

**Bengt Rydén (red):**

## Bistånd under omprövning

*(Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), 1984, 202 s)*

Den sedan mitten av 1970-talet fortgående försämringen av det ekonomiska världsläget bildar referensram för den antologi om bistånd som SNS sammanställt med Bengt Rydén som redaktör. Särskilt de fattigaste u-länderna — "den fjärde världen" — har ställts inför ekonomiska problem av tidigare helt okända dimensioner. Krisen har allt oftare kommit att bokstavligen gälla frågan om liv eller död för människor, samhällen och nationer. Samtidigt har flera av de stora givarländerna i den industrialiserade världen utsatts för sådana ekonomiska påfrestningar att regeringarna där fått allt svårare att motivera hemmaopinionen för ens ett bibehållet realvärde på biståndet, hur angeläget det än kan te sig i ett globalt perspektiv.

I jämförelse med läget i biståndets "barndom" för ett tjugotal år sedan har utvecklingen lett till drastiskt förändrade förutsättningar. Biståndet har ställts inför nya utmaningar, optimism har förbytts i pessimism, välvilja har ersatts av misstro. I det växande gapet mellan krympande resurser på givarsidan och ökande behov på mottagarsidan gäller det att minska det slöseri och den tomgång som påstås finnas i biståndet, heter det.

Skulle näringslivet kunna utgöra en slumrande resurs, som hittills tillvarata-

gits i alltför liten utsträckning i biståndssammanhang? SNS-antologin tar som sin uppgift att bidra till en grundläggande och förutsättningslös diskussion av Sveriges biståndspolitik och totala relationer till u-länderna och gör det med särskild tonvikt på frågan om näringslivets roll. I förordet framhålls försiktigtvis att bokens syfte inte är att presentera en för författarna gemensam syn på biståndspolitiken.

En av antologins förtjänster är bredden i bidragen. De sju bidragsgivarna representerar vad som i biståndssammanhang åtminstone på ytan oftast är två vitt skilda världar — biståndsförvaltning och näringsliv. Några av antologins författare kommer annars ganska sällan till tals i den traditionella biståndsdebatten.

Ett tema som återkommer, fast från olika utgångspunkter, är försvaret för frihandeln som i det långa loppet anses gynna såväl i- som u-länder. Lars-Olof Lindgren (utrikesdepartementets handelsavdelning) pekar på hur viktiga utvecklade handelsförbindelser är, särskilt för de nyligen industrialiserade länderna (NIC) i t ex Sydostasien. Statliga insatser för att befrämja ett kommersiellt samarbete med sådana länder förordas därför. Traditionellt bistånd, däremot, bör som hittills riktas till de fattigaste u-länderna.

Flera bidragsgivare är ense om hur litet det officiella biståndet betyder av

det totala resursflödet från i- till u-länder, mätt i kvantitativa termer. Detta förhållande förskjuter intresset ytterligare i riktning mot en handelspolitik som står i samklang med utrikes- och biståndspolitiska mål, naturligtvis med de restriktioner som inrikespolitiska hänsyn lägger. Kanske u-landshandelspolitik kan bli den hävstång som det traditionella biståndet haft så svårt att bli. Till bilden hör att Sverige som liten nation har ett egenintresse av frihandel och obundet bistånd, vilket är en synpunkt som även förfäktas av några av näringslivets företrädare — Jan Ekman (Handelsbanken) och Hans Stahle (Alfa Laval).

I verkligheten tas, mer eller mindre välgrundat, realpolitiska hänsyn som går stick i stäv mot de stolta principerna. Vi har de facto en viss del av biståndet bundet och Sverige saknar inte handelshinder gentemot omvärlden (TEKO, jordbruket). Bo Ekman (Volvo) förklarar utan omsvep att samarbetet mellan biståndsorgan och näringsliv bör syfta till att ge industrin samma fördelar som ett bundet bistånd. Denna strategi har karaktär av ulv i fårakläder. Egentligen hamnar han, givetvis utan att avse det, i samma uppfattning som sin åsiktsmässiga motpol, Carl Hamilton (Institutet för Internationell Ekonomi) som anser att bundet bistånd är bra för några exportföretags vinster på Sveriges och u-ländernas bekostnad.

Den hätska debatten om det bundna biståndet kan te sig som mycket skrik för litet ull, eftersom betydligt mer av biståndet går tillbaka till Sverige i form av återflöde än vad som är bundet på förhand. Bindningen ställer till organisatoriskt besvär på såväl givar- som mottagarsidan utan att egentligen ge de positiva nettoeffekter på Sveriges betalningsbalans som avsågs. Detta har visats i flera sammanhang, bl a av Hamilton.

Ett annat tema som förenar flera bidragsgivare är kritiken mot den tungrodda biståndsbyråkratin, framförallt i de multilaterala biståndsorganen. Jan Ekman spår en jätteödlornas död för de FNs fackorgan som inte rensar upp i

sina egna byråkratiska träsk. Hans Stahle förordar att en ökad andel av biståndet kanaliseras via bilaterala kanaler för att undvika att för mycket pengar fastnar i FN-maskineriet.

U-ländernas egen byråkrati sätts under belysning av Lars Anell i ett av hans två inlägg. Inte minst har u-länderna tvingats bygga upp en överdrivet stor planeringskapacitet för att kunna hantera biståndet, ivrigt uppmuntrade av biståndsgivarna själva. Här ryms en ständigt levande konflikt.

Utan samordning riskerar biståndsströmmarna från flera tiotals olika källor att i det enskilda u-landet leda till strövisa insatser utan bestående utvecklingseffekt. Absorbtionsförmågan förblir låg. De enskilda biståndsgivarna är angelägna att just deras bistånd används effektivt enligt deras egna normer, kanske utan att tillräckligt beakta helheten. När det gäller Sveriges programländer har SIDA i vissa fall ansett samordningen så eftersatt att länderna själva fått bekosta, med medel ur sina landramar, svenska samordnare med uppgift att olja maskineriet i u-landet för det svenska biståndet.

Medsamordning — kanske organiserad i ett för ändamålet inrättat planeringsministerium — tillkommer ytterligare en nivå i hierarkin, byråkratin hotar slamma igen och handläggningen försenas.

Lars Anell ställer frågor som bör ruska om biståndsbyråkraterna, men han antyder inget egentligt alternativ, om han nu inte anser att svaret är villkorslös skrotning av allt vad utvecklingsplanering heter.

En tanke som förenar flera bidragsgivare från skilda läger är att biståndet kan skapa nya bindningar och beroenden, tvärtemot sitt syfte. Ett kommersiellt samarbete kan på annat sätt än gåvor bevara motpartens självkänsla och värdighet och blir en motor i en självgenererande inhemsk utveckling, menar t ex Bo Ekman.

En sådan inställning är förstas inte invändningsfri. Hur många kommersiella relationer mellan i- och u-länder är sådana att man kan tala om två jäm-

bördiga parter? Det är å andra sidan uppenbart att den officiella stämpeln "utvecklingssamarbete", som åsatts svenskt bistånd för att betona att man eftersträvar en relation mellan likaberrättigade parter, praktiskt taget — vågar jag påstå — utan undantag har förblivit en tom fras. Oavsett etikett uppfattar mottagaren svenskt bistånd som en nådegåva och inte som en rättighet.

Vad som borde ha diskuterats ytterligare i antologin är vad man menar när man säger att biståndet skall vara effektivt. Näringslivets företrädare har uppenbarligen i tankarna ett bistånd organiserat i väl avgränsade projekt. Dessa blir lättare att administrera och att utvärdera, menar t ex Bo Ekman och Hans Stahle. Tänker man sig "nyckelfärdiga" anläggningar — även administrativa sådana — är väl risken att kunskapsöverföringen visar sig ha fungerat dåligt den dag den utländska personalen lämnar det "färdiga" projektet.

Här finns sedan gammalt en djup attitydskillnad mellan näringsliv och biståndsförvaltning. Näringslivet mäter gärna effektivitet och resultat i form av vad som utträttats, helst i kvantitativa termer. Biståndsförvaltningen däremot vill mera se till själva processen och ha graden av kunskapsöverföring som måttstock. Att söka mäta utvecklingseffekt efter den dimensionen är självfallet mycket svårare, men de bestående effekterna nås förmodligen bäst genom en väl genomförd kunskapsöverföring än genom prydligt och "effektivt" uppförda byggnader eller strömlinjeformade organisationer.

En tämligen snäv syn på effektivitet kommer till uttryck i Olof Murelius (SIDA) inlägg, som andas tillförsikten — närmast a priori — att effektiviteten i biståndet skulle öka om näringslivet engagerades i större utsträckning i biståndssammanhang. Landprogrammering, menar Murelius, är en hämsko för näringslivet, varför SIDA bör ges större rörelsefrihet. Hinder för en ökning av

biståndets effektivitet och kvalitet anges vara att ansvaret för framgång i första hand vilar på mottagarlandet, och att biståndet bedrivs genom den offentliga sektorn. U-ländernas problem kan troligen inte lösas utan näringslivets medverkan, tror Murelius.

Varje författare svarar personligen för framförda åsikter och detta inlägg är egentligen det enda där man kan utgå ifrån att de framförda åsikterna inte skulle kunna göras till respektive arbetsgivares/organisations egna. Det hade varit lämpligt av en SIDA-tjänsteman att åtminstone antydningssvis diskutera närmare vad som bör menas med effektivitet och kvalitet i biståndet även om han för den skull inte till alla delar behöver göra sig till tolk för SIDA:s officiella ståndpunkter (som kan vara nog så svåra att uttolka). Näringslivets definitioner passar inte alltid överallt. Detta hindrar förstås inte att biståndsorgan — även SIDA — kunde arbeta effektivare i det lilla, snäva, perspektivet, men det är en annan fråga.

*Sammanfattningsvis* ger antologin beskedet att näringslivet visst borde kunna spela en roll i biståndssammanhang, men att näringslivet i första hand syftar till att tjäna pengar och därför måste få något i utbyte av engagemang i biståndprojekt.

Ansvaret för att uppfylla biståndspolitiska mål bör även fortsättningsvis vila på biståndsorganen. En sådan rollfördelning gör det möjligt att för överskådlig tid framöver finna "avsättning" för såväl biståndsförvaltningens som näringslivets tjänster.

Det näringslivet t ex kan bidra med vore att ge u-länderna en kommersiell infrastruktur, hävdas det, medan SIDA — som hittills — kunde svara för den sociala infrastrukturen. Skymtar här en förhoppning från näringslivet att SIDA borde agera vägröjare alternativt stöd-gumma för näringslivet?

Civilekonom *Anders Ejdemark*