet inom sådana organ som utvecklingsbanker och IFC
att det är möjligt.

7 Svenskt bistånd, export och investeringar i Tredje Världen; en översikt över aktuella erfarenheter

Jan Ekman*

Under senare år har det i olika sammanhang framförts alltmer högljudda krav på att den svenska u-hjälpen skall styras mera till inköp av svenska varor. Man ställer krav på att hjälpen skall gynna svensk produktion. Bakgrunden till dessa krav är viktiga förändringar i landets ekonomi och därmed i den svenska opinionen.

Liksom på alla andra håll i västvärlden där man drabbats hårt av den ekonomiska stagnation och nedgång, som utlöstes med oljeprishöjningarna, har de stora u-hjälpsbidragen kommit att betraktas som en försummad möjlighet att öka efterfrågan på varor från den inhemska produktionen och därmed få en positiv inverkan på sysselsättningen här. Debatten har spåtts på med argument och exempel där man kunnat påvisa att svenska u-hjälpsbidrag använts av mottagarlandet till inköp från icke svenska tillverkare i direkt konkurrens med motsvarande svensk produktion. När efterfrågan från de traditionella svenska exportmarknaderna minskat har man alltmer argumenterat för att binda den svenska u-hjälpen allt starkare till upphandling i Sverige.

Den minskade efterfrågan på svenska varor har berott på en svag ekonomisk situation på de traditionella svenska exportmarknaderna och på de stora marknadsandelsförluster svensk industri drabbades av som en följd av den inhemska kostnadsexplosionen i mitten på

* Under medverkan av Mary Foster.

70-talet. I sistnämnda avseende hade Sverige under ett antal år problemet med en övervärderad valuta gemensamt med de flesta mottagarländerna av svenskt bistånd.

Övervärderad valuta är för ett u-land ett mycket svårare problem än för ett land med Sveriges ekonomiska struktur. För u-landet innebär en devalvering svåra sociala påfrestningar eftersom dessa länder genomgående är stora livsmedelsimportörer. Även om Singapore inte längre kan räknas som underutvecklat utgör landet ett intressant exempel på hur besvärande problemen med en övervärderad valuta kan vara. Singapore importerar i det närmaste alla livsmedel men är för sysselsättningen starkt beroende av att locka till sig industriell tillverkning för export till i-länder i konkurrens med andra lågprisländer i området.

Enkätresultaten

Trots den relativt intensiva debatt som förts i frågan om att binda svenskt bistånd till upphandling av svenska produkter har föga analytiskt arbete lagts ned på att försöka utvärdera hur betydelsefulla biståndsmottagarländerna är och kan tänkas bli för svensk export och om de verkligen är värda koncentrerade exportstödjande åtgärder. Därför har vi genomfört en studie som syftar till att försöka analysera svensk exportindustris erfarenheter av och synpunkter på dessa länder som köpare av svenska produkter.

Avsikten med studien var främst att ge en beskrivning och en analys av svensk handel med och investeringar i tredje världen. Arbetet gjordes med hjälp av ett frågeformulär i början av 1984, som besvarades av 62 större svenska exportföretag, av vilka några är engagerade i gruvbrytning i tredje världen. Både de stora mul-

tionella företagen och andra mindre företag, för vilka exporten dock är av betydelse, har inkluderats. Resultaten anges i detalj i slutet av detta kapitel. I det följande lämnas en sammanfattning av de slutsatser svaren ger anledning till.

Exporten från Sverige till icke oljeproducerande utvecklingsländer uppgick till totalt 10,7 procent av Sveriges export 1983. Även om denna andel i procent inte är stor i jämförelse med exporten till industriländerna, är det klart att dessa länders position och betydelse har ökat för många företag under senare år. Exporten från Sverige till utvecklingsländerna utanför OPEC har ökat från fem miljarder kronor (9,2 procent av den totala exporten) 1973 till nära 18 miljarder 1983 (10,7 procent). Svenska företags direkta investeringar i samtliga utvecklingsländer har ökat från 522 miljoner kronor 1973 till 1,5 miljarder 1983. Som jämförelse kan nämnas att det totala offentliga biståndet från Sverige var 6,5 miljarder kronor under 1983–84. Därav avsåg 4,7 miljarder bilateralt bistånd.

Man kan alltså konstatera att 80/20-regeln gäller med råge för den svenska exportens fördelning. Våra traditionella närmarknader – de nordiska länderna och övriga Europa – är de dominerande köparna av svensk export. Öststaterna, som under de senaste decennierna åtnjutit stort utrymme i all diskussion om var det finns en stor svensk exportpotential, representerar en mindre marknad för Sverige än utvecklingsländerna med sin trots allt begränsade import av svenska varor.

Resultaten visar att de tillfrågade företagen exporterar ett stort urval produkter till icke oljeproducerande utvecklingsländer, i synnerhet till nyligen industrialiserade länder i Latinamerika och Asien. Försäljningen till de fattigaste länderna är mindre omfattande och ofta sporadisk. Det var inte många av de nu undersökta företagen som sålde någon större del av sin totala pro-

duktion till någon del av tredje världen. 54 procent av dem sålde mindre än 10 procent av totalproduktionen och bara 11 procent sålde över 25 procent av sin produktion till dessa länder.

Kontakter med de nyligen industrialiserade länderna är mer framträdande för svenska företags dotterbolag och andra direktinvesteringar. Över hälften, 38 företag, har ett eller flera dotterföretag i tredje världen och 19 av dessa har etablerat sig i Brasilien. Representation i Singapore och Malaysia är också vanlig. För 77 procent av företagen är dock mindre än 10 procent av produktionen förlagd till utvecklingsländer, och inget hade mer än 25 procent av sin produktion förlagd till dessa länder.

Detta allmänna mönster kontrasterar skarpt mot fördelningen av svenskt bistånd till tredje världen. Det mesta bilaterala biståndet lämnas till s k programländer, 18 av de fattigaste länderna, bland vilka ingår Tanzania, Vietnam, Moçambique och Indien. Svenska företags försäljning och dotterbolag i de flesta av dessa — Indien är dock något av ett undantag — är mycket begränsade.

Ehuru företagens engagemang i tredje världen vanligen koncentreras till mer utvecklade länder, är dock de problem som konfronterar dem både omfattande och svåra. 86 procent av företagen har haft finansierings- och betalningsbesvär i samband med försäljning till utvecklingsländer. Förseningar orsakade av byråkratisk intervention har också inträffat och de svarande företagen beskriver ett stort antal andra svårigheter, bl a importkontroll.

För dem som har dotterbolag i dessa länder var de oftast nämnda svårigheterna politisk osäkerhet, restriktioner vid hemtagning av vinster och bristen på yrkesutbildad arbetskraft. Tvånget att ingå joint ventures med lokala företag, importförbud för råvaror, ekonomisk

instabilitet samt valuta- och betalningssvårigheter, i synnerhet i skuldkrisländerna, nämndes också.

Emellertid betraktade 70 procent av företagen de goda marknadsutsikterna i utvecklingsländerna som ett viktigt motiv för sin försäljning där. Betydelsen av dessa länder som "överskottsmarknader" när efterfrågan på andra håll sviktar samt för diversifiering framgick också klart. Handelskrediter knutna till bistånd ansågs dock i allmänhet inte vara särskilt betydelsefulla och endast sju företag betraktade tillgång till dessa som ett viktigt motiv.

För företag som etablerat sig i dessa länder var också attraktiva tillväxtutsikter av betydelse, men de flesta företagen (59 procent) vill sälja både i produktionslandet och utomlands; bara 13 företag tillverkade uteslutande för att möta efterfrågan i produktionslandet. Hotet om eller närvaron av importrestriktioner var dock också av vikt.

Vad gäller företagens förväntningar på framtiden är den genomgående inställningen inte mer än svagt optimistisk. Medan 51 procent av företagen väntar sig ökad relativ betydelse för försäljning till utvecklingsländerna under de närmaste fem åren, tror 54 procent att den relativa betydelsen av dessa marknader skall bli densamma eller minska. Summan överstiger 100 procent eftersom en del företag skilde mellan framtidsutsikterna i olika områden — uppgång i Fjärran Östern och nedgång för Latinamerika.

Vid en uppskattning av lönsamheten hos dotterbolag och andra etableringar utomlands förväntar sig flertalet svarande företag en måttlig eller väsentlig förbättring under de närmaste fem åren, men en stor minoritet tror att de inte kommer att få uppleva någon förändring eller en nedgång. Då de flesta företag svarade att deras dotterbolag i utvecklingsländerna hade visat sig mindre lönsamma än etableringar annorstädes i det förflutna,

kan dock dessa svar kanske vara något uppmuntrande.

Många av de svarande företagen med dotterbolag i tredje världen har varit engagerade i eller planerar nu egna initiativ för att mildra de svårigheter de råkar ut för. Särskilt har flera av dem verksamt bedrivit utbildning av de anställda i dessa länder. Mestadels bedömdes dessa projekt som allmänt lyckade.

Företagen tillfrågades också om sina kontakter med nationella och internationella biståndsorganisationer. Det är uppmuntrande att notera att en stor majoritet av företagen har varit i kontakt med de nationella biståndsorganen och ett stort antal också med internationella biståndsorganisationer. I det stora hela sägs dessa kontakter ha varit givande.

För kontakter med inhemska biståndsenheter har exportkrediter, andra former av finansiell hjälp, informationsflöden samt industriellt-tekniskt samarbete varit vanligt förekommande. Andra kontakttyper som omnämns är order direkt från SIDA eller via SIDA från utvecklingsländerna.

Relationerna med multilaterala biståndsorgan har varit likartade men har i ett större antal fall tagit formen av informationsflöden från multilaterala organisationer än från inhemska svenska biståndsorgan. Finansiell hjälp och exportanknutna krediter utgör en mindre ofta utnyttjad länk mellan företagen som svarade och de internationella organisationerna än som är fallet med de nationella organisationerna. Hjälp med försäljning samt order från dessa multilaterala organ var också av betydelse för somliga.

Personliga reflexioner

De svar som erhöles på enkäten ger anledning till vissa reflexioner om samverkan mellan svenskt bistånd och svensk utrikeshandel och då främst exporten. Synpunk-

terna i det följande kan alltså inte direkt utläsas ur svaren eller sägas spegla de svarandes uppfattningar.

Företagens svar på frågorna om framtidsutsikterna för försäljning till u-länder tyder på att det skett en omvärdering, kanske i vissa fall en tillnyktring, i bedömningen av dessa länders marknadspotential. Den tidigare ganska allmänt spridda tron på u-länderna som snabbt kommande stora avsättningsmarknader för den rika världens exportindustrier var en produkt av 50-talets utvecklingsoptimism. Efter tre decenniers erfarenheter har drömmen förvandlats till en myt och kommit att erkännas som en sådan vad gäller de kommersiella möjligheterna.

Samma hälsosamma omvärdering tycks inte ha genomförts på politiskt håll där man i allt väsentligt håller fast vid oförändrade kriterier på mottagarländernas politiska identitet och påstådda ambitioner trots att man på de flesta håll kunnat konstatera att länderna inte kommit närmare någon mera demokratisk ordning med omfördelning och höjd levnadsstandard för befolkningen i de svenska s k mottagarländerna. I många fall har utvecklingen varit den motsatta i enlighet med en mer eller mindre medveten politisk ambition hos regimen i dessa länder.

Uppenbarligen lämnar biståndsorganen värdefull hjälp till många företag och biståndsorganen och deras projekt i utvecklingsländerna skapar årligen en stor volym exportorder. Det tycks dock finnas goda och för alla parter värdefulla och konstruktiva möjligheter att utveckla samarbetet mellan biståndsorganen och företagen, något som kan vara till nytta för såväl Sveriges ekonomi som utvecklingsländernas.

Särskilt tycks det under senare år ha funnits argument för en ökning av exportanknutna biståndskrediter. Redan tidigare har många västerländska stater utarbetat formella biståndsprogram som binder upp stör-

re delen av ländernas bilaterala biståndsprogram. I Sverige liksom i övriga Skandinavien har dock det bilaterala biståndet varit nästan helt obundet till helt nyligen. Det är först från 1981 som ett exportkreditsystem knutet till bistånd har tillämpats. Dessa s k u-krediter, varav upp till 25 procent utgör gåva, går till utvecklingsländer för att användas vid finansiering av svenska bolags exportprojekt i dessa länder och bedöms vara fördelaktiga för mottagarens ekonomiska utveckling. De finansieras av det av staten och bankerna samägda exportkreditinstitutet Svensk Exportkredit (SEK) och alla krediterna garanteras av Exportkreditnämnden (EKN), det statliga exportkreditförsäkringsorganet.

Denna sorts arrangemang har funnit ökat stöd hos västerländska biståndsgivare, när inhemska ekonomiska svårigheter har framtvingat försök att säkerställa att en större del av biståndspengarna återgår till givarländerna genom exportorder som genererats av biståndet men också för att möjliggöra en anpassning av villkoren för exportkrediterna till mottagarnas återbetalningsförmåga. Önskemål har ofta framförts till de svenska myndigheterna att utvidga detta program för att göra det möjligt för svenska exportörer att erbjuda samma fördelaktiga villkor och säljstödande möjligheter som nu tillhandahålls exportörer i många med Sverige konkurrerande länder. För närvarande är dock endast omkring 25 procent av det svenska biståndet bundet på detta sätt, vilket fortfarande är ringa jämfört med många andra länder.

Men i samma takt som ovan beskrivna former av bunden hjälp ökat i omfattning har den blivit föremål för ökad kritik. Vad gäller det enskilda givarlandets egen ekonomi har det med tungt vägande argumentering hävdats att alla former av bunden u-hjälp innebär subsidiering av en sektor av givarlandets inhemska industri. Om man trots alla marknadsekonomiska grund-

begrepp ändå anser att sådana subsidier är acceptabla vore det mera logiskt att i stället bedriva denna politik internt inom givarlandets inhemska ekonomi.

Ur internationellt perspektiv finns det dock mycket som talar för att det lilla Sverige med sitt stora utrikes-handelsberoende bör bekämpa alla former av bundna hjälpprogram. Tyvärr går det inte att utröna hur mycket av andra länders bistånd som används för inköp av svenska varor. Vi kan bara konstatera att ökad internationell bunden u-hjälp indirekt måste vara till nackdel för Sverige med hänsyn till hur stor obunden hjälp som fortfarande lämnas av andra västländer. Erfarenheterna visar också att varje gång vi försökt följa med i denna konkurrens har villkoren för bunden hjälp internationellt sett gjorts ytterligare mera förmånliga för mot-tagarländerna. Vi har nu nått den situation där Sverige inte längre utan orimliga ekonomiska uppoffringar kan följa med i den konkurrensen.

Flera länder har nu liksom Sverige också anslutit sig till en linje där man kräver att bunden hjälp och/eller alltför "mjuka" exportkreditvillkor måste bli föremål för en internationellt bindande överenskommelse. Man vill övergå till ett system där överdrivet mjuka krediter skall ersättas med ett direkt gåvoinslag som skall uppgå till minst 25 procent av hela leverans- eller kreditvärdet.

För att få till stånd en bättre praxis på detta område har USA nyligen i konkurrens med franska erbjudanden tillkännagivit att Export-Import Bank i Washington kommer att bjuda under varje franskt erbjudande oavsett storlek och kostnad och har så gjort i några uppmärksammade fall. Tyvärr ligger det bortom vårt lands ekonomiska möjligheter att på samma sätt agera internationell ordningsvakt för bunden u-hjälp i form av subsidierade blandade krediter. Men det ligger själv-fallet i svenskt intresse att få slut på dessa avarter.

Visserligen är det fullt förståeligt om svenska exportörer och deras anställda anser det orättvist och för vår ekonomi skadligt att gå miste om u-landsleveranser på grund av bristande stöd i form av svenska u-landskrediter. Men samtidigt är det angeläget att påvisa hur farlig och på längre sikt ohållbar denna väg att öka vår export är för hela vår ekonomi.

Även om det finns företag som med fog kan hävda att det "bundna" biståndet är betydelsfullt för deras export är det inte den enda väg på vilken officiellt bistånd "återgår" till Sverige i form av biståndsgenerande exportorder till svenska bolag. En nyligen genomförd undersökning av SIDA visade att under 1982–83 "återgick" faktiskt mellan 44 och 52 procent av allt bilateralt bistånd. Export genererades alltså direkt av biståndet där detta var direkt knutet till inköp av svenska varor och tjänster med omkring 25 procent av det samlade biståndet, medan obundet bistånd genererade exportorder som gått till svenska företag i de återstående 19–27 procenten av fallen.

I alldeles för liten omfattning uppmärksammade och påtalade vi de verkliga orsakerna bakom att Sverige förlorade sin andel av världshandeln under 70-talet. Endast i mycket begränsad omfattning – och av marginell ekonomisk betydelse – berodde detta på att vi blev utkonkurrerade av andra länders mera förmånliga exportkreditsystem, blandade krediter och direkt bunden u-hjälp. Det var vår kostnadsexplosion i förening med en alltför länge bibehållen för hög valutakurs som var de främsta skurkarna i det sorgedramat. En långgrandig föreställning som vi inte kan känna oss säkra på att inte tvingas behöva se i repris inom de närmaste åren.

Trots det olämpliga i att driva en statlig utrikeshandelspolitik med starka inslag av subsidier, bunden u-hjälp, blandade eller mjuka krediter finns det dock andra och tungt vägande argument för att kräva ett

starkare inflytande över mottagarlandets användande av svensk u-hjälp. Ett sådant inflytande leder ofta till ökad upphandling i Sverige men då inte för att gynna svensk export i första hand utan för att utnyttja svenskt projekt- eller materialkunnande.

Huvudanledningen till att såväl multi- som bilateralt bistånd lämnas obundet är självfallet den hänsyn man ansett sig skyldig att ta till det mottagande landets rätt att själv bestämma över sin utveckling och hur mottagarna biståndsmedel skall användas. Samtidigt har vi på svenskt håll satt upp ett antal villkor för att ett land skall komma i åtnjutande av svenskt bistånd och därmed utsett ett antal mottagarländer. Urvalsmetoden har givit upphov till mycken svensk debatt och kritik under senare år, som inte skall behandlas närmare här. Det viktiga är nu att studera och utvärdera huruvida den svenska obundna hjälpen verkligen bidragit till den utveckling i mottagarländerna som man säger sig vilja understödja. Om så inte blivit fallet borde tiden ha kommit för en omprövning av hur vi skall utforma vår framtida hjälp.

Om det har visat sig att ett mottagarland inte velat eller förmått i något betydelsefullt avseende uppnå de mål Sverige velat främja och där utvecklingen inte tyder på några utsikter till "förbättring" måste vi ompröva vår biståndspolitik. Den enklaste lösningen på problemet är givetvis att upphöra med hjälpen. Men det skulle i många fall vara inhuman handling mot folk och samhällen som ofta lever i svårt armod som följd av politiskt vanstyre.

I en sådan situation finns det därför anledning att ompröva hela vår inställning till bunden hjälp. Med begreppet "bundet bistånd" avser man i den dagliga diskussionen att biståndet används till inköp av varor och tjänster från givarlandet. Under senare tid har man dock börjat tala om en annan form av bundet bistånd

som snarare bör benämnas "projektbundet bistånd". Därmed avses inte att biståndet i första hand knyts till inköp från ett visst land utan till ett visst projekt i mottagarlandet. Detta nya synsätt har utvecklats som en följd av givarländernas strävan att se biståndet komma till bättre nytta och åstadkomma den önskade utvecklingen. På många givarhåll hade man kommit till ökad insikt om att biståndet i alltmer ökad omfattning endast åstadkom "tillväxt utan utveckling".

Att övergå till mer bunden projekthjälp skulle för Sverige innebära att inte i första hand styra medlens användning till inköp från Sverige utan att få en vidgad kontroll eller insikt i hur och till vad svensk hjälp används. Vi bör alltså projekt- och programpröva mera i detalj vad det är vi finansierar. Vi skulle då ofta kunna konstatera att endast med en större svensk insats av expertis, utrustning som passar svensk teknologi, metodik och löpande skötsel eller administration kan man uppfylla de krav på nytta för mottagarlandet som vi uppställer.

Svenskt bistånd har i allt större omfattning börjat kanaliseras genom svensk folkrörelse och då främst genom olika svenska missionsinsatser. På samma sätt skulle svenskt näringsliv kunna åta sig att i mottagarlandet administrera och organisera användandet av svenskt bistånd. Tankar i denna riktning har hittills alltför ofta mötts av traditionellt misstänkliggörande av kapitalistiska vinstmotiv som skulle gynnas snarare än mottagarlandets utvecklingsbehov. Den typen av resonemang borde vi vara mogna att avfärda vid det här laget, särskilt som de är djupt förolämpande mot SIDA som under år av otacksamt slit nu utvecklat en organisation med stort och brett kunnande och med tillräcklig erfarenhet för att kunna avgöra vad som är skäligt betalt för ett nyttigt arbete.

Bistånd lämnat i form av tjänsteexport knuten till

behövliga och för mottagarlandet nyttiga projekt har redan kommit att öka i omfattning. Det är en utveckling som det finns all anledning att uppmuntra. Även om ett mottagarland måste ha full rätt att i sista hand besluta om vilket bistånd man vill motta och hur det skall utformas måste givaren ha motsvarande rätt att inte lämna hjälp när det är uppenbart att medlen kommer att förslösas på meningslösa insatser, inte kommer att kunna administreras effektivt eller användas för ändamål som vi inte anser oss kunna acceptera av politiska eller ideella skäl.

För länder i tredje världen innebär bistånd lämnat efter principer beskrivna i det föregående att hjälpen de erhåller också har förutsättningar att ge positiva resultat. Det finns en ökande misstanke och många bevis för att obunden hjälp ofta används ineffektivt och föga bidrar till att föra utvecklingen framåt på något sätt. Dessa farhågor riktar sig inte särskilt mot svenskt obundet bistånd, fastän Sverige har en relativt hög andel sådant, utan gäller en alltför stor del av den totala obundna bilaterala och multilaterala hjälpen från väst till u-länderna under senare år.

Där pengar skänks helt villkorslöst till länder i tredje världen frodas ofta och i ökande omfattning ineffektivitet och korruption. Biståndet "försvinner" alltför ofta då ländernas administratörer inte har möjlighet eller saknar viljan att använda medlen för att främja utvecklingen. Detta gäller särskilt de fattigaste länderna. Där är ofta den ekonomiska, politiska och administrativa infrastrukturen otillräcklig för att kunna kanalisera biståndsbelopp till effektiv utveckling, även i de fall där den lokala ambitionen är god.

För att möta dessa problem har biståndsorganen både i Sverige och annorstädes i växande grad kommit att inrikta sig på att lämna bistånd i form av definierade projekt snarare än kontantgåvor, t ex uppförande av

anläggningar av typen stålverk, kraftverk, o s v. Dessa skapar visserligen beställningar åt företag i väst, men projektinriktningen har också stött på problem. Man har uppenbara svårigheter att försäkra sig om eller disciplinera sig till att noga pröva nödvändigheten och lämpligheten hos projekten. Det är uppenbart att stora belopp i projektanknutet bistånd erbjudits till prestigeprojekt för givarländer – ”katedraler i öknen” och som mottagarlandet också av prestigeskäl accepterat.

Om man lyckas hantera prestigeproblemen skulle en vidareutveckling av småskaligt projektinriktat bistånd kunna öppna en väg att garantera att pengarna inte ”försvinner i öknen” utan används för projekt och anläggningar som kan bedömas vara av nytta från utvecklingssynpunkt för givarländerna. Samtidigt och i motsats till vad som ofta blivit fallet med större investeringsprojekt kan givarländerna undvika att subventionera företag i andra västländer, dvs generera beställningar som sedan tas hem av andra västerländska företag.

Projektbundet bistånd behöver inte knytas till endast investeringsprojekt utan kan också användas till att finansiera ett stort urval varor och tjänster för att på ett kontrollerbart sätt fylla ett behov värt att stödja av utvecklingsekonomiska skäl. Textsatsningar på distribution, handel och tjänsteindustri av alla typer från reparationsverkstäder till bokföringsbyråer. Därmed inte sagt att detta system är perfekt. Problemet med att felaktig eller icke konkurrenskraftig export från givarlandet faktiskt kommer att subventioneras genom projektbundenheten är en latent fara.

När så många av u-länderna befinner sig i stora ekonomiska svårigheter som en följd av den allvarliga konjunkturnedgången i världen, i synnerhet dess inverkan på dessa länders möjligheter att betala sina utlandsskulder, är nödvändigheten att finna en bättre metod att

lindra problemen mer akut än någonsin tidigare. Både de fattigaste u-länderna och en del av de nyligen industrialiserade länderna befinner sig i allvarliga ekonomiska svårigheter. Det kommer troligen att vara möjligt för svenska företag att fortsätta exportera till en del nyligen industrialiserade länder, men de kommer knappast att kunna göra detta till de länder som har de största skuldsvårigheterna, i synnerhet i många av de minst utvecklade länderna. Kanske just därför att sistnämnda länder representerar en relativt begränsad andel av skuldländernas samlade skuldbörda drabbas de hårdast av krisens sekundäreffekter. Respektive lands skulder är inte stora nog för att tvinga nuvarande långivare att låna ut mer för att rädda vad dessa har utestående såsom är fallet med flera av länderna i Latinamerika. Fordringarna på de fattigaste länderna löper risk att bli avskrivna, med vilket beslut då också följer att inga nya krediter kommer att beviljas.

Om företag i den rika världen skall kunna etablera eller upprätthålla relationer med dessa de fattigaste länderna, vilket är en absolut förutsättning för den ekonomiska utvecklingen, kommer de med stor säkerhet att som stöd behöva bistånd. Riskerna som export till eller verksamhet i dessa länder leder till är numera för stora för att i de flesta fall tillåta att normal kommersiell verksamhet bedrivs och den vanliga EKN-försäkringen för export från Sverige börjar nu bli alltför kostsam. Det finns alltså starka argument för både tredje världen och för svenska företag att en större andel av biståndet binds till exportkrediter.

Sammanfattning

Resultatet av den tidigare redovisade undersökningen visar att engagemanget i tredje världen, även om det i allmänhet till stor del är begränsat till dess mera utveck-

lade områden, utgör en liten men därför inte obetydlig del av verksamheten för många svenska företag. Företagen som är engagerade i handel med eller verksamhet i de fattigaste länderna har fått en realistisk syn på verksamheten i dessa länder och riskbenägenheten på dessa marknader har minskat i konsekvens därmed.

Om svenska och andra företag i världen skall kunna fortsätta att verka på dessa marknader och uppvisa någon tillväxt i försäljning och investeringar där i framtiden, kommer de troligen att behöva och kräva stöd från biståndsorganisationerna, i synnerhet på de minst utvecklade marknaderna där de svenska kommersiella erfarenheterna tenderar att vara begränsade. Å andra sidan behöver biståndsorganen samarbeta närmare med svenska företag om de skall kunna arbeta realistiskt för att förverkliga utvecklingsmålen och satsa mer på projektanknutet bistånd. Detta kräver större samarbete mellan bistånd och svensk företagsamhet än någonsin tidigare. I nuvarande kris är det bättre ju förr detta kan åstadkommas.

Av utomordentlig vikt för de fattiga och krisdrabbade u-länderna är att bygga upp en egen export till i-världen. De synpunkter som ovan framförts på möjligheterna för svenska och företag från andra i-länder att i samverkan med biståndsinsatser bidra till utvecklingen i u-länderna gäller givetvis också satsningar på uppbyggnad av ländernas exportindustrier liksom utveckling av ett näringsliv som kan ersätta valutakrävande import.

Situationen i en stor del av Afrika närmar sig snabbt en katastrof. I de latinamerikanska skuldkrisländerna uppstår nu också nya kriser och behovet av ekonomisk pånyttfödelse i dessa länder är mera akuta än någonsin tidigare. Några snabba och lätta lösningar på dessa svårigheter torde knappast föreligga och de problem som sammanhänger med den avsevärda storleken i många

av dessa länders utlandsskuld kommer troligtvis att ta resten av detta årtionde att lösa. En konstruktiv syn på problemet, baserad på viljan att tillämpa nya och mera flexibla metoder, kan dock lägga grunden till förnyad tillväxt.

Redogörelse för och analys av enkätsvaren

1 Ange till vilka av följande utvecklingsländer (exkl OPEC-länder i Mellanöstern) Ert företag säljer sina produkter för närvarande.

Antal svar från företag: 62

	Antal svar	Procent av företagens svar
<i>1 Afrika</i>		
Angola	28	45
Egypten	39	62
Etiopien	23	37
Ghana	17	27
Kenya	32	52
Malawi	14	23
Marocko	30	48
Moçambique	25	40
Nigeria	47	76
Sydafrika	37	60
Tanzania	28	45
Zaire	19	31
Zambia	19	31
Övriga	88	—
<i>2 Fjärran Östern och Indien</i>		
Afghanistan	7	11
Kina	33	53
Indien	36	58
Indonesien	43	69
Malaysia	43	69
Pakistan	33	53
Singapore	45	73
Sri Lanka	25	40
Thailand	38	61
Övriga	69	—

	Antal svar	Procent av före- tagens svar
<i>3 Sydamerika</i>		
Argentina	38	61
Bolivia	16	26
Brasilien	36	58
Chile	29	47
Colombia	38	61
Ecuador	29	47
Guyana	8	13
Paraguay	17	27
Peru	28	45
Surinam	12	19
Uruguay	20	32
Venezuela	37	60
Övriga	2	—
<i>4 Centralamerika + Karibiska öarna</i>		
Costa Rica	21	34
El Salvador	13	21
Guatemala	21	34
Honduras	14	23
Jamaica	22	35
Nicaragua	12	19
Mexico	39	63
Panama	23	37
Trinidad och Tobago	17	27
Övriga	38	—

2 Ange vilka produkter Ert företag för närvarande säljer i dessa områden.

Antal svar från företag: 62

	Antal svar	Procent av företagens svar
Byggmateriel	7	11
Kemiska produkter och läkemedel	11	18
Byggentreprenad	3	5
Elektronik	13	21
Verkstadsprodukter	25	40
Pappersmassa, trä och pappersprodukter	9	15
Stål, metall och gruvproduktion	10	16
Textilvaror	1	2
Handel	6	10
Tjänster	5	8
Övriga	11	18

3 I vilka av nedan angivna länder har Ni för närvarande helägt dotterbolag, är Ni majoritetsägare i företag eller har Ni "management" kontrakt?

Antal svar från företag: 38

	Antal svar	Procent av före- tagens svar
<i>1 Afrika</i>		
Angola	3	8
Egypten	5	13
Etiopien	1	3
Ghana	1	3
Kenya	6	16
Malawi	4	11
Marocko	5	13
Moçambique	1	3
Nigeria	9	24
Sydafrika	8	21
Tanzania	2	5
Zaire	2	5
Zambia	5	13
Övriga	52	—
<i>2 Fjärran Östern + Indien</i>		
Afghanistan	1	3
Kina	1	3
Indien	10	26
Indonesien	9	24
Malaysia	14	37
Pakistan	3	8
Singapore	19	50
Sri Lanka	2	5
Thailand	9	24
Övriga	22	—

	Antal svar	Procent av före- tagens svar
<i>3 Sydamerika</i>		
Argentina	14	37
Bolivia	3	8
Brasilien	27	71
Chile	9	24
Colombia	11	29
Ecuador	4	11
Guyana	2	5
Paraguay	4	11
Peru	9	24
Surinam	2	5
Uruguay	7	18
Venezuela	8	21
Övriga	1	—
<i>4 Centralamerika + Karibiska öarna</i>		
Costa Rica	3	8
El Salvador	1	3
Guatemala	3	8
Honduras	2	5
Jamaica	1	3
Nicaragua	2	5
Mexico	15	39
Panama	3	8
Trinidad och Tobago	2	5
Övriga	7	—

4 Ange vilka typer av varor dessa företag producerar.
Antal svar från företag: 38

	Antal svar	Procent av före- tagens svar
Byggmateriel	1	3
Kemiska produkter och läkemedel	5	13
Byggentreprenad	2	5
Elektronik	3	8
Verkstadsprodukter	19	49
Pappersmassa, trä och pappersprodukter	2	5
Stål, metall och gruvproduktion	5	13
Textilvaror	2	5
Handel	4	10
Tjänster	6	15
Övriga	4	10

5 Säljs dessa varor i det land som de produceras i eller
vidareexporteras de till utlandet?

Antal svar från företag: 37

	Antal svar	Procent av före- tagens svar
Exporteras till utlandet	3	8
Inom landet	13	35
Bådadera	22	59

6 Om Ni studerar Ert företags hela försäljning både inom Sverige och i utlandet, kan Ni göra en beräkning av hur stor andel av denna försäljning som utgörs av försäljning till utvecklingsländer? Ange försäljningen till utvecklingsländer i procent av den totala försäljningen.

Antal svar från företag: 59

	Antal svar	Procent av företagens svar
10 procent eller mindre	32	54
mellan 11 och 25 procent	16	27
mellan 26 och 50 procent	7	12
mellan 51 och 75 procent	1	2
mellan 76 och 100 procent	3	5
av Er totala försäljning		

7 Förutser Ni någon större förändring av denna procentandel inom den närmaste femårsperioden?

Antal svar från företag: 61

	Antal svar	Procent av företagens svar
Ja, en uppgång	31	51
Ingen förändring	26	38
Ja, en nedgång	6	16

8 Ser man på Ert företags hela försäljning till utvecklingsländerna, vilka har varit de största för dessa länder specifika problem, som Ert företag har stött på?

Antal svar från företag: 59

	Antal svar	Procent av företagens svar
Det måste göras mer omfattande modifikationer och anpassningar av produkterna än vid försäljning till andra länder.	3	5
Otillräcklig information om dessa marknader	4	7
Distributionssvårigheter	7	12
Svårigheter vid finansiering och betalning	51	86
Förseningar på grund av byråkrati eller annan administration.	36	61
Övrigt	12	20

9 Å andra sidan, vilka är de viktigaste motiven för Ert företag att sälja till utvecklingsländer i jämförelse med till andra marknader?

Antal svar från företag: 57

	Antal svar	Procent av företagens svar
Förväntningar på en stark ökning av efterfrågan på denna marknad	40	70
Företagets största konkurrenter kom nyligen in på denna marknad.	1	2
Större svenskt, statligt stöd (t ex genom biståndsanknutna krediter)	7	12
Övrigt	20	35

Frågor om erfarenheter "på fältet" som gjorts av dotterbolag eller genom andra direkta investeringar utomlands.

10 Ange hur stor del av Ert företags totala produktion som sker i utvecklingsländer.

Antal svar från företag : 34

	Antal svar	Procent av företagens svar
10 procent eller mindre	26	77
mellan 11 och 25 procent	8	23
mellan 26 och 50 procent	0	0
mellan 51 och 75 procent	0	0
mellan 76 och 100 procent	0	0
av Er totala produktion för närvarande		

11 Har Ni i allmänhet funnit att direkta investeringar i utvecklingsländer hittills har varit mer lönsamma eller mindre lönsamma än direkta investeringar på annat håll inklusive Sverige? (Lönsamheten beräknad som avkastning på investerat kapital.)

Antal svar från företag: 29

	Antal svar	Procent av företagens svar
Mer lönsamma	10	34
Ungefär lika lönsamma	9	16
Mindre lönsamma	15	52

12 Förväntar Ni Er att lönsamheten hos Era direkta investeringar i utvecklingsländer (även här mätt som avkastning på investerat kapital) kommer att:

Antal svar från företag: 28

	Antal svar	Procent av företagens svar
Öka avsevärt	1	4
Öka något	17	61
Vara oförändrad	10	36
Minska något	2	7
Minska avsevärt under den närmaste femårsperioden?	1	4

13 Vilket eller vilka motiv har varit viktigast för Ert företag vid beslut om direktinvesteringar i utvecklingsländer?

Antal svar från företag: 33

	Antal svar	Procent av företagens svar
Lägre etableringskostnader än på annat håll	1	3
Lägre kostnader för arbetskraft	2	6
Andra driftskostnader är lägre, t ex för administration	1	3
Lägre skatt än på annat håll	1	3
Andra förmåner från värdlandets regering	1	3
Goda utsikter till ökad efterfrågan i landet ifråga	23	70
Önskan att utveckla en viss stark sida hos företaget t ex forskning och utveckling	1	3
Stora konkurrenter har nyligen flyttat dit	1	3
Reducering av höga transportkostnader	6	18

	Antal svar	Procent av före- tagens svar
Bättre kontakter med marknaden och/eller större flexibilitet	12	36
Behov av värdefulla råvarukällor nu och i framtiden	1	3
Hot om importstopp från regeringens sida i ett utvecklingsland	21	64
Övrigt	8	24

14 Vilka är de största svårigheter som Ni genom Era direktinvesteringar i utvecklingsländer möter för närvarande?

Antal svar från företag: 28

	Antal svar	Procent av före- tagens svar
Brist på skicklig arbetskraft	14	50
Andra problem när det gäller arbetskraft	—	—
Behov av teknisk anpassning av utrustning, teknik eller produktdesign	1	4
Underutvecklad ekonomisk eller social infrastruktur i landet	11	39
Svårigheter när det gäller att bibehålla kvaliteten hos produkterna	2	7
Bristfälliga internationella kommunikationer	5	18
Politisk instabilitet	18	64
Restriktioner när det gäller hemtagning av vinst	17	61
Övrigt	6	21

15 Har Ert företag deltagit i eller tagit initiativ till några privata program för att motverka dessa svårigheter?

T ex deltagit i

Antal svar från företag: 21

	Antal svar	Procent av företagens svar
Utbildning av anställda eller distributörer	19	91
Gåvor för att främja lokal ekonomisk/social utveckling	—	—
Bildande av lokala arbetsgivarorganisationer för att förbättra villkoren	—	—
Program för industriellt samarbete med lokala företag	5	24
Övrigt	2	10

16 Hur framgångsrika anser Ni att dessa program har varit?

Antal svar från företag: 21

	Antal svar	Procent av företagens svar
Mycket framgångsrika när det gäller att uppnå syftet	4	19
Framgångsrika	8	38
Ganska framgångsrika	9	43
Liten effekt	3	14
Negativ effekt	—	—

17 Förväntar Ni Er att program av detta slag kommer att öka?

Antal svar från företag: 19

	Antal svar	Procent av företagens svar
På initiativ av Ert eget företag	16	71
På initiativ av andra företag i västvärlden	6	29

18 Om så är fallet, ange vilka typer av program som främst kan komma ifråga.

Antal svar från företag: 19

	Antal svar	Procent av företagens svar
Utbildning av anställda eller distributörer	15	79
Gåvor för att främja lokal ekonomisk/social utveckling	—	—
Bildande av lokala arbetsgivarorganisationer för att förbättra villkoren	1	5
Program för industriellt samarbete med lokala företag	5	26
Övrigt	3	16

19 Har Ert företag haft någon kontakt med svenska biståndsorgan?

Ja 47

Nej 10

Om ja, har denna kontakt haft formen av

	Antal svar	Procent av företagens svar
Industriella eller teknologiska samarbetsprogram	15	32
Utbyte av affärs- eller annan information	19	40
Finansiellt stöd	20	43
Samarbete med anknytning till exportkreditavtal	21	45
Övrigt	7	15

20 Har Ert företag haft någon kontakt med internationella biståndsorgan?

Ja 30

Nej 23

Om ja, har denna kontakt haft formen av

	Antal svar	Procent av företagens svar
Industriella eller teknologiska samarbetsprogram	9	30
Utbyte av affärs- eller annan information	21	70
Finansiellt stöd	15	50
Samarbete beträffande export-anknutna biståndsavtal	13	43
Övrigt	3	10

8 Utvecklingssamarbete — kan industrins och utvecklings- ländernas krav förenas?

Bo Ekman*

Både Sverige och svensk industri gynnas av att Sverige hör till de etablerade stora biståndsländerna. Men det räcker inte att vara stor och etablerad. Vårt bistånd måste vara målinriktat och effektivt.

Utvecklingsländernas situation blir allt värre. De politiska och ekonomiska perspektiven ger föga hopp om att det mänskliga lidandet i de minst utvecklade länderna skall minska. Behoven av katastrofhjälp och humanitärt bistånd ökar.

De svenska biståndsaktiviteterna är nu under omprövning. De har länge präglats av formtvister och teoretiska och ideologiska resonemang. Vi har förlorat tid och resurser, utrett och diskuterat i stället för att skärpa vårt agerande.

Sverige har 20 års erfarenhet av biståndarbete och många lyckade och misslyckade projekt bakom sig. Låt oss utnyttja våra erfarenheter och bli bättre i biståndssammanhang.

Jag vill bidra till debatten om industrins roll i utvecklingsländerna och i det biståndarbete som syftar till att främja ländernas ekonomiska och industriella utveckling.

Sverige har byggt upp sin biståndsorganisation och sitt biståndarbete i stort sett utan att engagera företagen. De svenska exportföretagen har visat otaliga exempel på framgångsrikt internationellt samarbete både

*Under medverkan av Cilla Loggert

inom handel och industri; ett kommersiellt samarbete med ofta långsiktigt engagemang och med det ömsesidiga utbyte som goda affärer förutsätter. Ett kommersiellt samarbete kan på ett annat sätt än gåvor bevara motpartens självkänsla och värdighet och bli en motor i en självgenererande inhemsk utveckling.

Svensk industri har både erfarenheter och kompetens som effektivt skulle kunna bidra till ett utvecklingssamarbete som tar hänsyn till de kommersiella villkoren. Industrins erfarenheter borde kunna tillvaratas och användas för att bidra till att göra det svenska biståndet mer rationellt.

Utvecklingsländernas situation och krav

Den internationella lågkonjunkturen har hårt drabbat utvecklingsländerna. 70-talets optimism och starka ekonomiska tillväxt har drastiskt förändrats till pessimism och avtagande tillväxt.

Möjligheter till ekonomisk återhämtning

Möjligheterna till återhämtning är svåra att bedöma. En förlängning av den rådande högkonjunkturen i i-världen kan ge en viss men knappast tillräcklig draghjälp att vända trenden.

Tabell 8:1 Världens BNP och dess tillväxt

Andel av världens BNP, procent	1960	1980	2000
I-länder	62	63	58
U-länder	14	15	20
Planekonomier	24	22	22
Årlig tillväxt, procent	1970–80	1980–2000	
I-länder	3,3	2,8	
U-länder	6,3	4,6	
Planekonomier	5,4	3,2	

Källa: Japan in the year 2000, Economic Planning Agency, Tokyo, Japan.

Även om tillväxten i utvecklingsländerna fortfarande kommer att vara högre än i industriländerna räcker den inte till för att förbättra situationen och minska klyftan mellan industri- och utvecklingsländer.

Utvecklingsländernas andel av världshandeln sjunker 1980–82 från 27,8 till 25,5 procent.

Världshandelns årliga volymtillväxt har avtagit från i genomsnitt 8,5 procent mellan 1963 till 1973 till 3 procent 1973 och 1982. Protektionismen ökar och frihandeln trycks tillbaka.

Tillgång till marknader nödvändigt för att lösa skuldfrågan

Utan tillgång till industriländernas varu- och kapitalmarknader har utvecklingsländerna små chanser att minska sin skuldsättning och lösa sina balansproblem.

Utvecklingsländernas totala skuld beräknades enligt OECD till 626 miljarder dollar vid slutet av 1982. Amorteringar och räntor uppgick under loppet av 1982 till 131 miljarder dollar eller 12 gånger mer än 1971. De mer utvecklade ländernas skulder, NIC och de oljeexporterande länderna, finansieras till allt större del av privata källor med höga marknadsräntor.

Skillnaderna mellan de 160 länder som kategoriseras som utvecklingsländer är stora.

Vissa av de skuldsatta NIC-länderna (NIC=Newly Industrialized Countries), 11 länder av de 160, är på god väg att exportera sig ur sina problem. Flera av dem har en hög ekonomisk tillväxt och utgör både potentiella konkurrenter och marknader för den industrialiserade världen.

OPEC-länderna, 13 länder av de 160, har stagnerat i sin utveckling.

Några av medelinkomstländerna, t ex Malaysia och Thailand, har funnit expanderande nischer på världsmarknaden och följer långsamt i NIC-ländernas spår.

Utvecklingsländernas krav på i-länder

De lägst utvecklade länderna har mycket stora problem. Internationella biståndsaktiviteter och en omfattande humanitär hjälp krävs för att utvecklingen inte kraftigt skall gå tillbaka från den låga nivå de har redan i dag.

Utvecklingsländernas andel av världens befolkning kommer att öka från i dag cirka 75 procent till cirka 80 procent år 2000.

Stora delar av tredje världen kommer att förbli fattiga länge. Livsmedelsförsörjningen kommer att vara det dominerande problemet. Det är därför inte konstigt att utvecklingsländerna ställer krav på ett ökat deltagande i världsekonomin.

Utvecklingsländerna har i olika internationella sammanhang uttalat krav och utvecklingsmål. Exempel på sådana är:

- En utökning av tredje världens andel av totala BNP från 15 till 25 procent under 90-talet och en real tillväxt om 8 procent per år.
- En utökning av antalet resurskarteller av OPEC-typ, en inhemsk ökning av råvarornas förädlingsvärde före export, en uppbyggnad av egna underleverantörsnät och en rationalisering av nyckelsektorer i den egna ekonomin.
- Utvidgad utbildning för att bygga upp en egen teknisk kunskap, en ökning av den inhemska personalen i företagsledning och tekniska befattningar samt ett mer omfattande inhemskt och lokalt beslutsfattande än för närvarande.

Ömsesidigt beroende och behov av samarbete

Utvecklingsländerna är i dag medvetna om och ställer krav på förädlingsvärde, teknologi och kunskap om företagsledning. De är beroende av den industrialiserade

världen för tillgång till marknader, kapital, teknologi och kunskap. De vill ha ett etablerat samarbete med industriländernas företag men på sina egna villkor.

Utvecklingsländernas ekonomiska situation är av stor betydelse för industriländerna. En avtagande tillväxt i utvecklingsländerna sänker den totala ekonomiska aktiviteten i världen och minskar världshandelns expansion.

Detta hämmar självfallet industriländernas möjligheter till tillväxt. Det är i högsta grad i industriländernas intresse att bidra till att lösa utvecklingsländernas problem och förhindra att vissa länder hamnar helt utanför det ekonomiska samspelet inom handel och industri.

Industriländernas situation bestämmande för industriell strategi

Tillväxten i världsekonomin väntas inte bli särskilt hög fram till år 2000, mellan 2 och 4 procent per år. Utvecklingsländerna kommer troligen att ha en något högre men instabilare tillväxt än industriländerna.

Försämringen i i-ländernas situation

Industriländernas höga tillväxt under 50- och 60-talen avbröts under 70-talet. Industriländernas situation präglas nu – om än i starkt varierande grad – av arbetslöshet, handels- och bytesbalansproblem, inflation, höga budgetunderskott och statsskulder, otillräckligt sparande, otillräckliga investeringar, valutaoro, höga räntor, tilltagande protektionism och subventioner för att skydda inhemsk industri och arbetstillfällen. Arbetslösheten inom OECD uppgick 1983 till 32 miljoner. Många industriländer präglas av social oro till följd av arbetslöshet och de krävande industriella omstruktureringar som måste genomföras.

Stora ansträngningar har gjorts inom industriländer-

na för att förbättra situationen. Konjunkturen har vänt och lönsamheten i industrin förbättrats.

Den europeiska konjunkturuppgången är dock inte särskilt gedigen och en avmattning kan väntas under 1985 eller 1986.

Handelsrelationerna är spända särskilt mellan USA, EG och Japan.

De svenska företagens stora marknader finns i industriländerna och industriländernas situation är avgörande för företagens strategier.

Den tillverkande industrins betydelse

Industriländerna kommer att vårda, försvara och utveckla sin tillverkande industri. De kommer att kämpa för sin tillväxt, lönsamhet och sysselsättning genom att satsa på ny teknik och teknologi, nya produkter, nya material, automatisering och robotisering, telekommunikation och datorer.

Förädlingsvärdet kommer att öka liksom kraven på kompetens i alla led inom industrin. Produkterna kommer att bli alltmer sofistikerade. Detta gäller även tjänsteproduktionen, som till stora delar är beroende av och kopplad till tillverkningsindustrin.

Inte bara ekonomisk utan även politisk och social förmåga kommer att vara utslagsgivande. Förmågan att genomföra förändringar utan att skapa ökade motsättningar, orättvisa, utslagning och arbetslöshet blir av avgörande betydelse.

En övergång till ett postindustriellt samhälle med en förskjutning av varuproduktionen till länder med billigare arbetskraft är inte längre trolig.

De förändrade förutsättningarna i industriländerna i kombination med ny teknik har givit ändrade spelregler som passar ett högkostnadsland som Sverige. Sverige har ett klimat, en kompetens och ett socialt och politiskt system som gör oss väl rustade att vara konkur-

renskraftiga och anpassa vår industriella struktur till nya förutsättningar. Sverige har stora, tekniskt starka exportföretag med möjligheter till det internationella samarbete som kommer att krävas för satsningar på ny teknik och produktutveckling.

Konflikt mellan i- och u-länder trots behov av samarbete

Industriländernas situation och de förutsättningar som gäller för dessa länders och deras industriföretags utveckling och strategier är delvis i konflikt med utvecklingsländernas situation och utvecklingsbehov.

Det är svårt att se möjligheter till samarbete med ömsesidiga fördelar i en situation där båda parter delvis har samma problem – utlandsskulder, arbetslöshet, bytesbalans och budgetunderskott – men gapet i industriell och teknisk nivå gör att lösningarna måste bli olika.

I ett världsekonomiskt och långsiktigt perspektiv är det ändå nödvändigt att industriländerna och industriföretagen i dessa länder har ett internationellt perspektiv och ser till de möjligheter som en förbättrad ekonomisk utveckling i utvecklingsländerna kan ge. För att nå dessa framtida möjligheter måste de också göra allt de förmår för att bidra till att förbättra utvecklingsländernas situation.

Speciellt de utvecklingsländer som i dag är på god väg att industrialiseras kan utgöra goda samarbetspartner i framtida marknader, samtidigt som de får draghjälp i sin egen utveckling.

Men även i andra utvecklingsländer kan ett samarbete mellan industri och biståndsorgan bidra till att lösa dessa länders problem om man kan finna för båda parter lämpliga samarbetsformer.

För att exemplifiera den industriella strukturen i ett urval högt utvecklade OECD-länder kan man dela in tillverkningsindustrin i nedanstående grupper:

Råvaruinriktad industri:

Den del av industriverksamheten där konkurrenskraften är starkt beroende av att produktionsenheterna ligger geografiskt nära råvarukällan. Exempel på sådana industrier är livsmedelsförädling, skogsprodukter, raffinaderier, förädling av icke metalliska råvaror, m fl.

Typiska u-landsindustrier:

Varor av denna typ tillverkas i utvecklingsländer och utgör mer än 20 procent av OECDs import från dessa länder. Exempel på sådana varor är beklädnad, textilier, lädervaror, skor, gummiprodukter, fartyg, m fl.

Mogna industrier med stagnerande tillväxt:

Varor av denna typ utgör mindre än 20 procent av OECDs import från u-länder och har en genomsnittlig årlig tillväxt som är lägre än 20 procent.

Högteknologiindustri med snabb tillväxt:

Varor av denna typ utgör mindre än 20 procent av OECDs import från u-länder och har en genomsnittlig tillväxt som är högre än 20 procent. Exempel är optiska instrument, datorer, medicinsk utrustning, flygplan och maskinutrustning för industrin.

Ett antal i-länders industriella styrka i de olika grupperna framgår av nedanstående tabell, som visar sysselsättning, förädlingsvärde per anställd i relation till OECD-genomsnittet samt relationer mellan export och import. Källor till tabellen är respektive länders nationella statistik och industrienkäter.

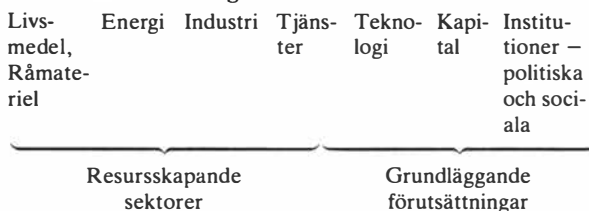
Industrins roll för ekonomisk konkurrenskraft

Ett sätt att mäta ett lands långsiktiga konkurrenskraft är att se till landets ekonomiska struktur – den produk-

Råvaruinriktad industri		U-lands- industrier		Mogna industrier		Högteknologi- industri	
<i>Procent av sysselsättningen inom tillverkningsindustrin</i>							
Japan	27	England	15	V.Tyskland	59	USA	16
Sverige	26	Japan	15	Sverige	55	V.Tyskland	11
England	21	USA	14	England	54	Japan	11
USA	20	Frankrike	12	Frankrike	51	England	8
Frankrike	14	V.Tyskland	9	USA	48	Frankrike	8
V.Tyskland	14	Sverige	8	Japan	41	Sverige	5
<i>Förädlingsvärde per anställd (OECD genomsnitt=100)</i>							
USA	142,8	V.Tyskland	81,6	V.Tyskland	120,4	V.Tyskland	134,6
V.Tyskland	134,6	Frankrike	63,2	USA	112,2	Frankrike	130,6
Frankrike	128,4	USA	61,2	Japan	102,0	Sverige	128,4
Sverige	120,4	Japan	48,9	Sverige	100,0	USA	120,4
Japan	85,7	Sverige	44,9	Frankrike	95,9	Japan	91,8
England	75,5	England	36,7	England	57,1	England	55,0
<i>Relation export/import</i>							
Sverige	1,7	Japan	2,4	Japan	8,0	Japan	3,3
Frankrike	0,9	Frankrike	0,8	V.Tyskland	1,9	USA	1,7
USA	0,8	England	0,8	England	1,2	V.Tyskland	1,5
England	0,6	V.Tyskland	0,6	Frankrike	1,2	England	1,4
V.Tyskland	0,4	Sverige	0,6	USA	1,1	Frankrike	1,1
Japan	0,1	USA	0,4	Sverige	1,1	Sverige	0,9

tiva kapaciteten i ekonomins olika sektorer, industrins styrka och styrkan i finansiella och offentliga institutioner.

Ekonomisk utveckling



Investeringarna är den drivande kraften förutsatt att de stimulerar både efterfrågan och produktion av konkurrenskraftiga varor och tjänster.

För att öka ett lands totala levnadsstandard och ekonomiska konkurrenskraft måste investeringarna bidra till:

- en långsiktig utveckling mot *industriella aktiviteter* som skapar ökat förädlingsvärde,
- en *teknologiutveckling* mot nya och förbättrade produkter,
- en *produktivitetsförbättring* mot en reduktion av antal arbetade timmar per enhet i existerande verksamheter,
- en utveckling av *nya marknader* för existerande produkter.

Dessa investeringar genomförs oftast praktiskt av *ett lands industri*. *Näringslivets konkurrenskraft* är därför av stor betydelse för ett *ökat nationellt välstånd*.

Sociala och politiska institutioner måste skapa ett politiskt mandat för tillräckliga investeringar i produktiv kapacitet, stödja omstruktureringar av industrin, balan-

sera marknadskrafterna där så krävs och sörja för en tillräcklig utveckling av de mänskliga resurserna samt goda sociala och kulturella förhållanden.

De finansiella institutionerna måste prioritera produktiva investeringar och bidra med både långsiktigt och riskvilligt kapital.

Utan ett tillskott från de resursskapande sektorerna har ett land svårt att finansiera sin utveckling och höja sin levnadsstandard.

För att mäta industrins värdeskapande och internationella konkurrenskraft kan man analysera dess förädlingsvärde per anställd ställd i relation till kvoten mellan import och export.

En position med högt förädlingsvärde och dålig handelsbalans kan indikera att värdeskapandet icke har någon uthållig styrka och understryker vikten av balans mellan *inhemsk avsättning* och *exportmarknader* och ett aktivt deltagande i världshandeln.

Denna modell tillämpad på ett utvecklingsland kan generellt tjäna som ledning för att finna vägar till ett samarbete, som kan ge reella långsiktiga effekter, mellan ett i-land, dess industri och biståndsorgan och ett u-land. Den underlättar att finna de sektorer inom ett utvecklingslands industri, där samarbetet har de största möjligheterna att lyckas.

Industriella direktinvesteringar i utvecklingsländerna

Förändringar i kraven på direktinvesteringar

Historiskt har de gemensamma intressesfärerna mellan i- och u-land tolkats som att utvecklingsländerna skulle tillhandahålla billiga råvaror och arbetskraft samt marknader. I gengäld skulle industriländernas företag investera i produktionsanläggningar, tillhandahålla licenser och gå in i joint-ventures i dessa länder.

Västerländsk teknologi i utbyte mot råvaror och arbetskraft fick till följd att största delen av både förädlingsvärdet och handelsöverskotten hamnade i industriländerna. Samarbetet bidrog inte till u-ländernas långsiktiga industriella uppbyggnad. De multinationella företagens situation i u-länderna har nu förändrats.

Multinationella företagsinvesteringar och handel med utvecklingsländer är numera kringgärdade av en mångfald av regler och villkor som ger uttryck för värdlandets önskemål att styra processen till att på ett bättre sätt bidra till landets utvecklingsmål och långsiktiga uppbyggnad.

Direktinvesteringar som resurstillskott

Utländska direktinvesteringar utgör ett viktigt resurstillskott till utvecklingsländerna, speciellt för den industriella utvecklingen. Den industriella utvecklingens betydelse för ett utvecklingslands möjligheter framgår av den tidigare redovisade modellen.

Dessa investeringar ger en unik kombination av långsiktig finansiering, teknologiöverföring, utbildning, uppbyggnad av know-how, företagsledningserfarenhet och marknadsföringskunskap.

Möjligheter till direktinvesteringar

I dag motsvarar direktinvesteringar gjorda av DACs medlemsländer (DAC är OECD-ländernas samarbetsorgan i biståndsfrågor) i tredje världen cirka 25 procent av dessa länders totala utländska investeringar.

69 procent av DAC-ländernas direktinvesteringar var 1981 placerade i NIC- och OPEC-länder (27 procent var placerade i NIC-länder). Låginkomstländerna har haft svårt att attrahera privat utländskt kapital.

De utvecklingsländer som lyckats attrahera utländska investerare är europeiska utvecklingsländer och vissa s k NICs som tidigt antagit en liberal ekonomisk

politik och beslutat sig för att integrera sin ekonomi i världsekonomin.

Tredje världen måste konkurrera med industriländerna om direktinvesteringar och har svårt att erbjuda fundamentala villkor som ett gott investeringsklimat, politisk stabilitet och möjligheter till god avkastning.

Utvecklingsländerna kan ofta erbjuda mycket konkurrenskraftiga fördelar:

- tillgång till råvaror
- billig arbetskraft
- lokala marknader och exportmarknader
- mindre fokusering på sociala faktorer och miljö-vårdsfaktorer
- lägre skatter.

Detta uppvägs dock ofta av negativa faktorer av ekonomisk, politisk och kanske psykologisk art

- bristande infrastruktur
- brist på utbildad arbetskraft
- ej stringent utvecklingspolitik
- politisk risk
- osäkra beslutsprocesser.

Strategival och direktinvesteringar

Ökad långsiktighet i etableringsbesluten

Det har blivit mer komplicerat för västerländska företag att etablera sig i tredje världen. De länder som tillåter investeringar kräver i ökande omfattning att företaget hjälper landet att utveckla inhemsk teknologi, forsknings- och utvecklingsresurser samt bidrar med allt högre exportintäkter från de i landet etablerade verksamheterna.

Ständiga omförhandlingar av tidigare överenskomna villkor mellan utvecklingsländer och multinationella företag kan bli en följd av utvecklingsländernas krav.

Företagen måste alltmer följa och bedöma den politiska, sociala och ekonomiska utvecklingen i de länder där de är engagerade och acceptera ett allt större inflytande på sin verksamhet från värdländernas regeringar.

Företagen kan inte längre etablera sig på vinst och förlust, "ta en rövare"! Alla satsningar i u-länderna måste vara långsiktiga och därmed av strategiskt intresse för det investerande företaget; vara en del av företagets mål och inriktning.

Höga krav på lönsamhet och kompetens

Ett företag kan bara göra affärer inom sitt kompetensområde. Konkurrensen tvingar ständigt till koncentration och till specialisering. Detta gäller i allra högsta grad den svenska industrin och näringslivet.

Om vi skall få mer samverkan mellan företag och biståndsverksamheten i framtiden måste alltså *en* av utgångspunkterna vara företagets långsiktiga strategival och faktiska kompetensområden.

70-talskrisen har klargjort för alla att industrin måste vara lönsam och konkurrenskraftig. Samhälle och aktieägare ställer också högre lönsamhetskrav i dag än tidigare på den svenska industrin.

Detta har medfört en allt hårdare "gallring" av projekt, framför allt av sådana som medför investeringar och åtaganden för sysselsättning och re-export.

Ju mer specialiserad och unik produkten/tjänsten är desto attraktivare är det svenska företaget för u-landet. Men många gånger kan finansieringsvillkor, garantivillkor, service- och utbildningsåtaganden i anslutning till investeringen bli avgörande för om varan/tjänsten alls går att sälja.

Behov av ökad flexibilitet i valet av länder

I dag förläggs svenska biståndsprojekt i ett antal sk programländer. Många av dessa har inget eller ringa

intresse för svensk industri och dess speciella kompetens. Andra länder – med ett annat kostnadsläge och med en annan industristruktur – kanske egentligen passar mycket bättre som biståndspartner.

Om svensk industri skall kunna spela en roll i biståndsarbetet i framtiden måste också marknaderna/mottagarländerna vara långsiktigt intressanta för svenska företag. Utbud och efterfrågan måste passa ihop.

Därför borde – som komplement till programlandspolitiken – också projekt kunna väljas som berör helt andra länder som råkar vara intresserade av och intressanta för svensk industri.

Länder som Thailand, Malaysia, Indonesien, Nigeria, Algeriet, Bolivia, Peru, Burma, Zaire, är exempel på u-länder av stort intresse för svensk industri.

En sådan *större flexibilitet i biståndets geografiska fördelning* skulle vara utomordentligt välkommen och stimulera till en konstruktiv dialog mellan industri- och biståndshintressena.

En sådan inriktning skulle innebära att den svenska industrins kompetens lättare skulle kunna mobiliseras i biståndsverksamheten. En större geografisk biståndspolitisk "tolerans" skulle passa väl till den koncentration och specialisering till färre marknadssegment och till högkvalitativa produkter och tjänster som svensk industri nu undergår.

Konkurrens om etableringsrätt trots höga risker

Alla u-länder och de allra flesta OECD-länder har i dag långtgående restriktioner för etableringar och investeringar. Begränsade marknader och resurser skall fördelas. Många industriländers företag står i kö för att få förhandla om koncessioner och licenser. Villkorsförhandlingarna är oftast komplicerade och risktagandet blir som regel stort. Ett u-land kan sällan ha fri etableringsrätt eller ens ge flera än en eller ett par tillverk-

ningslicenser inom ett visst produktområde.

Därför blir – trots höga risker – konkurrensen stor om licenser, order och avtal.

Om projekt kan formas så att de – förutom sitt kommersiella innehåll – också ger väsentliga utvecklingsbidrag – är detta en konkurrensfördel. Därför har t ex Japan satsat så mycket på utbyggnad av infrastruktur och utbildning i sydostasien hand i hand med de industriella projekten.

Men grundregeln måste ändå vara att alla industriprojekt marknadsmässigt måste stå på egna ben.

Biståndspengar skall inte användas för att lyfta av företagets risk. – De skall dock kunna användas för att i anslutning till ett industriprojekt skapa en meningsfull infrastruktur, social och samhällelig service, utbildning etc.

Kunskap om industrins villkor

För att industrins kompetens och kunnande skall bli en bättre resurs för biståndsarbetet måste biståndsorganen bättre lära känna industrins villkor. En öppen dialog och gemensam referensram om framtida strategier måste växa fram. Industrin kan delta enbart på kommersiella villkor. Industrins engagemang måste vara ett naturligt led i företagets framtida strategiska utveckling. Biståndsverksamhetens förståelse för marknadsutveckling och risktagande måste ökas.

Faktorer som svensk industri bör tänka på för att lönsamt kunna expandera på marknader i tredje världen, marknader som ju onekligen innebär en stor potential för handel och industriell expansion är:

- värdlandets politik beträffande utländska investeringar baserad på landets egna utvecklingsplaner,

- möjligheter till joint-ventures mellan flera i-landsföretag och företag i värdlandet,
- tillgång till arbetskraft, utbildning och möjlighet att realisera kvalitetskrav,
- kraven på inhemsk chef och personal och inflytande för värdlandet på sysselsättningsfrågor,
- krav på utbildning, hälsovård, sociala funktioner och social infrastruktur,
- krav på fysisk infrastruktur,
- kraven på teknologiöverföring, utvecklings- och forskningskomponenter,
- möjligheter till import av industriutrustning från i-landet i fråga,
- existensen av historiskt sett långsiktiga affärsrelationer och framtida möjligheter till långsiktiga relationer,
- möjligheter till stöd från värdlandet i form av skattelättnader m m,
- krav på motköp, lokalt innehåll av komponenter och re-exportkrav nu och i framtiden,
- möjligheter till samarbete med biståndsorgan i Sverige och internationellt,
- lämpliga finansieringsmöjligheter med hänsyn till konkurrensläget och tagna risker.

Detta är faktorer som även biståndsorganen bör känna till och förstå och där de genom sin kompetens och erfarenhet i hög grad kan medverka till ett fungerande industriellt samarbete.

Krediter och bundet bistånd

Det svenska biståndet har länge varit relativt obundet. I dag är svenskt bistånd bundet till 14 procent jämfört med tyskt 19 procent, franskt 50 procent och japanskt 46 procent.

Bundet bistånd

Graden av bundet bistånd och återköp i Sverige samt svensk industris engagemang i biståndsarbetet är ständigt återkommande frågor i den svenska biståndsdebatten. U-kreditsystemets införande 1980/81 har givit möjligheter till ett ökat kapitalflöde och en ökad svensk export till biståndsländerna. Systemet är under utredning och man diskuterar dess koppling till biståndsramen.

Ett bättre samarbete mellan industrin och biståndsorganen skulle kunna öka återflödet och på längre sikt ge svensk industri samma fördelar som en ökning av bundenheten i biståndet.

Finansiering och garantier

Exporten från Sverige till tredje världen är beroende av i vilken mån svenska företag kan konkurrera med finansieringsvillkor och vilka garantier som finns för högriskländer. Cirka 17 procent av Sveriges totala export är exportkreditfinansierad och garantiutfästelserna är cirka 49 miljarder kronor.

Både offentliga och privata exportkrediter och garantisäkerheter har drabbats hårt av den internationella skuldkrisen.

Enbart 15 av 120 u-länder är i dag öppna för kreditgarantier hos EKN (Exportkreditnämnden) för projekt över 100 miljoner kronor. För mindre affärer finns det möjligheter till kreditgarantier för upp till 90 länder.

U-krediter, garantier och bistånd är av stor vikt för att stärka möjligheterna till samarbete mellan de u-länder/biståndsländer och svenska företag där riskerna är för stora för att ett enskilt företag skall kunna genomföra en etablering eller affär.

För utvecklingsländer av kategorin low income countries torde denna form vara den enda möjliga för ett industriellt samarbete med i-ländernas industrier och

den enda vägen att öka handelsutbytet.

Biståndsfinansierade engagemang inom dessa områden kan ge svensk industri exportmöjligheter, erfarenheter och möjligheter att bygga upp långsiktiga relationer till biståndslandet. På litet sikt kan detta förhoppningsvis leda till ett samarbete som kan fortleva på rent kommersiella grunder utan särskilda garantier eller finansieringsvillkor.

Den svenska kompetensen i biståndsarbetet

Det skulle kunna ge ömsesidiga fördelar om svenska biståndsaktiviteter inriktades mot att utnyttja speciell svensk kompetens och att urvalet av biståndsprojekt i högre grad än för närvarande anpassades till denna kompetens. Det är viktigt att svenskt bistånd inriktas på det vi i Sverige har och kan lära ut. Särskilt om industrin skall kunna medverka måste valet av länder och projekt passa in i företagets kompetens och långsiktiga utvecklingsstrategier.

Större industriengagemang kräver att de inblandade företagen får möjligheter att påverka projektens uppläggning, både hos biståndsorganet och i mottagarlandet, som en jämställd part för att skapa realistiska förutsättningar för ett genomförande.

Svenska företag har både goda och dåliga erfarenheter av engagemang i biståndsfinansierade projekt och har konstaterat att det är av största vikt att samarbetsform och förutsättningar är väl avstämda mellan biståndsorganet, mottagarlandets inblandade institutioner och det engagerade företaget.

Svensk kompetens

Det svenska biståndet har sett som en av sina huvuduppgifter att i de sk programländerna arbeta med landsbygdsutveckling.

Till landsbygdsutveckling räknas: vattenförsörjning, transporter, infrastruktur, småindustri, hälsovård, utbildning, markvård och energiframställning. Inom dessa områden har svensk industri speciell kompetens och ofta u-landserfarenhet.

Svensk kompetens finns inom följande för tredje världen viktiga områden:

- utbildning,
- distribution,
- marknadsföring,
- företagsledning,
- telekommunikationer,
- transportsystem,
- turism,
- sjuk- och hälsovård,
- vattenkraft,
- vattenförsörjning,
- livsmedelsindustri,
- skogsbruk och skogsindustri,
- mineralutvinning,
- väg- och järnvägsbyggen,
- avfalls- och sophantering,
- transportmedelsindustri.

Framtida utvecklingssamarbete — en svensk entreprenad

Ömsesidigt beroende och krav på samarbete

Utvecklingsländerna är beroende av industriländerna. Beroendet är ömsesidigt och utvecklingsländerna utgör potentiellt sett viktiga marknader för i-världens industrier.

Utvecklingsländerna vill ha ett samarbete med i-världens industrier. Ett dylikt industriellt samarbete kan i hög grad bidra till en långsiktig utveckling, särskilt om

det sker i form av direkta investeringar i utvecklingslandet.

Både handel och industriellt samarbete innebär risker i olika hög grad. Kraven på i-ländernas industrier försvårar möjligheterna för dem att ta dessa risker. Ett samarbete mellan biståndsorganen och industrin skulle kunna överbrygga dessa risker och samtidigt stärka kompetensen och styrkan i biståndsarbetet.

Vi bör bidra med den kompetens vi har i Sverige och inom svensk industri. Den behövs i utvecklingsländerna och ger större effekt än bistånd i form av pengar.

Referensprojekt som incitament för samverkan

För att stimulera samverkan mellan svenska biståndsintressen och svenskt näringsliv till ett utvecklingssamarbete förenligt med u-ländernas krav krävs konkreta åtgärder.

Dessa åtgärder skall kunna tjäna som mönsterexempel för svenskt engagemang i utvecklingsländer och därmed bidra till att i framtiden öka det industriella samarbetet och även bidra till effektivare biståndsenagemang.

Ett förslag är att *Sverige under fem år satsar på ett 15-tal referensprojekt i olika delar av världen, projekt som kan ses som en svensk entreprenad i ett u-land på u-landets villkor.* Industrin representerar de kommersiella aspekterna och skulle delta på rent affärsmässiga villkor medan biståndsorganet skulle stå för de samhällsliga.

Val av mottagarland bör styras så att *projektet utgör ett led i såväl utvecklingslandets som de deltagande företagens önskade strategiska utveckling.*

Den tidigare redovisade modellen betonar industrins roll för ekonomisk konkurrenskraft. Den kan utnyttjas för att finna de sektorer inom ett utvecklingslands industri där ett långsiktigt samarbete har de största möjligheterna att lyckas.

Rollfördelning

I relation till modellen kan de olika parternas roller beskrivas som:

Industrins roll är att på långsiktigt kommersiella villkor producera och marknadsföra varor eller tjänster. Industrin kan på detta sätt bidra till att skapa produktivitet, distribuera och marknadsföra produkter på hemma- och exportmarknader, höja det industriella kunskapsnivået på operativ nivå och managementnivå. Det kommersiella kravet resulterar i en kontinuerlig avkastning, som kommer både industrin och utvecklingslandet till godo.

Utvecklingslandets roll är att bidra med kapital, tjänster, råmaterial där så är möjligt, energi, arbetskraft samt social och fysisk infrastruktur. Det måste föra en politik, som skapar förutsättningar för en industriell utveckling.

Samhällets och biståndsorganens roll är att ge stöd till utvecklingslandet i dess här beskrivna roll, att medverka i formulering av en utvecklingspolitik som ger möjligheter till en industriell utveckling, att medverka till planering och genomförande av nödvändiga sociala och fysiska infrastrukturprojekt, energiprojekt och till råmaterialutvinning. I denna utvecklingsstrategiska roll kan biståndsorganen, förutom att bidra med kapital och garantier för finansiering, förmedla svensk industriell kompetens.

Val av projekt

- Projektet bör bygga på svensk kompetens. Projektets huvudsakliga konkurrenskraft bör vara ett fördömligt samspel mellan industri och samhälle både i Sverige och u-landet.
- Projektet bör inte vara för stora och utdragna i tiden. Ej heller för komplexa så att möjligheter att urskilja effekterna försvinner och syftet att inspirera

och utgöra positiva exempel omöjliggörs.

- Att välja ut och genomföra dessa projekt kan bli en ny utmaning för Sverige och svensk industri för att internationellt stärka den svenska konkurrenskraften och förstärka vårt goda internationella renommé och den svenska kompetensen i biståndssamarbete.
- Ett forum för att välja ut och etablera ett 15-tal svenska referensprojekt av denna typ kunde etableras i SIDA:s regi. SIDA kunde sedan tjäna som samarbetsorgan mellan svensk industri och bistånd för u-landsprojekt.

Exempel för att illustrera idén är projekt inom livsmedelssektorn. Svensk livsmedels- och förpackningsindustri kan bidra med tekniskt know-how, fabriker, management samt distribution och marknadsföring på hemmamarknaden och internationellt. Svenska lantbruks- och livsmedelsinstitut kan bidra med kompetens för att bygga upp råvaruproduktion stödd av svenskt know-how inom jordbruksmanagement. Infrastruktur, som t ex bevattnings-, transporter, energiförsörjning, lagringsmöjligheter, utbildning och speciell forskning är områden som Sverige kan.

I ett utvecklingsland, som vill satsa på sin livsmedelsindustri för inhemska behov och även har potentiell kapacitet och lämpliga produkter för export, borde det finnas möjligheter till projekt för industriellt samarbete som ger ömsesidiga kommersiella fördelar. Utvecklingslandet måste aktivt stödja projektet och bidra med mänskliga, finansiella och kompetensmässiga resurser.

Det svenska samhället och biståndsorganen kan bidra med kompetens och resurser för att stödja utvecklingslandet i specifieringen av projekten. De kan garantera finansiella risker och bidra med resurser på de områden där industrin ej har kompetens.

9 Näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet

Olof Murelius

Inledning

Utvecklingssamarbetet har kommit till slutet av en epok. Efter 20 års biståndsverksamhet i offentlig regi (NIB 1963, SIDA 1965) börjar ett facit framtona: bistånd är mycket svårt och det finns få genvägar för u-ländernas utveckling. SIDAs chef har nyligen sagt att utveckling bara kan "stimuleras eller bromsas, inte befallas fram"¹⁾, dess biträdande chef förespråkar en mångsidig biståndspolitik med metoder avpassade efter skilda lokala förutsättningar²⁾. Inga tecken tyder på "ny giv" för biståndet, det blir i huvudsak som förut. SIDA fortsätter att vara ett varuhus i biståndsprodukter som kan avropas av Sveriges programländer. Men verksamheten skall förbättras i enlighet med regeringens krav på ökad effektivitet, kvalitet och flexibilitet.

Många anser icke desto mindre att behovet av omprövning och förnyelse är stort. En svensk kritiker har skrivit om "70-talets biståndsfiasco", och SIDAs informationschef har utnämnt 1984 till "biståndets ödesår". En samlingsvolym, i vilken personer från utrikesdepartementet och SIDA medverkar, bär titeln "Bistånd i kris"³⁾. Sture Linnér, med lång erfarenhet av arbete i näringslivet och internationella organ, säger att det bistånd som nu ges från regering till regering alltför ofta är "värdelöst eller direkt skadligt"⁴⁾ och Dudley Seers,

¹⁾ Noterna hänför sig till litteraturreferenserna i slutet av kapitlet.

ledande auktoritet på området, skrev 1983 att de som bryr sig om världens fattiga mycket väl skulle kunna anse att det varit lättare om biståndet aldrig hade börjat⁵⁾. En medlem av SIDA:s styrelse har t o m deklarerat att "biståndet bygger på förutsättningar som inte längre gäller".⁶⁾

För u-länderna själva är behovet av omprövning en plågsam realitet. Önskemålet om en "ny ekonomisk världsordning" kvarstår men påtryckningarna har minskat i takt med förväntningarna. Strategin för FNs tredje utvecklingsårstionde ser i dag ut som ett antal fromma förhoppningar. Den säger t ex att "de bilaterala och multilaterala flödena kommer i stigande grad att ske på garanterad, kontinuerlig och förutsebar grundval". Den talar om "den offentliga sektorns positiva roll" men säger ingenting om den privata sektorn som u-länderna nu blir alltmer beroende av. I sin rapport för 1983 såg Världsbanken ett perspektiv med en nedåtgående spiral för världsekonomin med katastrofala konsekvenser för de flesta u-länder.⁷⁾

Utvecklingens och biståndets problem är numera i huvudsak väl kända och dokumenterade. Behovet av reformer som en förutsättning för utveckling har beskrivits av många. Handelns avgörande betydelse har understrukits av bl a Assar Lindbeck.⁸⁾ Men innebörden av vår kunskap tolkas på olika sätt, och den enighet kring biståndet som rådde i Sverige under den ekonomiska tillväxtens hoppfulla år existerar inte längre under den nya knapphetens stjärna. Starka motsättningar har på den senaste tiden kommit till uttryck i uttalanden av företrädare för olika politiska, ekonomiska och andra intressen. Jag tror att dessa motsättningar kommer att bestå och förstöras inom den närmaste framtiden.

Avsikten med detta bidrag är att diskutera tre frågor som har ett intimt samband och som kräver närmare

uppmärksamhet om den förtroendekris som vi nu befinner oss i skall kunna lösas:

- Frågan om det grundläggande motivet: måste hjälpen vara osjälvisk (det "moraliska" motivet) eller är det resultatet som skall vara avgörande?
- Biståndsorganets kapacitet och organisation: vilka förstärkningar är möjliga och önskvärda inom ramen för ett offentligt organ med starka politiska bindningar?
- Näringslivets roll: har näringslivet en uppgift inom utvecklingssamarbetet utöver den att sälja varor och tjänster?

Vilket är viktigast — motivet eller resultatet?

Det sägs ofta att det grundläggande motivet för bistånd är det moraliska. Men måste inte moralen vara mer än en avsikt? Annars kan ju allt ursäktas. Moralens avgörs inte bara av vad man vill utan också av konsekvenserna av vad man gör.

En anledning till att moralen fått en framskjuten plats i samband med biståndet är att u-länderna anses ha blivit utnyttjade och utsugna under den koloniala perioden. Det är därför angeläget att biståndet är osjälviskt, både för att kompensera tidigare oförrätter och för att skapa det för utvecklingssamarbetet nödvändiga förtroendet. Det torde ha varit sådana tankar som låg bakom den svenska biståndsmyndighetens gynnsamma inställning till bistånd på mottagarens villkor, även om uppfattningen att u-länderna bättre än givarna förstod sitt eget bästa också vägde tungt.

Det moraliska motivet låg av allt att döma även bakom 1-procentmålet, som efter hand blev en helig ko i Sverige. Genom att upprätta och fasthålla ett kvantitativt mål för biståndet skulle man försäkra sig om bi-

ståndsviljan. Men att vilja är en sak, att kunna en annan. Erfarenheten visar nu att många u-länder fått mer bistånd än de kunnat absorbera*¹⁾ och även absorberat mer bistånd än de kunnat administrera på ett framgångsrikt sätt. SIDA har nu stora reservationer på sina landprogram. I en pressnotis nyligen påpekades att "hundreds of dams, roads and irrigation projects now lie useless . . . doomed by excessive size and designs that proved inappropriate for local conditions and needs"⁹⁾.

Problemet har förvärrats av att lån och bistånd förhandlats med och överförts till en byråkrati i u-länderna som genom sin bristande administrativa kapacitet utgör ett stort problem. Men det kanske allvarligaste är att byråkraternas makt fördröjt nödvändiga reformer och bidragit till upprättandet av ett stort antal statliga företag, av vilka många åsamkat samhället stora förluster.

Det moraliska motivet kan alltså ha lett till bristande realism i utformningen av biståndet och medfört andra resultat än de som åsyftades. Dessutom har det inte hindrat oss själva från att vara själviska. Enligt en viss definition skulle checkbistånd vara det mest osjälviska: mottagarlandet får utlandsvaluta och kan göra vad det anser mest angeläget. Men i dag talar vi inte längre om utvecklingssamarbete mellan osjälviska parter. Vi oroas om Bangladesh använder svenska pengar för inköp av varor i Japan men inte om Indien använder två tredjedelar av det svenska biståndet för inköp av varor och tjänster i Sverige, ty det är t o m avtalat. Budgetåret 1983/84 var biståndet till Indien 340 miljoner kronor, två tredjedelar avsåg importstöd och det mesta finansiering av varor och tjänster från Sverige.

Biståndet är enligt min mening alltså inte osjälviskt och kommer inte att bli det. Regeringen är beroende av

¹⁾ I mars 1984 hade Kenya 1,2 miljarder dollar i avtalade men outnyttjade biståndsresurser.

väljarnas uppslutning kring biståndet och många intressenter har andra motiv än det moraliska. Som ett resultat av bl a en omfattande information om u-länderna i Sverige (internationellt sett av ett nästan enastående slag) är de flesta svenskar i dag medvetna om det stora behovet av hjälp. Biståndsviljan är stark. Men i framtiden blir den alltmer beroende av biståndets resultat. Man skulle tillspetsat kunna säga att *resultatet är motivet*. Och möjligheterna att förbättra resultatet är stora.

Kapacitet och organisation

Regeringen ställer nu större krav på effektivitet och kvalitet i biståndet. Det innebär att SIDA i sin tur måste ställa större krav på mottagarlandets myndigheter. Men eftersom mottagarens resurser är knappa, måste SIDA:s krav kombineras med större egen medverkan, direkt och genom andra.

Problemet om effektivitet i fältarbetet förstoras genom ett ofrånkomligt dilemma: ansvaret för de projekt och program som Sverige stöder är delat. SIDA bidrar med resurser, huvudansvaret ligger hos mottagaren. SIDA har därför alltid ett alibi om ett projekt misslyckas, såvida inte SIDA genom sin medverkan gör sig skyldig till allvarliga misstag. Detta förhållande uppmuntrar inte till aktivitet och risktagande. Riskerna är ändå stora både med avseende på teknik och organisation: är den lämplig? Kan den accepteras av de närmast berörda? Och diplomati: trampar man på osynliga tår? Blir man rättvist bedömd och behandlad? Fältpersonalen har föga att vinna på att "lägga sig i" men mycket att förlora.

Problemet återspeglas i regeringens proposition för budgetåret 1984/85, där kapacitetsproblemet sägs vara främst en fråga om "ökade ambitioner hos såväl statsmakterna som SIDA ifråga om uppfyllandet av biståndsmålen"¹⁰). I den viktiga frågan om "hur ambi-

tionsnivån och SIDA:s kapacitet bäst kan bringas i balans” hänvisar regeringen till biståndsorganisationsutredaren Carl Tham, som i sitt betänkande konkluderar att ”uppsatta gränser för administrationen... måste få påverka ambitionerna”¹¹⁾. Det är tydligt att man är osäker beträffande genomslagskraften av ökade personalresurser för SIDA.

Inget företag skulle drömma om att överföra resurser av den omfattning som SIDA ålagts utan att ha den kapacitet som krävs för framgång. Ändå är SIDA:s uppgifter utomordentligt krävande. Om SIDA t ex skall trygga framgången för ett projekt som består av leverans av preventivmedel för några miljoner kronor, mottagning, lagring, distribution, utbildning och rådgivning krävs en insats som SIDA inte klarar på egen hand. I Kenya har SIDA åtagit sig att ensam bland givare svara för leveransen av landets behov av preventivmedel och överlåtit åt de kenyanska myndigheterna att klara resten. Därigenom saknar SIDA kontroll över resten av kedjan och kan inte med någon säkerhet bedöma biståndets effekt. På liknande sätt förhåller det sig med många projekt.

Min slutsats är att, inom en given total biståndsram, måste SIDA få avsevärt större egna personalresurser eller också måste man få möjlighet att köpa de resurser som behövs för att motsvara regeringens krav. Det är väl bl a medvetandet härom som ligger bakom betoningen av flexibilitet i den senaste biståndspropositionen. SIDA skulle mycket väl kunna upphandla svenska management av ett preventivmedelsprojekt. Det finns naturligtvis en risk för att delegering leder till misstag på grund av bristande kunskap om miljön. Men den kunskapen kan också köpas. Och risken uppvägs av den ökade professionalism i genomförandet som man har anledning att förvänta. Alternativet är ofta att man gör för litet eller ingenting.

Den avgörande frågan är den praktiska innebörden av den nya prioriteringen av flexibilitet. Är det fråga om ett nytt honnörsord, eller skall SIDA få de resurser och den rörelsefrihet som uppgiften kräver? Verksamheter inom den offentliga sektorn kännetecknas ofta av ett övermått av planering och reglering. SIDA är i det avseendet inget undantag, eftersom beslutsprocessen i biståndet är lång och komplicerad. I dag behöver linjefunktionen, dvs genomförande och uppföljning, få större utrymme.

Näringslivets roll

Varför näringslivet igen?

I det föregående har jag tagit upp tre faktorer som talar för en aktivare roll för näringslivet:

- Många tvivlar på värdet av bistånd i dess nuvarande form.
- Det moraliska motivet har varit vägledande för biståndet som av många anses böra vara osjälviskt. Det har bidragit till att näringslivet som målgrupp och medagerande inte tillräckligt uppmärksammas.
- Biståndets effektivitet hämmas på grund av att det förmedlas genom den offentliga sektorn. Näringslivet skulle kunna tillföra biståndet ny och eftertraktad kapacitet.

Det ömsesidiga beroendet mellan länder och folk är i dag så stort att det enligt min bestämda uppfattning finns anledning att efterlysa ett aktivt engagemang från näringslivet i utvecklingssamarbetet och dess problem. Utveckling och affärer har mer gemensamt än vi hittills velat se och erkänna. Demokratins framtid står på spel. Näringslivet bör inte avsvärja sig delansvar för u-ländernas utveckling i riktning mot ett rikare och rättvisare samhälle. Men regeringen och SIDA kan inte begära

ett aktivt intresse från näringslivet utan att erbjuda den stimulans som behövs.

Efter alla utredningar och diskussioner, all publicering och debatt i frågan utgör följande punkter endast ett anspråkslöst försök att tänka vidare.

Läget och problemen

SIDAS samarbete med det svenska näringslivet omfattar i dag cirka 150 företag, konsulter och institutioner. Detta samarbete har lärt parterna på den svenska sidan mycket om varandras förutsättningar och villkor. Det svenska engagemanget genom SIDAS industribyrå framgår av bilagan, som emellertid inte inkluderar sådana pionjärinsatser som det export- och importfrämjande biståndet genom UNCTAD/GATTs International Trade Centre (ITC).*)

Ändå är avståndet mellan biståndet och näringslivet stort. Det beror inte bara på att de svenska programländerna är ointressanta kommersiellt.***) Affärsverksamhet bedrivs av privata företag och entreprenörer för egen vinning medan bistånd är avsett att främja nationella mål. Det finns något av en instinktiv misstänksamhet och motvilja mellan byråkrater och entreprenörer överallt och motsättningarna är troligen större i u-länder än i i-länder. Det rör sig ofta om i praktiken slutna system.

I de flesta u-länder svarar den privata sektorn för större delen av BNP; andelen är större i u-länderna än i i-länderna, främst på grund av jordbrukets betydelse. När det gäller vatten, avlopp, elektricitet, transport och

*) Totala åtaganden överstiger 100 miljoner kronor och kompletteras av insatserna genom Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD).

**) Endast cirka 5 procent av den svenska exporten går till Sveriges programländer och mindre än ett dussin företag svarar för hälften av denna export.

kommunikationer är den offentliga sektorn givetvis framträdande. Men inom byggnads- och tillverkningsindustrin samt bankväsendet har den privata sektorn en framskjuten plats och inom jordbruket svarar den som regel för över 90 procent av produktionen. Den privata sektorn fick dåligt rykte i den internationella debatten på 50- och 60-talen och kom på defensiven när det visade sig att tillväxten inte hade fördelats rättvist, trots att fördelningen inte i första hand är den privata sektorns uppgift. Utvecklingssamarbetet har därför i stor utsträckning bedrivits genom offentliga organ. Resultatet är långt ifrån tillfredsställande och biståndsorganen har blivit en del av problemet.

Klyftorna inom den privata sektorn i u-länderna är stora och svåra att komma tillrätta med genom ekonomisk politik och lagstiftning, bl a eftersom ledande representanter för näringslivet ofta tillhör makteliten. Den som har kapital har makt. Den som har transportmedel kan tillförskansa sig större delen av inkomsten från fattiga fiskares fångster. Den som har jord kan försäkra sig om en stor del av arrendatorernas skörd. I-ländernas företagare är sällan intresserade av en utveckling mot ökad utjämning av dessa klyftor. De har inte mycket att vinna på ett arbete i denna riktning men har mycket att förlora på att rubba status quo till nackdel för mäktiga intressen.

Den ekonomiska krisen har intensifierat kampen mellan företrädare för den offentliga och den privata sektorn. Men byråkratins hand kan vara både vårdande och skapande. Och den fria företagsamheten innebär i utvecklade länder att det oftast är de skickligaste och klokaste som överlever, ty man lyckas inte om medarbetare och kunder blir missnöjda eller om man beter sig på ett sätt som skapar ovilja. I en modern demokrati får väljarna i viss utsträckning som de vill. Men i u-länderna finns ännu inte många demokratier i vår bemärkel-

se.*) Detta har bidragit till extrema former av socialism och kapitalism, som inte lyckats ekonomiskt eller socialt. I båda fallen behövs näringslivets medverkan för att en utveckling mot större effektivitet och rättvisa skall äga rum.

Om näringslivet skall intressera sig för sin motpart i u-länderna måste det löna sig. Begränsade resurser investeras ej på olönsamma marknader. Att använda biståndet som exportfrämjande medel är varken solidariskt eller ekonomiskt sunt. Att främja utvecklingen av u-ländernas näringsliv är däremot en internationell nödvändighet. Insikten härom finns inom den privata sektorn i i-länderna och starka markeringar i den riktningen har ofta gjorts. Men ännu har ingen modell utvecklats som kan göra det möjligt att angripa problemet på bredare front än inom ramen för enskilda projekt.**)

Management är den kritiska faktorn. Många biståndsprojekt skulle kanske ha lyckats om de genomförts i privat regi. Ett exempel är det stora svenska vattenförsörjningsbiståndet till Tanzania, vars totala kostnader uppgått till mer än 400 miljoner kronor och vars nytta av olika skäl blivit avsevärt mindre än väntat. Att någon skulle tjäna på det kan inte vara en godtagbar in-

*) Av 41 stater i Afrika är i dag endast sju demokratier.

**) Internationella handelskammarens utvecklingsstyrelse (ICC Development Board) har genom sin ordförande i dramatiska ordalag väddat om dialog för framsteg i nord-sydfrågan. Och chefen för Unilever United States har öppet deklarerat sitt intresse för att hjälpa till och medgivit att näringslivet gjort ett otillräckligt arbete när det gäller att kommunicera med u-länderna och med folk inom sina egna nationsgränser. International Bureau of Chambers of Commerce inom ICC (IBCC) har dock nyligen börjat lämna bistånd, i samarbete med ITC, till u-ländernas handelskammare. Och den amerikanska handelskammaren står bakom ett nyligen upprättat Center for International Private Enterprise (CIPE).

vändning. Det är ju i verkligheten tvärtom: det är ofta den bästa garanti som finns för att projektet skall lyckas. Och pengar är inte det enda incitamentet. Att lyckas med en insats måste ju vara en källa till glädje för de medverkande, trots att de får betalt för det! Saken är egentligen en smula löjeväckande, ty alla som arbetar på ett projekt får ju betalt, vare sig uppdragsgivaren kommer från den privata eller den offentliga sektorn. Den väsentliga skillnaden ligger just i ansvaret för framgång, vilket som regel tas på större allvar av den som måste redovisa en vinst eller ett positivt resultat.

Ett intressant grepp som prövats i en del länder med framgång är företagsledning av familjejordbruk med stöd av lämpliga incitament från regeringen. Företagen skriver kontrakt med enskilda brukare som garanteras en marknad för sina produkter till ett minimipris mot att de följer vissa föreskrifter för jordbrukets skötsel. Paketet innefattar krediter, teknologi, insatsvaror, jordbearbetning osv och också regeringsgarantier som skydd för företagens långsiktiga investeringar. Detta kan delvis utgöra en variant av plantagejordbruk, främst för export. Ett exempel är Mumias Outgrowers Company, som består av närmare 20 000 småbrukare i Kakamegadistriktet i Kenya, vilka använder en del av sin jord för odling av rörsocker.

Det s k Bahrke-konceptet (efter en tidigare styrelsemedlem i SIDA) innebär att företag skulle ta totalansvar för upprättande av en fabrik i u-land och garantera driften och avkastningen under en viss tid. Även detta skulle kräva u-landsregeringens stöd och dessutom ett visst mått av bistånd. Det skulle röra sig om ett långsiktigt åtagande, som inte skulle kunna klaras utan garantier av svenska och/eller u-landsmyndigheter med tanke på den osäkerhet som råder i de flesta u-länder. Att definiera och försäkra ifrågavarande risker skulle vara en komplicerad uppgift, men liknande uppgifter klaras i

samband med privata svenska investeringar i u-länder. Ett exempel på totalentreprenad är Cementas engagemang i Tanzania. Med stöd av omkring 100 miljoner kronor i bistånd har Cementa International AB fr o m juli 1984 övertagit produktionsansvaret för Tanzanias cementfabrik under en period av fem år. Under denna tid skall produktionen öka från 100 000 till 400 000 ton. Tanzania svarar för lokala kostnader som löner och import av vissa förbrukningsvaror.

I de flesta u-länder räcker det inte med fri handel, konkurrens och utländska investeringar för att utveckla näringslivet. Det saknas pålitlig information om marknader och priser på produkter, industri och tjänster, det saknas kreditinstitut för jordbruk, industri, handel och bostäder, det behövs utbildning inom handelns alla distributionsled, i enkel affärsjuridik, bokföring och revision, kostnads- och intäktsanalys, lagerhållning, kvalitetskontroll, marknadsföring, distribution m m. Det behövs med andra ord en kommersiell infrastruktur och kultur för att tillväxten i u-länderna skall öka och fördelas rättvist, dvs samhällsnyttiga institutioner och organisationer. Kanske skulle svenska företag kunna åta sig att tillfredsställa sådana behov, om SIDA erbjöd incitament.

Behovet av infrastruktur uppmärksammades från början inom andra sektorer – hälsovård, undervisning, jordbruk och boskapsskötsel – men endast i begränsad utsträckning inom handel och industri. Handelns och finansverksamhetens andel av det totala biståndet genom SIDA uppgick 1982/83 till mindre än 2 procent. Industribistånd avser främst ett fåtal stora industrier, ett ökande antal rehabiliteringsinsatser, ett småindustriprogram samt investeringar i fysisk infrastruktur.

Går det att komma vidare?

Det existerande systemet för svenskt utvecklingsbi-

stånd har en enorm samlad tyngd. Varje beslut om politik och organisation, procedurer, metoder och teknik har föregåtts av ingående prövning, som ofta skapat både politiska och byråkratiska bindningar. I samband med att den biståndspolitiska utredningen (BPU) 1978 skulle lämna förslag om biståndets organisation efterlyste SIDAS styrelse "en djärv prövning av de program och institutioner som vuxit fram". Men förslaget medförde endast marginella förändringar. BPU uppmanade visserligen statsmakterna att "klarare än hittills definiera motiv, mål och medel för en svensk u-landspolitik", och regeringen hänvisade till detta i sin proposition 1977/78:135. Men inte heller detta resulterade i några väsentliga förändringar.

På grund av arbetets politiska och diplomatiska aspekter är frågan om kontroll av stor betydelse för SIDA. Delegering och utkontraktering kräver omfattande samråd, utbildning och övervakning. Kostnaden för konsulter (exklusive institutionella konsulter) uppgick redan år 1982/83 till cirka 350 miljoner kronor, varav cirka 90 miljoner avsåg Bai Bang. De beslut som krävs för att SIDA skall kunna motsvara regeringens krav på effektivitet, kvalitet och flexibilitet kommer av erfarenhet att döma att ta lång tid. Och det är ovisst om förändringarna denna gång blir mer än marginella. Vad som behövs för förnyelse är fortfarande "en djärv prövning" som kan leda till ett nytt sätt att arbeta. Frågan är om det över huvud taget är möjligt under rådande förhållanden inom systemet.

Om u-ländernas näringsliv skall kunna utvecklas med hjälp av Sveriges, särskilt med avseende på kommersiell infrastruktur och management, måste näringslivets egna idéer ges en betydande tyngd. För att en förändring skall komma till stånd måste initiativ komma både från SIDA och näringslivet. Tendenser till ett nytt och mera positivt klimat finns i dag. Men programländerna

och landprogrammeringen, med inriktning på fördelning och fattigdomsbistånd snarare än tillväxt, utgör ett negativt incitament för näringslivet. Samtidigt ställer den ekonomiska situationen ökade krav på företagen som innebär sträng hushållning med tid och andra knappa resurser och prioritering av verksamheter som ger snabb avkastning.

Om man utgår från att näringslivet bör intressera sig för u-länderna av själviska och andra skäl (ländernas ömsesidiga beroende, företagandets villkor och demokratins framtid) och att SIDA behöver näringslivets hjälp, måste man börja med att förbättra dialogen. Relationerna tycks i dag vara bättre än förr mellan SIDA och näringslivet, men dialogen förs endast ad hoc inom ramen för akuta behov och under stark tidspress på båda sidor. Enkla åtgärder skulle kunna föra parterna närmare varandra. Skulle man t ex inte kunna ordna en lunch per månad utan agenda för att pejla läget och låta nya idéer anmäla sig?

SIDA måste ges större möjlighet att köpa upp kapacitet från näringslivet. Industribiståndsutredningen (IBU) rekommenderade för en del år sedan att SIDA skulle studera industrisektorn i programländerna. Även om mycket har gjorts sedan dess, är kunskaperna om den kommersiella sektorn och dess behov fortfarande begränsade. Näringslivet och SIDA skulle båda ha nytta av att sådana studier gjordes, i näringslivets regi och med SIDA:s finansiering och medverkan. I stället för att nöja sig med ett mottagningskvitto på leverans av preventivmedel till flera miljoner kronors värde skulle SIDA kunna köpa svensk management för preventivmedels rätta användning. I stället för att köpa upp en utländsk konsult för en studie av ett hälsoministeriums organisation till en kostnad av cirka en miljon kronor och erfara att flertalet av konsultens förslag refuserats, skulle man kunna köpa svensk expertis som tillsam-

mans med SIDA och ministeriet arbetade fram förslag som alla parter kunde acceptera.

I vissa amerikanska företag (t ex Rank Xerox och IBM) erbjuds personer på hög nivå ett sabbatsår med full betalning för att "vidga sina vyer" genom humanistiska och sociala studier och arbetsinsatser. Motiveringen är att detta på längre sikt kommer både individen, samhället och företaget tillgodo. SIDA skulle kunna erbjuda folk i näringslivet stipendier för att täcka kostnaderna för studier av u-ländernas problem.

Många personer och organisationer utanför näringslivet får pengar från SIDA.*)

Personer från SIDA och näringslivet borde tillsammans identifiera försök som gjorts av enskilda företag och företagare att främja utveckling i u-länderna och analysera motiven och resultaten. Lönade det sig? Eller var det fråga om filantropi? Har det gått att på ett meningsfullt sätt förena bistånd och affärer? Amerikanska företag som är beredda att avstå från en del av vinsten på verksamhet i u-länderna för allmänna utvecklingsändamål kan tillgodogöra sig detta bidrag skattevägen i hemlandet. Det måste finnas andra bra incitament vilka skulle kunna innebära att många företag är beredda att göra en insats, så länge det inte innebär en ekonomisk uppoffring. Och varför skulle det göra det? Biståndsarbete är som regel väl betalda för sina insatser och tar sällan risker som skulle kunna skada dem ekonomiskt.

Det skulle underlätta dialogen och samarbetet med näringslivet om enskilda personer eller företag eller näringslivet som helhet bildade ett u-landsorgan med huvudsaklig uppgift att lämna synpunkter och råd och verka som katalysator för att minska klyftan mellan SIDA

*) Till de organisationer som 1984 fick pengar från SIDA hör Sveriges Civilförsvarsförbund.

och näringslivet och främja det gemensamma intresset. Låt oss inte förneka att klyftan finns, ty motiv och mål och marknader är inte desamma, men det är just därför som den ömsesidiga förståelsen bör ökas. Skulle det finnas personer och företag som vore beredda att lämna bidrag till verksamheter som kan stärka u-ländernas näringsliv och på längre sikt även vara till nytta för svenska företag, kan man troligen göra anspråk på 80 procents finansiering av SIDA som fallet är med t ex facket och KF. Men det förutsätter att verksamheten ifråga kan drivas, ad hoc eller fortlöpande, inom ramen för en organisation av intresserade personer och företag. Och kanske kan stöd från SIDA erhållas även för verksamheter utanför den nuvarande länderkretsen.

Slutsatser

En ökning av biståndets effektivitet och kvalitet är nödvändig. Det kräver avsevärt större resurser och rörelsefrihet för SIDA, inom ramen för det bilaterala biståndets totala volym. Man har anledning att betvivla att dessa krav kommer att infrias. En bidragande orsak synes vara att ansvaret för framgång i första hand ligger hos mottagarlandet. En annan är svårigheten att bedriva utveckling genom den offentliga sektorn, som tenderar att bli otymplig och att konservera makt i ett fåtal länder.

Betydande erfarenhet och kapacitet finns inom näringslivet, vars medverkan utnyttjas endast i begränsad utsträckning. Näringslivet torde vara den sista stora outnyttjade resursen i utvecklingssamarbetet, och u-ländernas problem kan troligen inte lösas utan dess medverkan.

SIDA skulle kunna dra in det svenska näringslivet i utvecklingsarbetet genom att i högre grad än för närvarande köpa upp dess kapacitet och erbjuda det incita-

ment som behövs. Det borde också ligga i näringslivets eget intresse att engagera sig för u-ländernas utveckling. Framför allt är det angeläget att förbättra u-ländernas kommersiella infrastruktur och kultur. Och i det avseendet har Sverige viktiga bidrag att lämna. Initiativ måste komma både från SIDA och näringslivet, vilket förutsätter en förbättrad dialog.

Näringslivets medverkan synes vara en av de få möjligheter till förnyelse som nu står till buds. Och utan förnyelse kommer systemets låsningar och begränsningar att leda till minskande entusiasm för uppgiften bland biståndsarbetare och vikande opinion för biståndet. En förutsättning för förnyelse är ett mer projektbetonat bistånd, fler insatser som avser att förbättra marknadsmekanismen och stimulera företagandet, samt en vidgad länderkrets för bistånd till och genom näringslivet. Med tillräckliga incitament skulle näringslivet kanske finna det motiverat att bilda ett u-landsorgan för att underlätta dialogen och sin egen medverkan i utvecklingsarbetet.

Referenser

- 1) Forsse, A, Måste u-länderna ha marknadsekonomi? *Världshorisont* 3/1984. Svenska FN-förbundet.
- 2) Göransson, B, Mångsidig biståndspolitik. *Dagens Nyheter* 84-08-03.
- 3) Bistånd i kris. Red: Andersson, C, m fl. Liber 1984.
- 4) Linnér, S, U-hjälpen – retorik och realiteter. *Svenska Dagbladet* 84-04-19.
- 5) Seers, D, Time for a Second Look at the Third World. *Development Policy Review. Vol I*, 1983. SAGE, London.
- 6) *Bistånd genom SIDA*. Anslagsframställning 1983/84, s XVIII.
- 7) *World Development Report 1983*, s 35. World Bank, Washington DC.
- 8) Lindbeck, A, Den bästa u-landshjälpen. *Ekonomisk Debatt*, 1979:1 Stockholm.
- 9) *Newsweek* 84-07-23.
- 10) *Prop 1983/84:100*, Bilaga 5, s 52.
- 11) *Effektivare biståndsadministration*. Ds UD 1984:1, s 23.
SIDAs industribyrås kontaktyta i augusti 1984.

Bilaga: SIDA:s bistånd inom industrisektorn 1982/83—1983/84

Land	Ändamål	Utbetalt 1982/83	Beräknade utbet. 1983/84 milj SEK	Totalt åtagande	Anmärkningar
Angola	Utbildning av företagsledare	0,1	—	0,1	
Bangladesh	Upprustning av massa- och pappersbruk	8,7	9,8	66,5	Importstöd
Botswana	Småindustriutveckling	4,8	5,8	30,0	
Botswana	Ångteknik		0,5	0,5	ÄIV-Energi
Botswana	Solenergi för bibliotek		0,4	0,4	ÄIV-Energi
Etiopien	Försöksfabrik för byggmaterial	0,1	2,0	6,0	ÄIV-anslag. Nytt avtal 1983/84
Etiopien	Utredning om fabrik för förädling av sojaböner	0,6	0,2	0,8	Konsultfond. Avslutad 1983/84
Etiopien	Organisation av RRCs åkeri- verksamhet	0,1	3,5	20,0	Katastrofbiståndsmedel/ Landram. insatsavtal 1983/84
Etiopien	Rehabilitering av barnmats- fabrik FAFFA	0,2	5,0	13,5	Nytt insatsavtal 1983/84
Etiopien	Utredningar för Ethiopian Wood Works Corporation	0,4	0	0,4	Konsultfond. Avslutad 1982/83
Etiopien	Solenergi för pumpar		0,4	0,4	ÄIV-Energi
Guinea-Bissau	Träindustri (sågverk, snickeri)	5,1 ¹⁾	5,5 ²⁾	33,1	
Guinea-Bissau	Mekanisk verkstad	3,2	2,7	17,0	
Guinea-Bissau	Fordonsverkstad	3,3	3,4	33,3	
Guinea-Bissau	Rehabilitering av gjuteri	0,9	0,6	4,2	

Guinea-Bissau	Tegelbruk	1,7	1,3	16,2	
Indien	Utbildning i förebyggande underhåll	1,6	—	—	Konsultfond, Avslutad 1982/83
Indien	Solenergi	—	0,5	0,5	ÄIV-Energi. WHO/EPI
Indien	Teknikutveckling pappersmassa	2,0	2,5	3,5	Samarbete med UNIDO. Slutföres 1984/85 (ÄIV)
Indien	Spisprojekt	—	0,7	0,7	ÄIV-Energi
Indien	SIDA/ITCs exportfrämjande program	(12)	8,0	8,0	
Indien	SIDA/ITCs exportutvecklingsprogram	0,2	0,1	1,1	
Kap Verde	Utredningar om industriprojekt	0,4	0,4	1,0	Konsultfond
Kap Verde	Geotermisk förundersökning	—	2,0	3,0	ÄIV-Energi
Kenya	Småindustri	2,0	2,0	30,0	
Laos	Syrgas- och acetylenfabrik	1,1	1,2	10,7	
Mocambique	Skogsindustri (sågverk, spånskivefabrik)	11,5	10,0	80,0	Samfinansiering BADEA
Mocambique	Industrirehabilitering Agro Alfa	0,8	5,0	25,0	Insatsberedning pågår
Mocambique	Industrirehabilitering Electromoc	—	3,0	8,0	
Mocambique	Industrirehabilitering ofördelat	—	—	14,5	
Mocambique	Rehabilitering av pappersbruk	3,4	0,3	7,5	Insatsberedning pågår

¹⁾ Uppgifterna för insatserna i Guinea-Bissau avser kalenderåret 1982.

²⁾ Uppgifterna för insatserna i Guinea-Bissau avser kalenderåret 1983.

Land	Ändamål	Utbetalt 1982/83	Beräknade utbetalningar 1983/84 milj SEK	Totalt åtagande	Anmärkningar
Mocambique	Prospektering av järnmalm	0,5	—	—	Avslutat
Mocambique	Prospektering av kol	7,4	7,0	—	Samfinansiering FINIDA
Mocambique	Rehabilitering av stålindustri	0,3	0,4	1,0	
Mocambique	Ångteknik o brikettering	0,3	0,3	1,0	ÄIV-Energi
Nicaragua	Mineralprospektering, laboratorium m m	13,1	50,0	83,8	1982–1984
Nicaragua	Gengas	0,2	0,5	0,9	ÄIV-Energi
Nicaragua	Brikettering	0,2	0,5	0,9	ÄIV-Energi
Somalia	Fiskebåtsfabrik	6,0	1,1	10,0	Katastrof- och importstöd 1975–1983
Sri Lanka	Energibesparing		0,2	0,2	ÄIV-Energi
Swaziland	Trä- och glasindustrier	0,2	1,4	2,4	ÄIV
SADCC	Energiseminarium	2,0	0,2	2,2	ÄIV-Energi
Tanzania	Uppförande av massa- och pappersfabrik (Mufindi)	49,2	45,0	200,0	Samfinansiering. Fabrikens totalkostnad ca 1,8 mrd kr
Tanzania	SIDA/ITCs exportfrämjande projekt	3,5	1,0	6,3	
Tanzania	Driftstöd – massa- och pappersfabrik (Mufindi)	—	15,0	100,0	Samfinansiering. Driftstöd under sex år beräknat till totalt 370 miljoner kr
Tanzania	Stöd till investeringsbank (TIB)	12,2	6,0	240,0	Fr o m 1970 t o m 1984/85
Tanzania	Uppförande av MEIDA-Metal	1,5	1,5	7,0	

	nia Industrial Studies and Consulting Organization				
Tanzania	Uppbyggnad av TBS, Tanzania Bureau of Standards	7,8	5,5	45,0	
Tanzania	Stöd till SARUJI, statligt holdingbolag för cement- och byggmaterialtillverkning	3,5	3,5	16,5	
Tanzania	Microhydro	—	3,0	3,0	
Tanzania	Utveckling av småindustri genom SIDO, systerindustriprogrammet och AATP (Arusha Appropriate Technology Project)	38,5	30,0	230,0	
Tanzania	Gengas	1,5	0,9	2,4	ÄIV-Energi
Vietnam	Massa- och pappersbruk Vinh Phu	204,4	154,0	2000,0	
Vietnam	Yrkesskola	—	5,0	45,0	
Vietnam	Bostadsområde	—	1,0	44,0	Konsultfond
Zimbabwe	Anriktning av volfram	0,3	0,2	0,7	Konsultfond
Zimbabwe	Ferrokromutredning	—	0,4	11,0	Konsultfond
Zimbabwe	Energistudie	—	2,0	2,5	ÄIV-Energi
Östafrika	Stöd till utvecklingsbank (EADB)	30,0	25,0	55,0	Fjärde och femte krediten
TOTALT		447,4	452,0	3617,3	

SIDAs industribyrås kontaktyta i augusti 1984

Konsult	Företag	Institution
Scanmanagement	Boliden Contech	Sthlms Gatukontor
Andrew Hewing	Arne Johansson Rev	UNDP
Arnesjö	byrå	UNIDO
Knudsen	SENTAB	SIS
Öhrn	Electroinvest	ISO
PANARC	Aga	Patentverket
VIAK	LUTAB	WIPO
Swedforest	Ch Bergling o Co AB	Stiftelsen Skogsarbe-
Birgegård	SKF Steel Engin AB	ten
HMS-konsult	Mölnlycke Marine Ab	Naturvårdsverket
Aastrup	Volvo Int AB	Högskolan i Luleå
Scandiaconsult	Hultafors	Exportrådet
Swedrail	Gasgenerator	Lunds universitet
Seveffjord	ASEA-stal	Nord Afrika Inst
Celpap	ASG transport Dev	UNICEF
Swedpower	Aqua Pura AB	IBRD
J Melchert Teknikkon-	Studsvik	WHO
sult	Budskärs	KTH
Brokonsult	BPA	Mekanförbundet
SWEDEC	Ericsson	U-fonden-Sthlm
SGAB	Volvo BM	EFI
Agriconsult	Scamator	Swedfund
LKAB International	Skanska	BITS
Claes Lindahl	Container Express	SIB
FIDE	NP-Lund Int	Tema Inst Vatten, Lin-
B Molin	JCC	köpings UV
Energiteknisk Utveck-	Kockums	Soc Antrop Sthlm UV
ling	KMW	IMPOD
AIB	Överumsbruk	SUKAB
VBB/SWECO	BEVI	Swedplan
U Winblad-Bosjö HB	GAB-Gense	Svenska missionsrådet
Scarab Dev AB	JPK	SLU
ÅF/Energikonsult	MEFOS	
SIKOB	Cementa	
SIB	MAINTEC AB	
PAS	Norrtälje för verkstä-	
COWI-consult	der	

Konsult	Företag	Institution
Coreco-Consult (Gus- tafsson)	ASSI SAAB	
HIFAB	Plannja AB	
White Architect	Sandvik AB	
SWEDTEL	ASEA	
Th Andersson	Göteborgs hamn	
Reijlers Ing byrå	Tour & Andersson AB	
Bo Sedin AB	Eldon AB	
Roostal Dev AB	AB Gabrielverken	
Resco AB	Tre Färgare	
PL-Teknik	Götarps industri AB	
SWEROAD	NIS AB	
Interconsult	Nya Metallduksfabri-	
Interproject	ken AB o söner	
SWEDIND	Wetterlings Manufak-	
Mannheimer o Zetter-	tur AB	
löf	Optileks AB	
CTI	Öje Skinnbeklädnad	
Kjessler & Manner-	AB	
stråle	NFC	
Assista AB	Sweddrug	
Idhammar Konsult AB	Electro Invest	
K-Konsult	Habitat AB	
Norconsult		
Swedavia		
Scanavia		
K Larsson		
HMS Consultants		
Sjunnesson		
Svanquist		

10 Koncentrerat, sektoriserat bistånd

Hans Stahle

Biståndets uppbyggnad

Sveriges biståndspolitik etablerades under 60-talet då i-länderna präglades av en kontinuerlig ekonomisk tillväxt och då världshandeln expanderade till följd av liberaliseringar i handelspolitiken. Under dessa förutsättningar uppsattes fyra mål för den svenska biståndspolitik:

- resurstillväxt
- ekonomisk och social utjämning
- demokratisk samhällsutveckling
- nationellt oberoende.

Några år senare fastslogs ett mål för vår egen tilldelning av resurser för biståndsinsatser, det s k 1-procentsmålet.

Biståndspolitikerna utformades utan historisk erfarenhet och utan annat kunnande om u-ländernas ekonomier och förhållanden än den värdefulla men begränsade erfarenhet Sverige fått genom missionen. Politiken utformades också utan närmare kännedom om hur f d kolonier skulle fungera som självständiga stater.

Erfarenheterna av biståndsarbetet har lett till att effektiviteten i biståndet kommit att betonas. Biståndspolitikens förskjutning mot en satsning på några speciellt utvalda länder, s k programländer, måste ses som ett uttryck för att en koncentration befanns nödvändig för att man någorlunda skulle kunna kontrollera att biståndet verkligen ledde till utveckling.

Från en diskussion om biståndsmålen måste först särskiljas frågan om katastrofhjälp. Katastrofbistånd måste ingå som en del i biståndet men dylika insatser kräver ett engagemang av annan karaktär än den långsiktiga utveckling som biståndsmålen skall främja.

De biståndspolitiska målen

Demokratisk samhällsutveckling

I ett flertal utvecklingsländer finns det fortfarande militärdiktaturer eller andra former av totalitära regimer. I biståndsdebatten kommer skilda uppfattningar till uttryck om förekomsten av demokratiska utvecklingstendenser i olika u-länder. Demokratiseringsmålet har spelat en föga operativ roll.

Utvecklingsarbete måste bedrivas långsammare än den sannolika livslängden för den ena eller andra politiska regimen. Störningar i ett u-lands samhällsutveckling bör därför generellt sett inte medföra snabba omkastningar i biståndsinsatserna.

Nationellt oberoende

Med biståndsmålet "nationellt oberoende" avsågs att utveckla ett ekonomiskt oberoende som komplement till det politiska oberoendet. Sätillvida har målet nåtts som u-ländernas suveränitet i förhållande till dessa makter inte längre ifrågasätts. Frågan är då vilken innebörd som kan läggas i oberoendemålet i dag.

Ibland likställs oberoendemålet med ekonomiskt oberoende i form av materiell självförsörjning. Detta har medfört att stöd har lämnats för projekt som syftar till importsubstitution.

U-länderna har naturligtvis rätt att sätta upp egna självförsörjningsmål på samma sätt som flertalet i-länder. Emellertid måste ifrågasättas om det svenska bi-

ståndet skall utnyttjas för att nå oberoendemålet om importsubstitution blir aktuell. Endast om det i ett längre perspektiv framstår som ekonomiskt försvarbart med importsubstitution bör detta understödjas. Substitution som inte kan försvaras med hänsyn till principerna för internationell arbetsfördelning, bör definitivt inte understödjas.

Begreppet "oberoende" bör också innefatta mottagarlandets oberoende av givarlandet såtillvida att inte ett givarland bör svara för en alltför stor del av biståndet till ett visst u-land. Nu när många u-länder befinner sig i en ekonomisk kris blir den dominerande bidragsgivaren moraliskt än mer uppbunden, samtidigt som mottagarländernas beroende av givarländerna ökar. Det är vidare viktigt att biståndssamarbetet inte låser fast relationen i en mottagare- respektive givarroll utan att man kontinuerligt strävar efter att utvidga samarbetet till att omfatta olika områden.

Resurstillväxt

Industrialisering krävs för att levnadsstandarden skall kunna höjas och för att ett land skall uppnå en betydande resurstillväxt under en längre tidsperiod.

Industrialiseringsprocessen leder till urbanisering som i sin tur ökar behovet av investeringar i infrastruktur. Denna process innebär gigantiska problem för livsmedelsförsörjning, bostäder, energiförsörjning, transporter och andra kommunikationer samt för miljö och hälsovård. Dessa problem kan och måste lösas eftersom det är främst i städerna som den industri kan utvecklas som skall generera erforderliga exportinkomster utöver vad som erhålls genom den traditionella exporten av råvaror och jordbruksprodukter.

Ekonomisk och social utjämning

Det är lätt att se ett motsatsförhållande mellan tillväxt-

och utjämningsmålen. Det finns flera exempel på u-länder där tillväxtregioner framstår som isolerade från landet i övrigt. Utvecklingen måste dock bedömas på mycket lång sikt. Också i dagens i-länder har utvecklingen skett både ojämnt och språngvis. Men motorn i utvecklingsprocessen har hela tiden varit industrialiseringen.

Det svenska biståndet inriktas till en betydande del på landsbygdsutveckling. Denna satsning har motive-rats utifrån utjämningsmålet. SIDA:s erfarenheter från ett flertal programländer visar dock att trots satsningar på landsbygdsutveckling har småbönderna missgyn-nats. Ofta har t ex landsbygdssatsningar misslyckats då bönderna inte erhållit de ekonomiska incitament som är nödvändiga.

Detta visar att ifråga om målet ekonomisk och social utjämning spelar mottagarländernas regeringar en cent-ral roll.

Sektoriserat bistånd

Koncentration behövs

SIDA:s kapacitet är och måste alltid vara begränsad men den svenska satsningen på bistånd är både i förhål-lande till BNI och till invånarantalet betydande. För att bättre kunna både administrera och mäta effekten av insatserna är en koncentration nödvändig. Hitintills har denna koncentration skett framför allt beträffande län-derurvalet. Frågan är i vad mån man inte – som ett komplement till landvalet – borde eftersträva en kon-centration till vissa begränsade insatsområden. En så-dan koncentration skulle leda till att kompetensen inom de ”utvalda” sektorerna ökade hos såväl biståndsmyn-digheter som samarbetande svenska företag. SIDA skulle få tillgång till ökad expertis och rekryteringen av svenska experter till biståndsprjekt skulle underlättas

genom att dessa kontinuerligt kunde öka sin kompetens inom sina respektive specialområden inom SIDA:s ram eller inom ramen för med SIDA samarbetande företag.

För en koncentration talar också att vid upphandling av investeringsvaror till projekt är en upphandlingssituation sällan lik en annan. Detta medför att biståndsmyndigheten inte kan bygga upp en erfarenhets- och kunskapsbas som är fallet vid löpande upphandling av livsmedel och flertalet andra förbrukningsvaror. Om en koncentration däremot sker finns det större chans att likartade projekt återkommer så pass ofta att biståndsmyndigheten får förutsättningar att kunna bygga upp en specifik kunskap för upphandling inom de "utvalda" sektorerna. En dylik kunskapsupbyggnad vid biståndsmyndigheterna bör kunna leda till ett ökat personalutbyte mellan myndigheterna och näringslivet. Såväl god kännedom om specifika sektorer hos den SIDA-anställda personalen som kunskaper om vissa länder/regioner bör underlätta ett sådant utbyte. På samma sätt finns det inom företagen personer med internationell erfarenhet som är specialister inom sina respektive områden och som kan vara till hjälp för de biståndsansvarande myndigheterna.

Även för de svenska mottagarländerna kan en koncentration få uppenbara fördelar. Det kan bli ekonomiskt försvarbart att mera radikalt utgå från u-ländernas specifika behov vid konstruktion och produktion, snarare än att i viss utsträckning anpassa existerande produkter. Den specialistkompetens som de svenska företagen då utvecklar bör ha goda förutsättningar att leda till ett långsiktigt samarbete med u-landet ifråga.

Den biståndsdebatt som förts under den senaste tiden har haft två huvudteman: 1-procentsmålet och ett bättre utnyttjande av svenska resurser. Bakgrunden är att kärvare ekonomiska förutsättningar kräver hårdare prioriteringar. I tider med ett minskande reellt bistånds-

anslag ökar kraven på biståndets effektivitet. Genom en ökad effektivitet kan de negativa effekterna för mottagaren av ett fryst anslag reduceras.

I dag tycks många mena att under rådande ekonomiska förutsättningar måste svenska resurser i större utsträckning utnyttjas i biståndet. Den praktiskt inriktade dialogen mellan biståndsmyndigheterna och näringslivet är etablerad och inriktad på att förbättra kunskapen om utbud och efterfrågan.

Svensk industriell kompetens, biståndspolitiska mål och u-ländernas behov

Svensk industri har en mycket bred industriell bas som gör den väl lämpad för u-landsinsatser. Vi är konkurrenskraftiga inom en rad olika områden som är av intresse för u-länderna.

Det råder ingen tvekan om att en koncentration av investeringarna till områden med ett konkurrenskraftigt svenskt utbud har förutsättningar att leda till en god uppfyllelse av såväl u-landets utvecklingsmål som de biståndspolitiska målen.

SIDAS prioritering av landsbygdsutveckling behöver inte medföra ett minskat återflöde. Under begreppet landsbygdsutveckling kan bl a inräknas vattenförsörjning, transporter, infrastruktur och energiframställning, samtliga områden med erkänd svensk kompetens.

a Vattenförsörjning

Vattenförsörjning på landsbygden genom brunnborrning alternativt uppsamling av flodvatten samt byggande av ledningar och pumpstationer kan utarbetas av svensk industri.

b Vattenkraft

Svenska företag har redan med stor framgång byggt flera vattenkraftanläggningar utomlands på turn-key-

basis, dvs även inkluderande design om så krävs. Det finns alltså redan väl etablerade system som kan anpassas till den storlek av projekt som ur finansiell synpunkt anses önskvärd eller som ur andra synpunkter kan komma att efterfrågas.

De redan välutvecklade samarbetsformerna mellan företagen och deras projekterfarenheter bör kunna ge en säker planeringsbas. En förutsättning är dock, att de svenska företagen blir engagerade från början antingen direkt eller genom en konsult.

c Livsmedelsindustri

Svenskt know-how inom denna industri är omfattande och kan användas för såväl rehabilitering av existerande som för etablerandet av helt nya livsmedelsindustrier i mottagarlandet.

Rehabilitering av lokal livsmedelsindustri innebär översyn av maskinpark i fabriker, avseende såväl reparation som leverans av nödvändiga reservdelar och i förekommande fall även import av kompletta processlinjer som ersättning för existerande icke längre funktionsdugliga anläggningar.

Etablerande av nya livsmedelsindustrier innebär insatser i form av teknisk assistans för "feasibility studies" för anläggningar inom respektive område. Där ekonomiska förutsättningar finns bör leveranser av turn-key-anläggningar kunna ske. Båda fallen kräver en betydande insats inom utbildningsområdet och kan efter behov utökas med antingen management eller teknisk assistans för en fastlagd tidsperiod.

d Skogsbruk och skogsindustri

Sveriges erfarenhet och kompetens inom denna sektor är välkänd. Skogsvård, transport och uppbyggnad av mindre sågverk och pappersbruk kan erbjudas i en paketlösning eller var för sig.

e Mineralutvinning

Prospektering, utvinning av mineral samt revitalisering av mineralfyndigheter med ålderdomlig och ineffektiv produktion kan offereras av svensk industri.

Exploatering eller förberedelser för produktion inkluderar konsulttjänster och entreprenadarbeten samt leverans av utrustning. I produktionsfasen kan svenska företag genom administration och utbildningsinsatser hjälpa till att upprätthålla produktionen.

f Telekommunikationer

En utbyggnad och/eller modernisering av existerande telefontät är ofta ett önskemål i u-länderna. Allt från små manuellt kontrollerade landsbygdssystem till stora rikstäckande automatiska system kan erbjudas.

g Transport

Bussar, lastbilar, personbilar, flygplan, lokomotiv, järnvägsvagnar och signalsystem, vägbyggnad och underhåll, trafikövervakning och trafiksäkerhetssystem, transportförpackning m m kan svensk industri stå till tjänst med.

Kompletta transportsystem där förutom leverans av hårdvara även ingår utbildning av personal, upprättande av serviceverkstäder, logistik etc kan erbjudas i paketlösningar.

Bindningsgrad och återflöde

Från svensk synpunkt vore det önskvärt att man på internationell basis kunde komma överens om att avbinda biståndet. Svensk industri skulle då få chansen att konkurrera på lika villkor med andra länders företag om de leveranser som finansieras genom andra länders bistånd och som i dag i mycket större utsträckning än det svenska är bundet till leveranser från respektive givarland.

Tyvärr har strävandena efter en internationell avbindning inte givit något resultat. De flesta i-länder har till skillnad från Sverige en relativt hög bindningsgrad i sitt bilaterala bistånd och förlorar i förhållande till Sverige på en internationell avbindning. Följden blir att svenska företag stängs ute från en rad leveransmöjligheter. Emellertid torde det även vid en fortsatt ensidigt låg svensk bindningsgrad finnas möjligheter öka det svenska återflödet. En tänkbar väg är att öka det bilaterala biståndet genom en omfördelning av resurser från det multilaterala. Återflödet från det bilaterala utvecklingssamarbetet uppgår till 47 procent av utbetalade medel 1982/83 medan det multilaterala biståndsåterflödet uppskattas till cirka 20 procent. Det finns också ett goodwillvärde för Sverige i att det klart framgår vilka biståndsinsatser som är svenska.

Svenska företag och u-landsmarknader

Det sägs ofta i debatten att svenska företag skall bredda resursbasen och öka sina marknadsföringsaktiviteter på u-landsmarknaderna. För att kunna satsa mer på dessa marknader vad avser bearbetning, service etc, måste man dock ha i utsikt att kunna komma upp i en större regelbunden avsättning än vad man för närvarande gör. I debatten glömmer man också lätt bort att förutsättningen för försäljning är att det finns finansieringsmöjligheter.

För ett företag som arbetar enligt gängse ekonomiska principer är huvudsyftet att få nöjda kunder och generera en vinst som skall ge såväl ägarna som de anställda skäligen ersättning för utförda prestationer och som skall trygga företagets fortlevnad. Av detta följer att företag inte kan förväntas ge sig in i länder och på affärer där inga förutsättningar finns för tillämpning av affärsmässiga principer. Företagen arbetar alltid under ett kommersiellt tryck. Deras uppgift i biståndspolitiska sam-

manhang kan inte vara att självständigt ta ett politiskt ansvar för att uppnå biståndsmål. Näringslivet är därför olämpligt som huvudman för särskilda biståndsorgan, något som föreslagits i debatten.

Ett utvidgat samarbete mellan SIDA och företagen kan däremot vara till fördel för alla parter. Roll och ansvarsfördelning får dock inte vara oklar. Om ett samarbete inom ramen för biståndet kan byggas upp på en mer långsiktig basis kan svenska företag satsa på ett annat sätt.

Ett kontinuerligt sådant samarbete kan leda till längre tillverkningsserier och därigenom lägre styckkostnad. Det kan bli ekonomiskt försvarbart att anpassa produkten efter ett lands/en köpares specifika krav etc. Kostnaderna för mottagarlandet blir lägre på lång sikt och servicen bättre än om samarbetet med företaget planeras kortsiktigt då företaget huvudsakligen har incitament att uppfylla köparens omedelbara krav.

Bistånd — bara en del av u-landspolitiken

Biståndsarbete som syftar till ekonomisk utveckling i mottagarlandet måste ske långsiktigt och utan alltför tvära kast. Samtidigt måste strukturförändringar kunna äga rum även inom biståndet. Biståndet är emellertid bara en del av u-landspolitiken. Handel med och investeringar av i-landsföretag är än viktigare för att ett u-land skall få till stånd en ekonomisk tillväxt.

En u-landspolitik som syftar till ett jämlikt deltagande för tredje världen i det ekonomiska samarbetet bör därför inte begränsas till enbart bistånd utan även innefatta handel och investeringar. För att dessa flöden skall kunna upprätthållas fordras att företagen kan er-hålla statsstödda garantier vid export och investeringar.

Hinder för en ökad u-landsimport måste bekämpas. En ökad import från u-länderna skapar samtidigt ökade exportmöjligheter för svenska företag. En internatio-

nell arbetsfördelning på alla områden leder till ekonomiska fördelar för alla parter.

Den protektionism som i dag förekommer på jordbruks- och tekoområdet drabbar många u-länder. U-länderna själva betonar ofta vikten av att deras produkter fritt får avsättas på i-landsmarknaderna och att handel är än viktigare än bistånd i strävan att uppnå en kontinuerlig ekonomisk tillväxt. En del av de länder som utsätts för protektionism från svensk sida är samtidigt mottagare av svensk u-hjälp.

Direktinvesteringar är ett annat inslag i de ekonomiska relationerna. Många u-länder har höga tullmurar på importerade industrivaror för att gynna tillverkning inom landet och för att dra till sig utländska investeringar. De utländska företagen bidrar med arbetstillfällen, teknisk kompetens och ofta även managementkunskande.

De kommersiella relationerna till omvärlden betyder alltså mer för ett u-land än enstaka biståndsinsatser men båda komponenterna behövs och det är viktigt att klargöra att det inte föreligger någon principiell motsättning mellan å ena sidan svenska företags export till och investeringar i u-länderna och å andra sidan de biståndspolitiska målen.

När ett u-land fått en tillräckligt fast grund att stå på för att med egen kraft kunna fortsätta sin utveckling kommer de normala formerna för ekonomiska förbindelser mellan länder, dvs handel och investeringar, i allt större utsträckning att ersätta biståndet.

Svårigheten att finna lämplig finansiering

Som tidigare nämnts intar ett ökat handelsutbyte en viktig roll i strävandena efter utveckling. För att ett flöde av varor och tjänster mellan olika länder skall kunna ske, krävs det att finansiering kan ordnas.

Det multilaterala biståndet är en finansieringskälla. Emellertid visar det sig vid en betraktelse av upphandlingsstatistiken att svenska företag inte lyckats hävda sig. Till stor del kan detta förklaras av en medveten eller omedveten preferens hos de personer som sitter i nyckelpositioner i de internationella organen för sitt eget lands produkter och företag. Även f d koloniala band med mottagarlandet spelar en väsentlig roll i sammanhanget.

Andra länders bilaterala bistånd är en annan tänkbar finansieringsmöjlighet. Denna finansieringskälla är dock mycket begränsad eftersom flertalet övriga i-länder i stor utsträckning binder sitt bilaterala bistånd till uppköp i respektive givarland.

Det svenska bilaterala biståndet, som till stor del är obundet, är en tredje finansieringsform. För att det obundna biståndet skall kunna bli en reell finansieringsmöjlighet är det viktigt att SIDA har ingående kunskap om svensk kompetens. Vidare är det av vikt att UD och biståndskontorspersonal aktivt försöker informera programländerna om det svenska utbudet. Företagen borde också få tillfälle att lämna information vid landprogrammeringssamtalen.

En del av det svenska biståndet ges i form av särskilt förmånliga krediter, s k u-krediter, som till 25 procent består av en ren gåva. Emellertid begränsas dessas användbarhet av att de bara beviljas vid export till vissa u-länder, att handläggningstiderna är långa och att förhandsbesked om kredit inte kan erhållas.

Det traditionella exportfinansieringssystemet kan ofta inte utnyttjas vid affärer med u-länderna. EKN är för närvarande mycket restriktiv med att bevilja garantier i ett flertal u-länder och de icke biståndsfinansierade krediterna ges till räntesatser som många u-länder anser vara för höga.

Finansiering av lokala kostnader — en form av obundet importstöd

Enligt beräkningar uppgår återflödet från det bilaterala biståndet till 47 procent. Av de medel som inte återkommer till Sverige används 20 procent för inköp i utländer, 13 procent för inköp i andra i-länder och 20 procent går åt för att täcka lokala kostnader.

SIDAS siffra för hur stor andel av biståndet som används för uppköp i andra i-länder, 13 procent, kan tyckas vara en ganska blygsam andel. Emellertid framstår denna siffra sannolikt som en underskattning. De medel som utbetalas som ersättning för lokala kostnader lämnas i utländsk valuta och över dessas användning äger man ingen kontroll. Det är troligt att dessa medel till stor del används för upphandling i andra i-länder.

Så länge de nuvarande formerna för lokalkostnadsfinansiering kvarstår finns det en risk att ett mottagarland automatiskt föredrar ett projekt med stor andel lokala kostnader eftersom detta då medför att en större mängd utländsk valuta erhålls, vilket i sin tur medger en större import. I vissa mottagarländer är valutan övervärderad. Detta leder i sin tur till att de lokala kostnaderna för ett projekt blir övervärderade uttryckt i utländsk valuta. Effekten blir att mottagarlandet får ett extra bistånd utöver vad som åtgår för täckande av de reella kostnaderna för den lokala insatsen.

Det är viktigt att mottagarlandet självt får bidra med resurser för att engagemanget skall bli det rätta. Om man är villig att satsa egna resurser på ett projekt, är detta dessutom ett erkännande av att projektet anses angeläget. Det finns annars en risk att när en givare kommer och erbjuder en komplett leverans till ett projekt, accepterar mottagarlandet med glädje utan att ifrågasätta om det inte finns andra mer prioriterade projekt som man i första hand borde satsa på. Alternativa

tivt förtiger man detta av rädsla att gå miste om en biståndsinsats.

En omfördelning bör ske inom ramen för det bilaterala biståndet från obundet importstöd och lokalkostnadsfinansiering till förmån för ett projektinriktat bistånd där man kan kontrollera att medel avsatta för ett projekt verkligen används för avsett ändamål. Därigenom kan effektivitet och måluppfyllelse bättre mätas.

Dags att ge näringslivet en ökad roll i utvecklingssamarbetet!

En utveckling mot en ökad andel bilateralt projektinriktat bistånd på bekostnad av multilateralt bistånd, bilateral lokalkostnadsfinansiering och obundet importstöd kommer att ställa stora krav på SIDA. SIDA har redan i dag kapacitetsproblem och en dylik omläggning av biståndet skulle troligen försvåra situationen ytterligare.

Det finns emellertid en lösning på detta problem och det är att näringslivets roll i biståndet utvidgas. En förutsättning för att detta skall fungera är att företagen kopplas in på ett tidigt stadium i diskussionen med mottagarlandet. Företagen deltar i diskussionen om projektens utformning och bereds tillfälle att inkomma med förslag. Om mottagarlandet accepterar detta kan företaget påta sig ett ansvar i form av en totalentreprenad och garantera att en viss funktion kommer att tillgodoses.

Företagen lämnar en offert som inkluderar alla kostnader som projektet åsamkar. I avtalet mellan SIDA och företagen definieras målet som en funktion för vilken företagen ansvarar. Projekten skall vara lokalt integrerade, så att överlämnandet till lokal personal har förutsättningar att lyckas. Företagen skall dock kunna

ställa upp med t ex driftsunderhåll även efter det att projektet är avslutat.

Ett totalansvar för de företag som deltar i projekt inom ramen för ett entreprenadavtal kan, med tanke på det produktions- och anläggningstekniska kunnande som finns samlat i företagen, alltså leda till ökad effektivitet och bättre måluppfyllnad inom ramen för de aktuella projekten. Utbytet av biståndet blir därigenom större för mottagarna än eljest.

Ett åskådliggörande exempel är Volvo Bussars engagemang i Angola, som dock inte var biståndsfinansierat. Volvo åtog sig att ansvara för att busservice skulle fungera. Ett busstransportsystem upprättades i Luanda med allt vad det innefattar: bussar, utbildning av personal, reparationsverkstäder, upprättande av linjer och tidtabell, fortlöpande teknisk assistans från Sverige etc.

Ett effektivare bistånd

- Se över principerna för val av mottagarländer.
- Öka det bilaterala biståndet genom en överföring av resurser från det multilaterala.
- Satsa på ett projektorienterat bistånd inom sektorer där Sverige äger god kompetens även om projekten ligger utanför kretsen av programländer.
- Öka användningen av u-landskrediter.
- Utforma det projektorienterade biståndet så att det är möjligt att kontrollera att medlen används för avsett ändamål.
- Ge näringslivet en ökad roll i biståndssamarbetet.
- Främja de ekonomiska förbindelserna utanför biståndsområdet, främst handel och investeringar.

Trots den alltmer desperata situationen för den fattiga världen har de rika ländernas bistånd och utvecklingshjälp allt oftare börjat ifrågasättas. Biståndets omfattning, inriktning, former och effektivitet kritiseras i växande grad i de flesta i-länder och inte minst i Sverige.

Tiden tycks nu mogen för en förutsättningslös och grundläggande diskussion av Sveriges biståndspolitik och av våra relationer till de fattiga länderna i stort. Syftet med boken är att bidra till en sådan diskussion och att göra det med särskild inriktning på frågan om näringslivets roll i Sveriges u-landsrelationer.

Medverkande författare:

Lars Anell

Bo Ekman

Jan Ekman

Carl Hamilton

Lars-Olof Lindgren

Olof Murelius

Bengt Rydén

Hans Stahle