

Japans u-hjälp – ett fall för sig?

Eftersom Japans u-landsbistånd på många sätt avviker från det allmänna mönstret kan det fungera som en intressant fallstudie i diskussionen kring u-hjälpens effektivitet. Den ledande principen för den japanska hjälpen är att den skall vara "hjälp till självhjälp". Den är inriktad på lån snarare än gåvobistånd, och på "tung" infrastruktur snarare än social utveckling. Dessutom har den en klar tyngdpunkt på Asien. Det är emellertid svårt att bedöma om den japanska hjälpen varit mer eller mindre effektiv jämförd med andra länder.

Utvecklingsbistånd är inget populärt tema i dag. Den diskussion som ändå förs gäller till stor del biståndets effekter och pekar på olika faktorer som bidrar till att resultatet ofta blir magert. Bevismaterialet är ganska nedslående. Det har åtminstone på makronivå varit mycket svårt att påvisa några som helst positiva effekter av ett biståndsinflöde. Även om resultaten är osäkra på g a mätproblem borde man ju kunna vänta sig någon positiv effekt. På mikronivå är bilden mera blandad, i och med att många projekt verkar ha varit framgångsrika. Även här förefaller dock andelen misslyckade projekt att öka och det faktum att det finns många framgångsrika projekt i kombination med det kläna resultatet på makronivå tyder på att negativa externa effekter, sannolikt i kombination med en negativ inverkan på det inhemska sparandet och andra bieffekter, spelar en stor roll. En utmärkt översikt över denna "biståndsskepticism" ges i Karlström [1996]; se även t ex Arase [1995, s 8-14] och Isaksson och Keller [1999].

Mot denna bakgrund kan det vara in-

HANS C BLOMQVIST är professor i nationalekonomi vid Svenska handelshögskolan i Vasa, Finland. Hans forskning har under senare år främst rört utvecklingsekonomi, med en tyngdpunkt på Ost- och Sydostasien

tressant att granska den japanska biståndsverksamheten som fungerar utgående från en annorlunda filosofi och som är upplagd på ett avvikande sätt från t ex den nordiska modellen. Eftersom Japan i dag dessutom är den överlägset största biståndsgivaren blir uppgiften desto angelägnare.

Japans avvikande ansats till bistånd betyder inte att den japanska u-hjälpen skulle gå fri från kritik, tvärtom (se t ex Foerster [1995, s 9-12], Rix [1993, s 191]). Ett passivt sätt att kritisera är också att ignorera. Det är väl dokumenterat att den japanska u-hjälpen är föga känd, även i mottagarländerna [Orr 1990, s 138, Rix 1993, s 2]. En seglivad uppfattning – som speciellt tidigare inte var obefogad – är att idén med japansk u-hjälp är att bereda vägen för japanska exportaffärer eller på annat sätt gynna Japan ekonomiskt (se t ex Arase [1995] för en tolkning längs sådana linjer). Mer tillspetsat har detta tolkats som ett försök att upprätta en japanska hegemoni i den ostasiatiska regionen. En annan populär uppfattning – lätt bekräftad med hjälp av en stunds surfande på Internet – är att de negativa miljökonsekvenserna av biståndet ofta kan vara stora (se t ex. Langan [1997], Monitor International [1999]) och att japanerna ofta är okänsliga för den lokala kulturen. En tredje är att den japanska hjälpen inte satts in där den, enligt kritikerna, skulle behövas bäst, d v s i de fattigaste länderna

[Orr 1990, s 52]. Afrika tar t ex emot en relativt liten del av den japanska hjälpen. Utöver denna, närmast externa, kritik är biståndet naturligtvis också föremål för en kritisk diskussion på hemmaplan, ofta ur skattebetalarens synvinkel (se t ex Lim [1999, s 207]). Den allmänna opinionen i Japan är dock övervägande positiv till bistånd.

Den japanska biståndskulturen

Medan den ”västerländska” biståndsfilosofin antingen har baserats på politisk och strategisk ändamålsenlighet – speciellt för stormakternas del – eller på en känsla av moralisk skyldighet har den japanska hjälpen länge setts som en integrerad del av de ekonomiska relationerna, ”samarbetet”, mellan Japan och u-länderna [Beaudry-Somcynski och Cook 1999, s 4]. Historiskt har framväxten av det japanska biståndet nära anknytning till de krigsskadestånd som Japan betalade till ett antal ost- och sydostasiatiska länder, ofta *in natura* (se t ex [Arase 1995, s 28–29]). Hjälpen kom därmed att spela en roll som ett komplement till handel, investeringar och kommersiella krediter och underlätta dessa. Näringslivets inflytande har varit starkt, om också för det mesta indirekt, via kontakter till statsbyråkratin och det liberaldemokratiska partiet (LDP) (se t ex Mori [1993, s 297]) och p g a av att biståndsapparaten ”lånar” personal av privata företag och organisationer.

Biståndet har också fungerat som ett diplomatiskt verktyg för att upprätthålla positiva attityder till Japan i mottagarländerna, speciellt på det ekonomiska området (jfr Orr och Koppel [1993]). Vikten av denna ”checkboksdiplomati” kan knappast underskattas, men hjälpen fungerar dessutom som ett medel att starka Japans internationella image generellt. En del författare (jfr Rix [1993, s28]) tycker sig se en genomgående linje som betonar Japans ekonomiska säkerhet i de officiella dokument som går in på biståndsfilosofi (jfr också Yasutomo [1986]). Viktiga politiska och militära restriktioner på

Japans rörelsefrihet under det ”kalla kriget” innebar att biståndet var en av de få pjäser landet kunde spela med mera självständigt (jfr t ex Arase [1995, s 36]).

I motsats till de flesta andra biståndsgivare av betydelse är Japan en nykomling. I själva verket är det inte länge sedan landet självt var en mottagare av u-hjälp, speciellt i form av lån från Världsbanken. Även detta har präglat den japanska hjälpens utformning [Nishigaki och Shimomura 1999, s 141-145]. ”Hjälp till självhjälp” är den officiella ledstjärnan för biståndet, av vilket också följer att initiativet till biståndsprojekt i princip skall tas av mottagaren, inte givaren [Nishigaki och Shimomura 1999, s 145–149]. Japan tenderar också att se sig självt som en förebild för u-länder, eftersom landet i praktiken har visat att det är möjligt att komma över sin u-landsstatus och göra sig oberoende av hjälp (jfr t ex Rix [1993, s 15]). Däremot är ”välgörenhetstraditionen” mycket svagare, vilket möjligen medverkade till att det japanska biståndet kom att bli starkt inriktad på ”tung” infrastruktur. Det är ganska klart att den starka – och bevisligen framgångsrika – inriktning på infrastruktur som var kännetecknade för den biståndsstödda utvecklingspolitiken i Japan efter kriget har medverkat till att Japan gärna ser att sådana projekt prioriteras av mottagarna av den japanska hjälpen. Möjligen är detta också orsaken till att den kritiska inställningen gentemot den internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken, som inte är ovanlig bland andra biståndsgivare, inte just har någon motsvarighet i Japan.

Principen om hjälp till självhjälp utgår alltså från att det är mottagaren som skall ha ansvaret och initiativet, inte givaren. Därmed anses det inte heller lämpligt att ställa villkor för biståndet. (Vissa grundläggande kriterier följs dock, speciellt efter antagandet av en principdeklaration om bistånd i början av 1990-talet, även om de principer som förespråkas där har tolkats med stor flexibilitet.)

Biståndsdeklarationen (ODA Charter)

avsåg att närma de allmänna principerna i Japan för beviljande av hjälp till dem som redan tidigare antagits av DAC (Development Assistance Committee, OECDs ”klubb” för biståndsfrågor). De ledande principerna i denna var

- att ekonomisk utvecklingshjälp bör beakta miljön;
- att bistånd inte bör få användas för militära ändamål eller för att underblåsa internationella konflikter;
- att potentiella mottagares militärutgifter, produktion av massförstörelsevapen och vapenhandel bör beaktas vid beviljande av bistånd;
- att demokrati och grundläggande mänskliga rättigheter samt införandet av marknadsekonomi bör främjas [Nishigaki och Shimomura 1999, s 286-290].

Tolkningen av dessa principer verkar dock, som ovan konstaterades, vara vid eftersom de fall där bistånd skulle ha avbrutits för att mottagaren brutit mot någon av dem är få (se dock t ex Lim [1999, s 217] och Nishigaki och Shimomura [1999, s 290]). Möjligen kan deklARATIONEN mest ses som en eftergift åt ”det internationella samfundet”, d v s OECDs allmänna attityd i frågan.

En vanlig reflexion beträffande den japanska biståndsstrategin är att den förefaller diffus. Härvidlag är det inte bara svårigheterna att översätta allmänna, högstämnda principer till konkreta program som inverkar. Den officiella politiken har utformats i ett korstryck från inhemska och utländska intressenter och har därför slätats ut för att vara alla till lags. Också det faktum att det japanska biståndet är decentraliserat och administreras av många olika myndigheter – kanske med olika målsättningar – inverkar. Låt oss nu se hur denna administrativa apparat är uppbyggd.

Verksamhetens organisation

Det överväldigande intrycket man får då man försöker sätta sig in i hur den japanska u-hjälpen är organiserad är att bilden är splittrad och allt verkar vara upplagt för

betydande koordineringsproblem. Trots att mer eller mindre helhjärtade försök gjorts att förenkla byråkratin har detta inte lett till resultat (jfr Mori [1993]). Orr [1990 s 3, 20] hävdar att nyckeln till förståelse av det japanska biståndsprogrammet och dess i stort sett reaktiva natur ligger i den komplicerade beslutsprocessen. Inte mindre än 19 ministerier och statliga verk med olika prioriteringar är på något sett inblandade (för detaljer, se Nishigaki och Shimomura [1999, s 178-183], Beaudry-Somcynsky och Cook [1999, kap 3]). I centrum då det gäller ansvar och policyformulering finns dock ”systemet med fyra enheter” (*yonshocho-taisei*), som består av finansministeriet, utrikesministeriet, ministeriet för internationell handel och industri (MITI) och den Ekonomiska planeringsbyrån (EPA). En viss koordination garanteras av att dessa fyra tillsammans fattar alla policybeslut (och avgör alla större låneprojekt) [Rix 1993, s 74]. Ett ytterligare kännetecken för japansk u-hjälp är att den genomförs med hjälp av en mycket liten personal [Söderberg 1996c, s 53-54]. Samordningen mellan de olika organen underlättas av ett system för ”utlåning” av personal från en myndighet till en annan, för längre eller kortare tider [Arase 1995, s 180-183].

De viktigaste verkställande organen är JICA (Japan International Cooperation Agency) och JBIC (Japan Bank for International Cooperation) (den sistnämnda är resultatet av en fusion mellan OECF (Overseas Economic Cooperation Fund) och JEXIM (Japan Export-Import Bank)) samt IDE (Institute of Developing Economies). Formellt lyder JICA under utrikesministeriet, JBIC under EPA och IDE under MITI. I grova drag kan man säga att JICA står för biståndets gåvodel och JBIC för lånen (de s k yenlånen). IDE sysslar med policyinriktad forskning. De verkställande organen är rena implementeringsverktyg och har ingen rätt att ta ställning till policyfrågor. En detaljerad genomgång av den japanska biståndsby-

råkratin ges av Beaudry-Somcynsky och Cook [1999, kap 3].

Hjälpens omfattning, typ och inriktning

I internationell jämförelse är den japanska u-hjälpen mycket omfattande, även om den i termer av BNP-andel är ungefär lika stor som medeltalet för OECD-länderna. Den har under de senaste åren utgjort upp till 25 procent av all hjälp – en andel som stigit kraftigt under åren. Den biståndströtthet som är uppenbar i många västländer har alltså inte varit ett problem i Japan, även om finansieringssvårigheterna har varit betydande och delvis bidragit till den tyngdpunkt på lån (i motsats till gåvor) som är kännetecknande för det japanska biståndet och som vi skall återkomma till.

Om man ser på hjälpen totalt, dvs inkluderar den multilaterala delen, är proportionerna mellan gåvor och lån i dag uppe i ca 70/30 (från ca 55/45 i början av 1990-talet) [Nishigaki och Shimomura 1999, s 163-164]. Fortfarande är dock låneandelen stor om man jämför den med andra länders motsvarande siffror. (Slutsatsen kvarstår även om man räknar in gåvoelementet i lånen.) Den rutinmässiga slutsatsen av detta har varit att hjälpens ”kvalitet” har bedömts vara låg. Att mäta kvalitet på detta sätt – utan att ta hänsyn till hjälpens resultat – måste dock ses som tvivelaktigt. I alla händelser är lånen billiga. T ex 1995 var räntan i medeltal 2.54 procent och den genomsnittliga lånetiden ca 30 år. De allra fattigaste länderna, som Bangladesh, har dock fått betydligt förmånligare villkor, medan mer utvecklade, som Brasilien, har betalat en ränta på upp till 5 procent [Nishigaki och Shimomura 1999, s 175].

Fördelningen mellan bilateral och multilateral hjälp är numera ca 70/30 [Nishigaki och Shimomura 1999, s 164]. Där kan en tillväxt noteras över tiden för den multilaterala hjälpens del. Japan är en viktig bidragsgivare till speciellt de regionala utvecklingsbankerna, av vilka Asian

Development Bank (ADB) domineras av detta land, med en andel på 50 procent av bidragen. Också i fråga om African Development Bank (AfDB) är Japan den största bidragsgivaren. Då det gäller Förenta Nationerna kommer japanerna som tvåa och är först ifråga om WHO, UNESCO och UNFPA (FNs befolkningsfond) [Nishigaki och Shimomura 1999, s 178].

Den stora andelen lån kan delvis förklaras utgående från filosofin om ”hjälp till självhjälp”. Tanken är i princip att varje land självt är ansvarigt för sin utveckling och bör ta initiativet till utvecklingsprojekt. Det land som ger bistånd skall därför inte stå för projektidéerna och ställa villkor för när hjälp kan beviljas, men samtidigt måste mottagaren ta ansvar för att medlen investeras på ett rimligt sätt. Implicit kan då hävdas att finansiering som inte är gratis är ägnad att höja kostnadsmedvetenheten och kravet på effektivitet hos mottagaren (jfr Orr och Koppel [1993]).

En annan, i verkligheten troligen viktigare, anledning till den stora låneandelen är att bara ca 60 procent av biståndet går över den ordinarie statsbudgeten (”general account”) och alltså är skattefinansierad. Resten lånas upp på den japanska kapitalmarknaden, vilket betyder att JBIC måste betala ränta och amorteringar till finansministeriet på de medel banken använder. Det är alltså, åtminstone i viss utsträckning, fråga om att göra en dygd av nödvändigheten [Nishigaki och Shimomura 1999, s 155–157, Söderberg 1996a]. Det bör dock tilläggas här att det nu pågår en debatt i Japan om huruvida de skyenlånen är en lämplig form av bistånd eller inte.

Den japanska hjälpen är också avvikande då det gäller geografisk och sektoriell inriktning. Traditionellt har största delen gått till Asien, speciellt Sydostasien (se t ex MOFA [1998]). Detta mönster kvarstår ännu i dag även om det inte längre är så utpräglat i den relativa fördelningen. Givet den starka ökningen i totalsiffrorna

får också de flesta länder i Sydostasien mer hjälp än förut, trots en relativ nedgång. Anledningen till Sydostasiens centrala roll är ytterst naturligtvis regionens ekonomiska och politiska betydelse för Japan. Landets beroende av råvaror från Sydostasien är fortfarande betydande och under de senaste femton åren har dessutom ett mycket omfattande japanskt produktionsnätverk byggts upp i regionen. Även om det är överförenklat att hävda att hjälpen därför bygger på ett egenintresse är det klart att den stöder den utländska ekonomiska aktiviteten i Sydostasien, inklusive den japanska.

Om man ser på de olika sektorerna i ekonomin märker vi omedelbart ett annat kännetecknande drag hos den japanska u-hjälpen: dess starka inriktning på infrastruktur (se t ex MOFA [1998], OECF [1999]). Text för 1994–95 gick nästan 70 procent av allt bistånd till antingen ekonomisk eller social infrastruktur. Den förras andel är högre för lånens del (61% mot 19%), den senare för gåvornas (18% mot 30%), och speciellt det tekniska biståndets del (10% mot 40%). Övriga ändamål, som programbistånd och bistånd till de egentliga produktionssektorerna, får nöja sig med en sammanlagd andel på under 15 procent. Även om det inte finns något ställningstagande mot programbistånd förefaller dess andel att ha stagnerat under det senaste decenniet.

Slutligen är det utmärkande för den japanska u-hjälpen att medborgarorganisationernas (här används ofta termen ”NGO” som står för non-government organisations) roll har varit liten jämförd med många andra länder. Dels är NGO som fenomen nytt i Japan, dels har de som finns ofta avsiktligt hållit distans till staten. I många fall har de fungerat som högljudda kritiker av den officiella hjälpen. År 1994 kanaliseras bara 1.1 procent av biståndet i Japan via NGO, jämfört med 12.6 procent för t ex Nederländerna och 6.5 procent för Sverige [Nishigaki och Shimomura 1999, s 274].

Implementering

I varje implementeringsfall finns det tre huvudaktörer: givaren, mottagaren och leverantören av varor och tjänster. Vi skall här se på implementeringsrutinen när det gäller s k yenlån (som handhas av den förra OECF, nuvarande JBIC), men förfarandet är liknande då det gäller annan typ av bistånd. (De olika stegen är givetvis ganska allmängiltiga i sig, oberoende vilket lands hjälp man granskar, medan den praktiska tillämpningen kan skilja sig åt.)

Det första skedet innefattar identifieringen av biståndsprojektet. Ofta utgår man från ett problem för att formulera ett allmänt koncept. Tidigare studier i form av s k masterplaner, utredningar av Världsbanken el dyl är nyttiga men givetvis inte nödvändiga utgångspunkter. Identifieringen kan också ske utgående från påtryckning från intressegrupper, från ett behov att stötta upp regimen eller med hjälp av förslag från potentiella biståndsgivare eller organisationer som står nära dessa [Foerster 1995, s 35-37]. Preliminära projektkalkyler måste också utföras liksom en bedömning av projektets vidare (externa) effekter.

Därpå följer ett beredningsskede som syftar till att ge projektet en sådan form att det kan presenteras som en ansökan om bistånd. Förutom en allmän analys av behovet av projektet, prioriteringar o dyl, bör dess storlek, teknik, miljöpåverkan samt ungefärliga kostnader klarläggas, efter vilket en s k feasibility study (bedömning av realiseringsdugligheten) kan utföras. En utvärdering av risker måste också göras och ett implementeringsschema läggas upp.

I princip ligger dessa skeden i det japanska systemet på mottagarens ansvar men i praktiken är det ofta JICA (eller Förenta Nationernas utvecklingsprogram, UNDP) som står för den konkreta planeringen, medan den privata sektorn (t ex de stora handelshusen, *sogo shosha*) inte sällan är inblandad i idéskedet. Vilken den praktiska gången än är, är det klart att detta skede innebar öppningar för lobbyer med eko-

nomiska egenintressen av olika slag att komma in. Eftersom själva projekten numera alltid genomförs som entreprenader efter en eller flera anbudsomgångar är det ofta konsultarbetet som kan erbjuda de lukrativa uppdragen för japanska företag. Möjligen kan också det ekonomiska intresset för Japan som en helhet vara av betydelse för hur projekten prioriteras, men i vilken mån detta är fallet är oklart eftersom det i sista hand är mottagaren som väljer.

Det följande skedet är själva ansökan. Denna skall göras till den lokala japanska ambassaden och måste innehålla en detaljerad projektplan. I verkligheten är det vanligt att projekt går igenom av den japanska parten redan innan den officiella ansökan lämnas in. På samma sätt är det inte ovanligt att förbättringar i planen görs i samråd ännu efter inlämnandet.

Då förslaget kommit in görs en evaluering av JBIC och "de fyra enheterna". En väsentlig del av denna är en utvärdering som görs på platsen, oftast av en utsänd grupp från JBIC. På basen av dessa studier godkänns (eller förkastas) projektet. I detta sammanhang slås också lånevillkoren fast. Själva beslutsprocessen eller kriterierna för godkännande vet man lite om, förutom att processen är mycket snabb [Beaudry-Somcynsky och Cook 1999, s 33].

Det förefaller som om procedurerna fram till detta långt skulle skötas informellt och i samförstånd för att försöka undvika pinsamma konfrontationer när det formella godkännandet skall komma. Ofta har informella konsultationer redan ägt rum när den officiella begäran om stöd lämnas in (vilket kan förklara varför den formella beslutsprocessen tar så kort tid). Detta kan dock leda till önsketänkande och förbiseende av uppenbara problem när det gäller att integrera ett projekt i dess näromgivning. Att detta skulle vara ett specifikt japanskt problem är ändå för mycket sagt även om de japanskinfinansierade projekten ofta är mycket stora och därför kan ha drastiska externa effekter.

Efter att projektet har godkänts vidtar anbudsomgången. Denna kan i princip ske under tre olika villkor [Nishigaki och Shimomura 1999, s 191]

- allmänt obundna villkor, vilket betyder att vilket företag som helst från vilket land som helst kan vara med (ibland förutsätts dock att företaget skall vara "ackrediterat" på förhand);
- delvis obundna villkor, som betyder att endast japanska företag och företag från u-länder kan delta, samt
- bundna villkor, som knyter hjälpen till anlitaandet av japanska entreprenörer.

Nästan alla lån (99% år 1997) beviljas numera enligt den första principen och helt bunden hjälp har i praktiken försvunnit som alternativ [MOFA 1998]. (Det kvarstår däremot i konsulteringskedet och när det gäller gåvobistånd.) Det är vanligt att ett projekt delas upp på många olika faser, som var och en blir föremål för en anbudstävling. På detta sätt kan man undvika alltför stort beroende av en entreprenör och kan bättra "skräddarsy" kompetens för uppgiften.

Det är i princip mottagaren av biståndet som är ansvarig för anbudstävlingens detaljer men procedurerna bör följa JBICs ganska detaljerade riktlinjer. Eftersom JBIC betalar räkningarna är det också den som kontrollerar leveranserna mot fakturorna och underrättar mottagarlandet om summorna, som sedan bokförs mot det beviljade lånet.

Under och efter genomförandet av projektet äger en viss uppföljning och kontroll rum också från JBICs sida även om det är mottagaren som bar huvudansvaret. JBIC följer även upp projekten ex post. I princip står JBIC (och JICA) för projektutvärderingen på den operativa och tekniska nivån, medan den mer policybetonade utvärderingen av projektbiståndet görs av utrikesministeriet, ofta i samarbete med andra organ. Faktorer som då utvärderas är: relevans, resultat, hållbarhet, kostnadseffektivitet, externa effekter och vilka lärdomarna kan tänkas vara [Beaudry-Somcynsky 1999, s 38].

Resultaten används t ex till bedömningar om ett land behöver mera bistånd och om hur framtida bistånd kunde göras mer verkningsfullt.

Som redan nämnts är det JBIC (tidigare OECF) och JICA som står för utvärderingen på projektnivå. Följande avsnitt ger en sammanfattning av hur detta görs och vilka lärdomar denna verksamhet har bidragit med. En mera nyanserad bild kan man få genom att gå igenom fallstudier (se t ex Söderberg [1996]).

OECFs ex postutvärderingar

Utvärderingar av u-hjälpen sker, som redan nämnts, på olika plan i Japan. De följande avsnitten baseras främst på OECFs evalueringar och sammanfattar den erfarenhet som samlats under över 20 år och som gäller över 300 projekt. Nedanstående genomgång är långt baserad på Ejima och Nakadate [1999]. En värdefull källa är också Research Institute for Development Assistance (RIDA), som publicerar OECFs utvärderingar på nätet [RIDA 1999]. Det är klart att utrymmet här inte medger en detaljerad genomgång.

Två typer av lärdomar verkar vara helt dominerande i OECFs utvärderingar, även om det naturligtvis framkom också andra. Dessa visar samtidigt var problemen har tenderat att hopa sig. Den ena gäller vikten av den preliminära projektplaneringen (val av prioriteringar, preliminära projektkalkyler och övriga bedömningar). Den andra är att kompetensen hos mottagarens institutioner är en begränsande faktor. Den typiska konsekvensen av bägge problemtyperna är att tidtabellen för projektet tänjs ut (se även Rix [1993, s 131]). Det är inte ovanligt att projekt fördröjs i flera år. I bägge fallen kommer biståndets karaktär av interaktion mellan givare och mottagare fram. Mottagaren är den som är ansvarig enligt självhjälpsfilosofin – och måste vara det p g a av den japanska sidans små personresurser – men detta kan också leda till komplikationer.

Om vi börjar med den första typen av problem är det viktigt att ett projekt har

hög prioritet, inte endast för den myndighet som genomför det, utan också nationellt. Om detta inte är fallet blir mobiliseringen av arbetskraft och inhemska budgetmedel problematiskt. (I princip godkänner japanerna inte en 100-procentig biståndsfinansiering.) Vidare måste projektet planeras så att koordineringen mellan olika myndigheter fungerar under inplementeringsskedet. Det är också viktigt att projektet är självbärande, så att t ex underhållet kan skötas och insatsvaror kan köpas utan nya tillskott av medel. Slutligen är det väsentligt att ta reda på de faktiska behoven hos de slutliga användarna. Toppstyrda projekt som inte återspeglar lokala behov kan få svårigheter senare, t ex beträffande kapacitetsutnyttjande. Möjligen kan det tidigare nämnda faktum att de japanska biståndsorganen arbetar med mycket liten personal bidra till problemet, eftersom de har svårt att avdela resurser för att stödja urvalsprocessen. Genom att utnyttja de byråkratiska nätverk som är typiska i den japanska biståndsorganisationen, och som sträcker sig utöver statsförvaltningen, kan den personal som finns dock dra nytta av en större samlad kunskapspool än vad som är direkt synligt utåt.

Den andra typen av problem – den institutionella kompetensen – är mera generell och kan förväntas återverka också på den första typen. En aspekt av detta är att den verkställande myndigheten måste ha sunna finanser för att klara av sitt arbete. En annan är att denna faktiskt har erfarenhet av motsvarande uppdrag. Av olika skäl är det vanligt att myndigheter i u-länder vill åta sig arbeten som de inte nödvändigtvis klarar av. Ett telekommunikationsprojekt i Thailand fördröjdes t ex nyligen två år bara för att berörda myndighet trodde sig kunna klara uppdraget utan att anlita utomstående experter. En tredje synpunkt är att mottagarlandet måste se till att koordineringen fungerar, speciellt om flera bidragsgivare är inblandade. Vidare är ”eftervården” av projekt, d v s att se till att de verkligen fungerar och göra nöd-

vändiga finjusteringar, viktig. Ansvar för denna har numera i allt högre grad i praktiken tagits av den japanska sidan [Rix 1993, s 132].

En detaljerad genomgång av OECFs utvärderingar (se RIDA [1999]) pekar förvånande lite på problem relaterade till samhället och miljön även om sådana problem ofta omnämns i förbigående. Särskilt saknar man bedömningar av vilka effekterna blir på de lokala samhällena, vilkas livsvillkor kan förändras radikalt som följd av ett större utvecklingsprojekt. Det allmänna intrycket är att dessa frågor inte får hög prioritet i utvärderingarna. Möjligen ser biståndsgivarna det som mottagarens sak att se till att denna typ av problem minimeras, i enlighet med den allmänna principen om självhjälp. Mer eller mindre initierade NGO-bedömningar har därmed fått ett kanske onödigt stort utrymme. Man bör dock inte förneka att verkliga problem har förekommit. Ofta saknas lagstiftning och andra relevanta riktlinjer i mottagarländerna. Det är emellertid klart att den japanska biståndspolitikens på senare är i hög grad inriktats på att avhjälpa dessa problem.

En arbetsgrupp som tillsattes inom utrikesministeriet för att utarbeta riktlinjer för biståndet för det 21:a seklet avgav sin rapport 1998. Denna innehåller flera idéer om hur biståndets kvalitet kunde förbättras. Beträffande prioriteringarna betonar kommittén social utveckling och lindring av fattigdom med tyngdpunkt på människocentrerad utveckling. Speciellt framhålls betydelsen av basutbildning och primär hälsovård. Då det gäller infrastrukturprojekt anser kommittén att dessa bör finansieras endast då det inte går att få privat finansiering. I detta sammanhang betonas också kopplingen till tekniskt bistånd och samarbete med andra organisationer. Rapporten rekommenderar även mera deltagande från allmänheten, NGO och intressenter i det mottagande landet samt förespråkar att flera experter utbildas för att kunna placeras i multilaterala institutioner. Beträffande implementeringen

rekommenderas bl a mera samarbete mellan olika biståndsorgan, delegering av befogenheter åt dem som jobbar på fältet, bättre utvärdering av miljömässiga och sociala konsekvenser och bättre policydialog med mottagarländerna [Development Assistance Committee 1999]. Japan har också på sista tiden betonat hjälpen till de fattigaste länderna mer än förut. Detta innefattar även efterskänkning av vissa skulder [MOFA 2000]. Även har verkar trycket från "det internationella samfundet" ha gjort sig gällande. Delvis kan det vara fråga om en liturgi för att vara detta "samfund" till lags.

Slutsatser

Det är lätt att se att den japanska u-hjälpen i och för sig avviker från det allmänna mönstret även om försök har gjorts att modifiera den i riktning mot en allmän DAC-filosofi. Den är inriktad på "självhjälp", den har en geografisk tyngdpunkt på Asien, en sektoriell tyngdpunkt på infrastruktur och uppvisar en relativt stor låneandel. Dragkampen mellan olika ministerier, den splittrade administrationen och den lilla personalstyrkan kan få en att misstänka att det finns vissa effektivitetsförluster i systemet. Samma faktorer kan också bidra till att "megaprojekt" ofta verkar att prioriteras eftersom det är lättare att förbruka budgeten på några stora projekt än på ett stort antal små. Samtidigt bidrar de till intrycket att en samlad strategisk ansats, tillsammans med den privata sektorn, för att skapa någon form av "hegemoni" i Asien nog är mest en fantasiprodukt (jfr. Foerster [1995, s 216], Orr [1990, s 138]).

Den splittrade uppläggningsen av policybeslut och administration, med alla koordineringsproblem, är också ett uttryck för att Japan som nation kanske inte har klara målsättningar med sitt bistånd, medan däremot olika sårbarheten inom det japanska samhället väl kan ha sådana mål. Utfallet blir sedan en följd av en rad kompromisser. Vad beträffar en mer begränsad målsättning med biståndet som exportbe-

främjare är detta till största delen en förlegad uppfattning, även om det låg en hel del sanning i den ända till och med 1970-talet.

Annars är det svårt att se att det japanska biståndet skulle vara på något sätt underlägset annat bistånd, vilket verkar vara underförstått i många diskussionsinlägg. Det är t ex tvivelaktigt om gåvoandelen skall ses som ett relevant kvalitetsmått (i varje fall om den inte kombineras med andra indikatorer). JBICs lån är i själva verket mycket förmånliga jämfört t ex med Världsbankens, och i många länder som redan är förbi det stadiet då de kan få bistånd i gåvoform spelar de en stor roll. Vidare borde ju också resultatet av biståndet räknas in. Det är emellertid svårt att renodla effekten av bistånd från andra faktorer, speciellt om man också vill skilja mellan olika länders bistånd. På mikro-nivån är det lätt att hitta exempel på misslyckade, t o m skandalösa projekt.

En sammanfattande bedömning av ett stort antal projekt finansierade med yenlån, utförd 1996, kom till att ca 60 procent kunde klassificeras som ”framgångsrika”, medan resten antingen ”krävde förbättringar” eller bedömdes som misslyckade [Lim 1999, s 231]. Även om det är svårt att göra direkta jämförelser – eftersom kriterierna inte är identiska – liknar resultatet mycket dem som Världsbankens studier kommit fram till [Karlström 1996, s 73]. Möjligen måste man räkna med en hög riskfaktor i biståndssammanhang. Dåliga resultat är dock problematiska med tanke på upprätthållandet av allmänhetens stöd för verksamheten, något som den interna diskussionen i Japan har visat (se t ex Orr och Koppel [1993]).

Om den japanska modellen för bistånd är ”lyckad” eller inte är i hög grad en trosfråga, d v s har att göra med den ideologi som bedömaren tillämpar när det gäller vad hjälpen skall förväntas utträta och hur den skall inriktas (se t ex diskussionen i Rix [1993, kapitel 6] och Söderberg [1996a]). Det är självklart att ett bistånd som är inriktat i huvudsak på humanitära

insatser har en annan effekt än ett som går in på uppbyggande av grundläggande infrastruktur. Då det gäller ”hjälp till självhjälpsfilosofin” är denna ett begrepp som japanerna håller starkt på och som på senare tid verkar ha fått ökat understöd också från andra länder [Rix 1993, s 182-83]. I detta sammanhang kan nämnas att DACs senaste utvärdering av den japanska u-hjälpen i huvudsak är positiv även om en del inlindad kritik förekommer, t ex beträffande konsistensen mellan bistånd och övrig ekonomisk politik [för detaljer, se DAC 2000].

Referenser

- Arase, D [1995], *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.
- Beaudry-Somecynsky, M och Cook, C M [1999], *Japan's System of Official Development Assistance*. International Development Research Centre, Ottawa.
- Development Assistance Committee [1999], *Development Cooperation Review of Japan. Summary and Conclusions* <<http://www.oecd.org/dac/html/japan.htm>> (7.2. 2000).
- Development Assistance Committee [2000], *Development Cooperation Review of Japan. Summary and Conclusions* <<http://www.oecd.org/dac/html/ar-japan.htm>> (7.2. 2000).
- Ejima, S och Nakadate, K [1999], ”Lessons Learned from OECF Post-Evaluation”, *OECF Journal of Development Assistance*, Vol 4, s 10-23.
- Foerster, A [1995], *Institutional Analysis of Development Administration. The Case of Japan's Bilateral Grant Aid and Technical Assistance*. Physica-Verlag, Heidelberg.
- Isaksson, A och Keller R [1999], ”Svenskt bistånd i ljuset av Assessing Aid-rapporten”, *Ekonomisk Debatt*, Årg 27, nr 8, s 519-533.
- Karlström, B [1996], *Det omöjliga biståndet*. SNS Förlag, Stockholm.
- Langan, P [1997], ”Aid Plans Run into Flak”, *Times Net Asia* <<http://web3.asia1.com.sg/timesnet/data/ab/docs/ab0491.html>> (20.1.2000).
- Lim H S [1999], *Japan's Role in Asia*. 2 uppl, Times Academic Press, Singapore.
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs)[1998], *A Guide to Japan's Aid*. <<http://www.infojapan.org/policy/oda/guide/1998/index.html>>

- (7.3. 2000).
MOFA (Ministry of Foreign Affairs)[2000], Announcement by the Chief Cabinet Secretary on Japan's Additional Debt-Relief Measures for Heavily Indebted Poor Countries. <<http://www.infojapan.org/announce/announce/2000/4/410.html>> (16.5. 2000).
Monitor International [1999], Delegation from Lake Champlain Visits Lake Toba as Part of Sister Lakes Exchange. <<http://www.monitorinternational.org/trip.htm>> (3.3. 2000).
Mori, K [1993], The Political Economy of Japanese Official Development Assistance in the Changing Context. Diss., Carleton University, Ottawa. Mimeo.
Nishigaki, A och Shimomura, Y [1999], *The Economics of Development Assistance. Japan's ODA in a Symbiotic World*. LTCB International Library Foundation, Tokyo.
OECF (Overseas Economic Cooperation Fund) [1999], Statistical Data <<http://www.oecf.go.jp/data/data0e.htm>> (7.3. 2000).
Orr, R M Jr [1990], *Japan's Foreign Aid Power*. Colombia University Press, New York.
Orr, R M Jr och Koppel, B M [1993], "A Donor of Consequence: Japan as a Foreign Aid Power", i Koppel, B M och Orr, R M Jr (red), *Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era*. Westview Press, Boulder.
RIDA (Research Institute for Development Assistance) [1999], Post Evaluation Reports <<http://www.oecf.go.jp/rida/rida3e.htm#98>>(3.2. 2000).
Rix, A [1993], *Japan's Foreign Aid Challenge. Policy Reform and Aid Leadership*. Routledge, London och New York.
Söderberg, M (red)[1996], *The Business of Japanese Aid. Five Case Studies from Asia*. Routledge, London.
Söderberg, M [1996a], "Introduction: Time to Look at Japanese Aid in Practice", i Söderberg, M (red), *The Business of Japanese Aid. Five Case Studies from Asia*. Routledge, London.
Söderberg, M [1996b], "Japanese ODA - What Type, for Whom and Why?" i Söderberg, M (red), *The Business of Japanese Aid. Five Case Studies from Asia*. Routledge, London.
Söderberg, M [1996c], "OECF and the Implementation Process" i Söderberg, M (red), *The Business of Japanese Aid. Five Case Studies from Asia*. Routledge, London.
Yasutomo, D T [1986], *The Manner of Giving. Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*. Lexington Books, Lexington, MA och Toronto.