

## Bistånd à la Hamilton

Det är tydligt att berörda politiker inte avser att öppet bemöta kritik av biståndspolitiken. Kritiken av varubiståndet i DN:s och dessa spalter [Wijkman 1973] föranledde inte en kommentar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Arets statsverksproposition visar emellertid att regeringen uppfattat denna kritik som relevant. Varubiståndet har i praktiken avskaffats genom att mottagarlandets regering ges möjlighet "att inom en finansiell ram fritt välja svenska varor." (Statsverkspropositionen 1974, bil 5, s 45.)

Mot denna bakgrund var det inte att vänta att min kritik [Svedberg 1973b] av Industribistandsutredningens förslag att finansiera ett system med investeringsgarantier via biståndsanslaget [SOU 1972: 90], skulle röna ett bättre öde. Att politikerna tiger kan bara tolkas som att de saknar argument. Att kritiken inte bemöts av de tjänstemän som i utredningar och andra sammanhang varit med om att utforma omläggningen av biståndspolitiken kan inte ens välvilligt

tolkas som att de inte identifierar sig med sina egna beslut. Det skulle ju närmast betyda att utredningens rekommendationer var bestämda på förhand av politikerna!

Det enda bemötandet av kritiken har kommit från industrins företrädare. I fallet med varubiståndet togs detta i förvar av verkställande direktören i Stockholms handelskammare [Swarting 1973]. Detta visar kanske bättre än något annat, vems intressen den omläggningen av den svenska biståndspolitiken tjänade. När det gäller investeringsgarantierna är det Carl Hamilton som fattar pennan [Hamilton 1973].

I min not [Svedberg 1973b] i Ekonomisk Debatt nr 6/73 var ett av syftena att visa på behovet av en strikt operationell definition av bistånd. Utan en sådan definition kan nämligen en regering holka ur realvärdet av det svenska biståndet helt godtyckligt. Bl a genom att börja sätta beteckningen "u-hjälp" på allehanda kommersiella aktiviteter, vilkas syfte ingalunda är att bistå u-länderna, men som kan påstås ha vissa positiva "spill-over"-effekter för något u-land. Förslaget att finansiera ett investeringsgarantisystem med biståndspengar är det hittills mest flagranta exemplet på ett sådant förfaringsätt.

Men min kritik gällde inte bara den viktiga principen att hålla isär kommersiell verksamhet och bistånd. Jag visade också dels att utredningens förslag strider mot vissa av de övergripande målen för den svenska biståndspolitiken, dels att det inte går att entydigt påvisa "positiva utvecklingseffekter" på det sätt utredningen gör gällande.

Genom att förbigå hela den principiella frågan om hur bistånd bör definieras, och koncentrera sig på de två senare aspekterna, försöker Hamilton reducera problemet med finansieringen av investeringsgarantierna till att (1) hitta en lämplig avvägning mellan två (påstått oförenliga) biståndspolitiska mål och (2) finna en lösning på problemet hur utvecklingseffekten av svenska företags investeringar ska mätas. Hamilton tror sig ha funnit en sådan lösning i traditionell kostnads- och intäktskalkyl. I det följande ska jag närmare redovisa varför det är nödvändigt med en snäv operationell definition av bistånd, och varför de Hamiltonska lösningarna på de tekniska problemen inte tål en närmare granskning.

### Definition av bistånd

I de internationella organisationernas

språkdräkt (se text OECD [1973]) betecknas gåvor, lån på olika villkor, privata investeringar av flera slag, m m, som bistånd.<sup>2</sup> Med denna vida och oprecisa (implicita) definition av bistånd, framställs naturligtvis givarländernas generositet som mycket större än den i verkligheten är. Om vi endast räknar värdet av de reala resurser som ställs till u-ländernas förfogande utan krav på motprestationer, krymper siffran till ca en sjättedel av vad OECD redovisar som bistånd (se även Radetzki [1972]). För att få fram det egentliga biståndet i de transaktioner som redovisas av OECD, måste tre ur den ovan givna definitionen av bistånd härledda kriterier, följas.

För det första skall de kommersiella inslagen i "bistånds-lånen" rensas bort så att endast "gåvoelementet" återstår.

För det andra skall gåvoelementet i respektive transaktion uttryckas i reala termer. Det betyder att de varor och tjänster u-länderna erhåller värderas till den alternativa kostnad inköp på världsmarknaden betingar.

För det tredje skall alla rent kommersiella aktiviteter exkluderas — oavsett om de indirekt kan påvisas vara till fördel för u-länderna eller ej.

I första hand är det givetvis en politisk fråga hur bistånd skall definieras. Om syftet med svenskt bistånd är att solidriskt stödja vissa u-länders utvecklingsansträngningar framstår det som självklart att biståndet ska mätas till dess reala värde (enligt punkt 1 och 2 ovan). Om syftet med biståndet är att ge sken av generositet, medan det i själva verket är Sveriges kommersiella och politiska intressen som står i förgrunden, är OECDs definition däremot väl vald.<sup>3</sup>

Det är kanske inte lika självklart att det tredje kriteriet bör följas vid beräkning av biståndet. Vid första anblicken kan det tyckas väl motiverat att stöd till aktiviteter, som har "uppenbara" positiva spill-over-effekter på utvecklingsansträngningarna, betecknas som bistånd och finansieras via biståndsanslaget. Vid närmare eftertanke måste detta framstå som orimligt. Inte bara därför att det från principiell synpunkt finns anledning att hålla isär bistånd och kommersiella aktiviteter. Utan också därför att konsekvenserna av ett annorlunda förfarande framstår som oacceptabla.

<sup>2</sup> OECD använder termen "flows of financial resources" som synonym för bistånd.

<sup>3</sup> Svensk praxis vid redovisning av bistånd avviker från OECDs endast genom att privata investeringar inte räknas med.

För det första är det helt subjektivt vad som är "positivt" för u-länderna. Detta illustreras bäst av några exempel på vad olika tolkningar kan leda till. I all internationell statistik står Portugal på första plats i biståndsligan. En stor del av militär- och administrationskostnaderna i kolonierna går nämligen via biståndsanslaget. Utifrån den fascistiska regimens i Lissabon utgångspunkter är kriget naturligtvis bra för kolonierna och därmed att betrakta som bistånd. Samma sak gäller en stor del av USAs "bistånd" till länderna i Indokina.

Dessa drastiska exempel ligger naturligtvis långt ifrån den svenska verkligheten, men var går gränserna? Det finns inga objektiva kriterier för vad som är "rimligt" eller "uppenbart" i denna fråga. Industribiståndsutredningen (IBU) anser det motiverat att beteckna stöd åt svenska multinationella företags investeringar, som bistånd. Men är det då inte lika berättigat att även belasta biståndsanslaget med kostnaderna för stöd av den vanliga handeln med u-länderna? Varför är handeln i produktionsfaktorer, men inte handeln i varor och tjänster "utvecklingsbefrämjande", och därmed att betrakta som bistånd?<sup>4</sup> Det finns givetvis en uppsjö av aktiviteter som kan motivera ianspråktagande av biståndspengar med samma argument. Genom att sätta etiketten "bistånd" på några sådana till, kan Sverige uppnå enprocentsmålet utan att ett öre betalas ut till u-länderna.<sup>5</sup>

För det andra skulle ett konsekvent följande av principen att allt som indirekt kan anses gynna u-länderna, finansieras via biståndsanslaget, betyda att även omvändningen bör gälla. Det vill säga att kostnaderna för åtgärder som inverkar *negativt* på u-länderna skall kompenseras med *ökade* direkta bi-

ståndsanslag. I floran av protektionistiska åtgärder som Sverige (och andra i-länder) vidtagit är det inte svårt att finna lämpliga exempel. Detta förefaller inte mindre orimligt än att åtgärder som anses inverka *positivt* på u-länderna medför *minskat* direkt bistånd.

För det tredje medför tex "bistånd" via investeringsgarantier att besluten om fördelningen av medlen inte längre åligger de politiska instanserna. I stället blir det de multinationella företagen som genom sina investeringsbeslut avgör var "biståndsinsatserna" görs. Detta torde stå i klar strid med svensk lag, som fastslår att riksdag och regering har att fatta beslut om användningen av biståndspengarna.

Slutligen, "inverkar en överskattning som en broms på vidare expansion av utvecklingssamarbetet. Det är därför nödvändigt att den allmänna opinionen och lagstiftarna är korrekt informerade om storleken av vårt nuvarande bistånd till utvecklingsländerna". Påpekandet av denna nödvändighet gjordes (alldeles innan omläggningen av den svenska biståndspolitik) av förre utrikesministern Krister Wickman vid OECDs ministerråd 1969 [Myrdal, 1970, s 317].

Slutsatsen måste bli att definitionen av bistånd måtte utesluta alla kommersiella aktiviteter som endast indirekt kan sägas främja utvecklingen i någon mening. Eljest lämnar man ett orimligt stort utrymme för missbruk och godtycke. (Ett faktum som den socialdemokratiska regeringen bör hålla i minnet inför möjligheten av ett borgerligt maktövertagande.) Ingen definition av bistånd kan naturligtvis garantera att biståndsanslaget verkligen används för att bistå de fattiga i u-länderna, men varför inte göra det bästa möjliga?

### Målkonflikter?

Utifrån principen att bistånd endast ska omfatta "reala resurser som ställs till u-ländernas förfogande utan krav om motprestationer", blir det naturligtvis ointressant att diskutera om direkta investeringar strider mot målen för biståndspolitikerna eller ej. Men eftersom denna princip tydligen inte omfattas av vare sig Hamilton, IBU eller regeringen<sup>6</sup> kan det

<sup>6</sup> Enligt statsverkspropositionen skall frågan om ett svenskt generellt system med investeringsgarantier prövas vidare. Hur regeringen har tänkt att finansiera ett eventuellt garantisystem framgår emellertid inte klart. Tolkningen av IBUs förslag i denna

<sup>4</sup> Sedan denna artikel skrevs har en utredning inom handelsdepartementet föreslagit att "ett svenskt organ för stöd till u-ländernas exportansträngningar på den svenska marknaden", inrättas. Och att verksamheten "kan täckas med medel från anslagsposten Övriga multilaterala bidrag [Statsverkspropositionen 1974, bil 5 s 37].

<sup>5</sup> Nästa steg i den riktningen har redan aviserats av u-landsforskningsutredningen [SOU 1973: 41]. Där föreslås nämligen att ca 5 procent av biståndspengarna ska användas för att finansiera "utvecklingsforskning" i mycket vid mening. Det innebär att u-länderna får betala även för forskning som kommer andra än dem själva till godo. Knappast någon forskning är så speciell att den inte blir till nytta för en större krets än u-länderna.

ändå vara mödan värt att ta upp Hamiltons invändning mot min kritik. I mitt förra inlägg i denna tidskrift noterade jag att de krav på "tillfredsställande arbets- och anställningsvillkor" etc, som ett företag måste uppfylla för att komma ifråga för garantier, eventuellt kan stå i strid med målet om "social och ekonomisk utjämning" i länder med små ambitioner i den riktningen.

Väl medveten om att de utländska företagens verksamhet, med eller utan dessa krav, bidrar till att öka klyftorna i u-länderna, glider Hamilton över till att diskutera en förment konflikt mellan utjämning och tillväxt vid investeringar i jordbruks- och industrisektorn. Hamilton påstår att "arbetsintensiva... projekt som medför jämnare inkomstfördelning (ger) samtidigt i allmänhet en lägre tillväxttakt" och vice versa. Man undrar var de empiriska belägen för detta påstående är hämtade. Är det företagens egna bedömningar? Från enkel ekonomisk teori vet vi att länder med relativt gott om arbetskraft bör investera i arbetskraftsintensiva industrier och använda en arbetskraftsintensiv produktionsteknik i syfte att maximera sina inkomster.

Den typ av kapitalintensiv produktion, som de svenska företagen i u-länderna representerar, har av en nästan enig ekonomisk expertis [Little 1970] på både teoretiska och empiriska grunder visats vara minst av allt tillväxtbefrämjande. Detta har t o m föranlett Världsbanken och andra internationella organisationer att tänka om. De enda som fortfarande hävdar en motsatt ståndpunkt är naturligtvis de berörda företagen själva. Att det a priori skulle föreligga en konflikt mellan tillväxt och utjämning är rent nonsens.

Däremot är den målkonflikt jag betonade i mitt förra inlägg en realitet. Samtidigt som IBU slår fast att ett av målen för industribiståndet är att "u-ländernas statsmakter ökar sitt inflytande över industrins kapitalbildning, produk-

tionsinriktning och lokalisering på bekostnad av framför allt utländska intressenters inflytande" [SOU 1972: 90, s 34], har man mage att föreslå att stöd åt samma utländska intressenter ska utgå från biståndsanslaget.

### Projektanalys

IBUs argument för att använda biståndsmedel till finansieringen av ett garantisystem är att man anser sig kunna diskriminera mellan utvecklingsbefrämjande och andra investeringar. De huvudsakliga kriterierna för bedömningen bör enligt utredningen vara investeringarnas effekter på sysselsättningen och betalningsbalansen i mottagarlandet. Därav min "långa utläggning om betalningsbalansproblemen". Med hänvisning till den empiriska forskning som bedrivits på området (se Svedberg [1973a, kap 3.6]), hävdade jag att det inte går att estimerar betalningsbalanseffekterna av direkta investeringar på ett tillfredsställande sätt.

Denna omöjlighet hävdar Hamilton beror på att jag anlagt ett makroperspektiv på problemet. Om Hamilton läser igenom litteraturen på området ska han finna att flertalet, om inte alla svårigheterna, även dyker upp vid analys av enskilda projekt. Det gäller importinnehållet i lokala insatsvaror, problemen med internprissättningen, värdering av importsubstituerande produktion, indirekt inverkan på betalningsbalansen via produktionen, sparandet och kapitalbildningen i mottagarlandet etc. Om det är genom att bortse från dessa och andra svårigheter vid analys på mikronivån, som Hamilton anser sig ha funnit en lösning, blir det hela minst sagt trivialt. De förslag till "lösningar" som presenteras i de av Hamilton föreslagna "utvärderingsmanualerna" [Little 1968, UNIDO 1972] avser endast svårigheten med värdering av utländsk valuta, ett av många ännu ej lösta problem i detta sammanhang.

Hamiltons slutsats är emellertid att "hellre än att kasta yxan i sjön bör EKN och andra förmå nationalekonomer att destillera flytande målsättningar till fast form och lära sig projektanalys". Bortsett från det omöjliga i att destillera någonting till fast form, är det naturligtvis riktigt som Hamilton säger att betalningsbalansen inte bör ses som ett mål i sig. Att positiva betalningsbalanseffekter inte heller utgör någon "som helst garanti för att investeringen svarar mot det övergripande kravet att främja u-

---

fråga är samtidigt mycket märklig. Det är ingalunda så att utredningen föreslagit "att ett utvidgat garantisystem avskiljs från biståndsprogrammet". Det är riktigt att utredningen föreslår "att ansvaret för eventuella skadefall... överförs till annat anslag i budgeten". Men utredningen föreslår samtidigt att en garantifond byggs upp "genom en engångsavsättning av biståndsmedel". [SOU 1972: 90 s 76.] På den senare punkten lämnar statsverkspropositionen inget besked.

ländernas ekonomiska utveckling, ens i den snävaste mening, dvs bidrar till att höja mottagarlandets reala inkomster", underströk jag redan i min förra not [Svedberg 1973b, s 406]. Om utredningen hade föreslagit en samhällelig kostnads- och intäktskalkyl, i stället för de kriterier man anför, hade betänkandet gjort ett mindre valhänt intryck, men är projektanalys lösningen? Knappast i detta fall.

För det första är de utvärderingsmanualer som finns att tillgå långt ifrån invändningsfria från rent tekniskt synpunkt. Tvärtom har de utsatts för förödande kritik på snart sagt varje punkt [Bulletin 1972]. En stor del av utvärderingen efter dessa linjer kommer följaktligen att bestå av godtyckliga skattningar.

För det andra har vi det ständigt återkommande problemet med alternativkostnaden för projekten. Om man som Hamilton föreslår, frångår världsmarknadpriserna som referenspunkt, blir utrymmet för godtycke enormt. Genom att i varje enskilt fall välja ett "rimligt" alternativ, kan vad som helst visas vara fördelaktigt — eller ej.

För det tredje måste analysen företas *ex ante*, dvs före investeringstillfället. Under ett investeringsprojekts normala avskrivningsperiod på kanske 5 år, hinner så många variabler ändra sig att estimaten med nödvändighet blir mycket osäkra.

Vidare föreligger rent praktiska svårigheter. För att kunna göra en tillfredsställande samhällelig kostnads- och intäktskalkyl av ett tilltänkt projekt, fordras tillgång till en otrolig mängd data, som företagen näppeligen är villiga att släppa ifrån sig. Företagen har redan uttryckt en stark olust för den väsentligt mindre omfattande granskning som de av utredningen anförda bedömningskriterierna implicerar [SOU 1972: 90, s 215]. Det troliga är att företagen hellre betalar premierna för garantisystemet själva, än att de utnyttjar det på de villkor som i så fall förknippas med biståndsfinansiering. Problemet är därmed ur världen. En annan fördel med att företagen själva står för finansieringen är att betalningsviljan kommer fram.

Slutligen är det inte självklart att en ekonomisk kostnads- och intäktskalkyl (även om den vore tekniskt invändningsfri) är ett tillräckligt kriterium för att bedöma en investerings utvecklingseffekt. När det gäller investeringar i t ex Brasilien eller dagens Chile framstår en politisk avvägning som oundviklig.

## Slutsats

Kontentan av det ovan anförda måste bli att det inte finns något entydigt och exakt instrument för att diskriminera mellan investeringar som är "utvecklingsbefrämjande" och de som inte är det. Därmed faller också utredningens argument för att finansiera ett system med investeringsgarantier via biståndsanslaget. Denna "tekniska" invändning är naturligtvis inte det tyngst vägande argumentet mot IBUs förslag. Det allvarliga är givetvis att förslaget innebär att principerna att inte blanda ihop bistånd och kommersiella transaktioner, övergivits.

Till sist ett ord om kostnads- och intäktskalkyl. Jag tror knappast att det är "nationalekonomerna (som behöver) lära sig projektanalys." Det kan dom. Jag tror istället att det är Hamilton som behöver lära sig en viss distans till ett ännu så länge långt ifrån färdigutvecklat analysverktyg och att se var det är applicerbart och var det inte är det. Om det finns ett behov av kostnads- och intäktskalkyl i detta sammanhang, är det för att utvärdera om Sverige överhuvud taget ska ha ett investeringsgarantisystem — oavsett hur det finansieras. IBU anför gynn samma betalningsbalanseffekter och stärkandet av svenska företags konkurrens-möjligheter gentemot andra företag, som motiv för införandet av ett system [SOU 1972: 90, s 74], utan något som helst stöd i empirisk forskning. Att andra länder har sådana system är inte ett argument. För att det ska vara värt att införa ett garantisystem bör det visas att de samhällseliga intäkterna är större än kostnaderna och att i så fall ett sådant system är billigare än alternativa sätt att nå samma intäkter.

Fil kand *Peter Svedberg*  
Stockholms universitet

## Referenser

- Bulletin for the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, [1972], Special Issue
- Hamilton, C., [1973] "Att värdera svenskt bistånd", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 8
- Little, I. M. D. och Mirrlees, J. A., [1968], *Manual of Industrial Projekt Analysis in Developing Countries*, OECD, Paris
- Little, I. M. D., m fl, [1970], *Industry and Trade in some Developing Countries*, Oxford
- Myrdal, G., [1970], *The Challenge of World Poverty*, New York
- OECD/DAC, *Development Co-operation Review*, [1973]
- Radetzki, M., [1972], "Aid and Development", IIES Seminar Paper

- Sen, A. K., [1971], *Methods of Evaluating Economics Effects of Private Foreign Investment*, UNCTAD TD/B/C.3/94/Add 1/Corr. 1
- SOU 1972: 90, *Industriutveckling och utvecklingssamarbete*, Stockholm
- SOU 1973: 41, *Forskning för utveckling*, Stockholm
- Statsverksproposition*, [1974], bilaga 5
- Svedberg, P., [1973a], "Utländska Privata Direkta Investeringar i Underutvecklade Länder", stencilerad promemoria till SOU 1972: 90 (u-arkivet, UD)
- [1973b], "Vår Nya Biståndspolitik", *Ekonomisk Debatt* årg 1, nr 6
- Swarting, S., [1973] "Bunden eller obunden u-hjälp?" *Svenska Dagbladet*, 3 februari
- UNIDO, [1972], *Guidelines for Project Evaluation*, UN, Sales No E.72.II.B.11
- Utrikesdepartementet, [1973], "Utredning angående Sveriges utvecklingssamarbete med u-länderna", stencil
- Wijkman, P., [1973], "Varubiståndet — u-ländernas bidrag till AMS", *Ekonomisk Debatt* årg 1 nr 4