

Svensk u-landspolitik under omprövning*

Trots mer än fyra års arbete har biståndspolitiska utredningen inte lyckats fokusera – än mindre besvara – de avgörande frågorna för Sveriges politik gentemot u-länderna: dels hur vi bäst skall uppnå det övergripande biståndspolitiska målet, dels på vilka grunder vi skall ta ställning till u-ländernas krav på en "ny internationell ekonomisk ordning". Detta hävdar Peter Svedberg, som också ger förslag till riktlinjer för det framtida arbetet med dessa frågor.

Under 1970-talets första år var utvecklingsbistånd en livligt diskuterad fråga med hög politisk prioritet i Sverige. Biståndets volym ökade med 20–25 procent per år och närmade sig snabbt det uppsatta målet 1 procent av BNP, som också uppnåddes 1975/76. Sedan dess har mycket av entusiasmen kring biståndspolitiken försvunnit och debatten har tonats ned. Det finns förmodligen flera skäl till detta: den allmänt spridda "insikten" bland utvecklingsmedvetna intellektuella att mycket få av hindren för utveckling kan avskaffas genom bistånd i traditionella former; att andra frågor, tex förslagen om en "ny ekonomisk världsordning" är viktigare; och att kraven på mera betydande biståndsåtaganden i alla fall inte är särskilt gångbara med tanke på det nuvarande pressade

ekonomiska läget i Sverige och övriga industriländer.

Det är därför inte förvånande att biståndspolitiska utredningens betänkande "Sveriges samarbete med u-länderna", som publicerades i april 1977 [BPU 1977], innehåller mera av en (ganska självbelåten) översikt av tidigare stordåd än krav på vidlyftiga åtaganden och nya initiativ. Den "inga-nya-initiativ"-politik som rekommenderas av utredningen synes också väl förankrad hos alla de stora politiska partierna i Sverige. Utredningen var parlamentarisk, och i betänkandets policy-avsnitt görs mycket få reservationer i de avgörande frågorna: bistånd till vem, hur mycket, och på vilka villkor? Den proposition om "Riktlinjer för det internationella utvecklings-samarbetet" som regeringen sedermera lagt [Prop 1978] följer också BPU:s rekommendationer i allt väsentligt.¹

BPU och propositionen är hur som helst de färskaste och utförligaste officiella dokumenten om svensk bistånds-

Fil dr PETER SVEDBERG forskar vid Institutet för internationell ekonomi. För närvarande arbetar han på två projekt om instabiliteten på de internationella spannmålsmarknaderna respektive de transnationella företagen i den "nya internationella ekonomiska ordningen".

* Artikeln bygger på Svedberg [1977]. Carl Hamilton och Manan Radetzki har givit vardefulla synpunkter på ett tidigare utkast.

¹ De tre, fyra punkter på vilka propositionen har en annan mening än utredningen är helt perifera (jfr s 99–100 i propositionen).

politik som finns att tillgå och deras förslag och diskussioner måste vara utgångspunkten för varje analys av denna politik. Här skall jag koncentrera mig på de två frågor jag anser vara mest intressanta och som förmodligen kommer att ge upphov till mest politisk oenighet i Sverige under de närmaste åren. Den ena är frågan om vilka mål, officiella och faktiska, som bestämmer den svenska u-hjälpens sammansättning och inriktning, och vilka motsättningar det finns mellan dessa mål. Den andra frågan är Sveriges inställning till förslagen om en ny ekonomisk världsordning – som numera betraktas som en integrerad del av svensk biståndspolitik och som ägnas ett särskilt kapitel i betänkandet. För att få en empirisk förankring till dessa frågeställningar ska jag emellertid först presentera några fakta och siffror rörande utvecklingen av den svenska u-hjälpens sammansättning och fördelning under senare år. (En utförlig redogörelse för utvecklingen i ett längre perspektiv ges i BPU [1977, s 203–15]; se även Ohlin [1973] och Radetzki [1973].)

Fakta och siffror

Volym. Den största ökningen av den svenska u-hjälpen inträffade under första hälften av 1970-talet och 1975/76 uppnådde Sverige det 1-procentmål som riksdagen beslutade om 1968. Under de senaste tre åren har biståndet ökat i *nominella* termer, men förmodligen bara obetydligt i *real*a termer, liksom i andel av BNP. Någon mer markant ökning är inte planerad för de närmaste två åren.

Bilateralt kontra multilateralt bistånd. I början av 1960-talet svarade *multilateralt* bistånd för två tredjedelar av hela biståndsvolymen. Sedan dess har andelen fallit gradvis och i dag svarar det *bilaterala* biståndet för två tredjedelar. Enligt utredningens betänkande och propositionen förutses emellertid ingen yt-

terligare minskning av andelen *multilateralt* bistånd.

Gåvoelementet. Traditionellt har svensk u-hjälp i stor utsträckning skett i form av gåvor och lån med låg ränta, långa amorteringstider och långa amorteringsfria perioder. På senare år har villkoren ytterligare mildrats. Under 1970-talet har gåvodelen av den totala svenska u-hjälpen varit över 95 procent, dvs drygt 10 procentenheter över genomsnittet för OECD-länderna (se OECD/DACs årliga Development Cooperation Review).

Bundet bistånd. Fram till 1970 var det svenska biståndet åtminstone formellt fritt från bindningar till upphandling i Sverige. Under perioden 1970–74 bands formellt en gradvis allt större andel av biståndet till inköp av specifika svenska varor. Från och med 1975 avskaffades *varubindningen* (även om den i viss utsträckning behölls i praktiken). I dag är omkring en fjärdedel av det bilaterala biståndet *ursprungsbundet*. (Med tanke på mottagarländernas möjligheter att använda sådant bistånd till att köpa varor som de skulle ha importerat från Sverige under alla omständigheter, finns förmodligen denna bindning kvar mera av opinionsskäl än för att förbättra den svenska betalningsbalansen och sysselsättningen, vilka har varit de officiella anledningarna till ursprungsbindingen.)²

Biståndets fördelning på mottagare. Andelen bilateralt bistånd i den svenska u-hjälpen till vad FN kallar de minst utvecklade länderna har ökat på senare år och uppgår nu till en tredjedel, en siffr

² Eftersom man i de internationella organisationernas rapporter inte gör någon skillnad mellan bindning till ursprungsland och bindning till upphandling av vissa varor, är Sveriges möjligheter att fungera som foregångsland för en allmän övergång till obundet bistånd tyvärr mycket små. Länderna i tredje världen får kanske därför betala ett högt pris för det svenska ursprungsbundna biståndet, trots sina möjligheter att undvika just denna bindning.

Tabell 1. Svenskt bilateralt bistånd till "socialistiska" länder 1965/66–1967/68 och 1975/76–1977/78. Faktiska utdelningar. Miljoner kronor och procent.

	1965/66–1967/68	1975/76–1977/78
Angola	–	90
Kuba	–	128
DRV	0,3	824
Guinea-Bissau	–	121
Laos	–	47
Moçambique	–	193
Tanzania	38,3	728
Totalt för de sju länderna	38,6	2 131
Totalt svenskt bilateralt bistånd	365	6 205
De sju ländernas andel av totala bilaterala biståndet (procent)	11	34

Källa: SIDA statistik.

som endast överträffas av de andra skandinaviska länderna. I linje med ändrade målsättningar (jfr nedan) har en större andel också gått till vad som skulle kunna betecknas som "socialistiska", eller "inkomstfördelningsmedvetna", regimer/länder. De länder som brukar räknas till denna grupp³ har ökat sin andel av det svenska bilaterala biståndet från 11 till 34 procent mellan 1965–68 och 1975–78 (tabell 1).

Projektbistånd kontra oklassificerat bistånd. I linje med ändrade politiska målsättningar på senare år har det svenska biståndet också blivit i mindre grad bundet till särskilda projekt. Bistånd rubricerat "övrigt och oklassificerade ändamål, inklusive importstöd" ökade från 16 till 42 procent mellan 1965–67 och 1975–77 [BPU 1977, tabell 9].

Motstridiga mål i biståndspolitiken

De mål som officiellt har styrts den svenska biståndspolitiken under senare år är:

- "Ekonomisk och social rättvisa (i mottagarländerna) måste vara utvecklingssamarbetets huvudsyfte och prägla såväl biståndets utformning som valet av samarbetsländer" (BPU 1977, s 39).⁴

– "Principen om mottagarländernas rätt att själva prioritera inriktningen av det svenska biståndet måste ... vara grunden för samarbetet" (BPU 1977, s 267).

När bistånd ges till länder vars politik leder till (och inte bara syftar till) "ekonomisk och social utjämning" föreligger ingen konflikt mellan dessa två prin-

³ Vilka länder som skall räknas till denna grupp är naturligtvis en fråga om värderingar. I svensk biståndsdebatt brukar dock Angola, Kuba, Demokratiska Republiken Vietnam, Guinea-Bissau, Moçambique och Tanzania räknas till de "inkomstfördelningsmedvetna" länderna. Etiopien (speciellt före 1975), Indien, Kenya, Tunisien, Pakistan, Bangladesh, Botswana, Lesotho, Swaziland och Zambia är viktiga mottagarländer som brukar räknas såsom stående utanför denna grupp. (Etiketten "inkomstfördelningsmedvetna" får naturligtvis inte uppfattas som att dessa länder i praktiken har lyckats med att "utjämna inkomsterna" i större utsträckning än de övriga mottagarländerna; se även fotnot 5.)

⁴ I andra sammanhang, tex i budgetpropositionerna på senare år, har samma mål uttryckts med den nu valkända formuleringen: "Det är därför naturligt att Sverige i första hand söker samarbete med länder, vilkas regeringar i sin ekonomiska och sociala politik stravar efter att genomföra sådana strukturförändringar som skapar förutsättningar för en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning."

ciper.⁵ Om man vill att principen om mottagarlandets rätt att besluta över biståndets användning även skall tillämpas på länder som inte för en aktiv utjämningspolitik föreligger emellertid en allvarlig målkonflikt som inte framträder tillräckligt tydligt i betänkandet.

När bistånd till sådana länder ges till klart avgränsade och väl definierade projekt är det *möjligt* att biståndet kan bidra till "utjämning". Detta är möjligt förutsatt att projektet som sådant (1) har en utjämnande effekt och (2) inte skulle ha kommit till stånd utan biståndet i fråga. Om projektet ändå skulle ha genomförts, finansierar biståndet *de facto* mottagarlandets marginella utgiftspost i ekonomin (inte nödvändigtvis ett marginellt utvecklingsprojekt vilket ibland påstås i litteraturen). I detta fall finns det ingen som helst garanti för att biståndet bidrar till utjämning. Inte heller finns det någon reell möjlighet för givarlandet att utvärdera biståndets utjämnings effekt, eftersom användningen av biståndet inte går att identifiera. Detta är välkända, men icke desto mindre viktiga, slutsatser i det senaste årtiondets teoretiska litteratur om u-hjälpsproblemen. Det är också slutsatser som framförts i Sverige, av tex Riksrevisionsverket i dess granskning av SIDA:s arbete [RRV 1974; 1976].

Det är dessutom väl känt att det är svårt för ett givarland att själv se till att man verkligen finansierar projekt som bidrar till utjämning och som annars inte skulle kommit till stånd. För det första vet givaren aldrig om projektet skulle ha finansierats på annat sätt, speciellt inte om man ser det hela på några års sikt. För det andra måste projektet definitionsmässigt vara så lågt prioriterat av mottagarlandet att det med stor sannolikhet skulle vara mycket svårt att övertala regimen där att välja det. En sådan övertalning strider också mot principerna för det svenska samarbetet med mottagarländerna (BPU 1977, s 232), och

hela beskrivningen av hur valet av projekt går till i praktiken (s 219) stöder hypotesen att det är av mottagaren högt prioriterade verksamheter som väljs. För det tredje har mottagaren ofta möjlighet att sabotera givarens utjämningsintentioner, antingen genom att låta projektet ändra karaktär (skola blir kasern), eller genom att inte uppfylla kompletterande åtaganden som projektets utjämnings effekt bygger på (jfr Selassie-regimens löften om en agrarreform i Etiopien). För det fjärde ska man komma ihåg att det är svårt att utvärdera om ett *enskilt* projekt verkligen har en utjämnande effekt i mottagarlandet.

Under 1970-talet gick en allt mindre del av den svenska u-hjälpen till specifika projekt. I stället gavs bistånd för att finansiera "ändamål"; man talar om sektor-, program- och planbistånd (vilket något förenklat kan sammanfattas som "checkbistånd") och om landprogrammering. Med sådant bistånd har mottagaren obegränsade möjligheter att låta det finansiera projekt med hög prioritet så att biståndet i praktiken finansierar marginella utgiftsposter i ekonomin. Med "checkbistånd" är det inte bara svårt att identifiera vad biståndet faktiskt finansierar (som i fallet projektbistånd), det är fullständigt omöjligt (jfr BPU 1977, s 221).

Av detta resonemang följer en slutsats som också framförs i betänkandet (s 262), även om utredningen följt en något annorlunda tankebanan: "En förutsättning för att landprogrammeringens principer skall kunna följas och biståndet samtidigt ge resultat som överensstämmer med de givna övergripande målen är

⁵ I både BPU och propositionen, liksom i tidigare officiella dokument där man talar om biståndets "utjämnings effekter", sticker man under stol med att begreppet ingalunda är lätt att definiera och, framför allt, att operationalisera (se tex Bigsten [1976] och Hjalmarsson [1978]) och det är oklart vad man egentligen avser.

att Sverige samarbetar med länder vars utvecklingspolitik i stort sett sammanfaller med dessa." Denna slutsats är i sig själv ett tecken på klarsyn; synförmågan blir en smula mindre klar när man i nästa andetag villigt medger att: "Den krets av mottagarländer för svenskt bistånd som växte fram under 1960-talet (och som vi i stor utsträckning för närvarande har) valdes *inte* efter några strikta kriterier av denna art" (s 262), samtidigt som man rekommenderar att vår nuvarande "krets av (mottagar-)länder bör emellertid liksom hittills förändras *endast med stor försiktighet*" (s 235, min kursiv).

"Problemet är att utredningen aldrig kommer längre än till breda bakgrundsteckningar".

Det finns åtminstone två tänkbara förklaringar till denna uppenbara paradox i utredningens ställningstaganden.

En tolkning är att utredningen inte har lyckats skilja mellan fattiga människor och fattiga nationer. Enligt dess uppfattning är det "klart att Sveriges bistånd även i fortsättningen i första hand skall inriktas på mycket fattiga *u-länder*" (s 232). Samtidigt sägs att "det allmänna målet för biståndet är att åstadkomma eller bidra till en höjning av de fattiga människornas levnadsnivå" (s 230). Att bistånd till fattiga länder (regimer) inte automatiskt innebär hjälp åt fattiga människor borde alla numera klart ha insett. Om regeringen i ett land för en politik som i första hand gynnar det smala skiktet av medel- och överklass, och biståndet går till att rent allmänt finansiera denna politik inom ramen för landprogrammering eller programbistånd, så kommer också biståndet att i första hand gå till redan välbeställda grupper.

Om man tror att det finns ett tillräckligt antal fattiga människor i ett tillräckligt antal u-länder som för en tillräckligt

utjämnande politik, så är frågan om biståndets inriktning lätt att lösa: dessa länder bör få all u-hjälp. (Hur "tillräckligt" ska definieras är naturligtvis en svår fråga.) På så sätt skulle varje biståndskrona gå till fattiga människor, dvs det uppställda övergripande målet skulle uppnås med maximal effekt.

Kanske har utredningen, utan att redovisa detta, kommit fram till slutsatsen att det inte finns ett tillräckligt antal sådana länder och att den av detta skäl hyser åsikten att: "Det bör alltså finnas möjligheter för Sverige att samarbeta även med u-länder utanför den grupp länder som mycket klart och målmedvetet satsar på utjämning", med den reservationen att: "En förutsättning är emellertid att det hos mottagaren faktiskt finns fördelningspolitiska ambitioner, även om dessa ännu inte *helt* kunnat omvandlas till praktisk politik" (s 233, min kursiv). Med andra ord, Sverige borde ge bistånd till de länder som står i begrepp att inleda en utjämningspolitik.

Med utgångspunkt från denna tolkning anser jag att utredningen borde ha ägnat mera möda och utrymme åt att formulera kriterier för valet av lämpliga mottagarländer, att *definiera* termer som utjämning (jfr fotnot 5 ovan), fastställa vad som menas med "ambitioner" osv. En sådan analys skulle sedan kunna utgöra grunden för studier över enskilda u-länder; med landprogrammering i stället för projektbistånd är det en utvärdering av länderna som behövs, inte av projekten! (Å andra sidan finns det naturligtvis starka skäl att uppmuntra projektutvärdering i allmänhet.)

Den andra tolkningen av varför utredningen inte tillstår att det föreligger en allvarlig målkonflikt är att man anser att "social och ekonomisk utjämning" i realiteten inte skall vara det övergripande målet för den svenska biståndspolitik och relationerna till u-länderna. I stället är det kanske så att utredningen anser att

en viss fördelning av Sveriges totala bistånd på mottagarländer med olika ekonomiska system, politisk ledning och mål, förmodligen också med en viss geografisk spridning, bör vara det övergripande målet. För denna tolkning talar utredningens uppfattning att "det är viktigt att i Sverige nå en bred opinionsmässighet och parlamentarisk enighet om biståndsmålen" (s 235; se även Prop [1978], s 80). Varför det? Om parlamentarisk enighet på bekostnad av målet "social och ekonomisk utveckling i mottagarlandet" är så viktig, måste man ställa kravet att de politiska partierna klart redovisar fördelarna (vinsterna)

"Det mest slående . . . är avsaknaden av en grundlig analys av hela 'världsordningskomplexet'".

med denna enighet. Är det för att man därmed kan öka biståndsvolymer snabbare? Eller är det de utrikespolitiska aspekterna av biståndspolitiken och Sveriges neutralitet som kräver att vi håller oss på god fot med alla kategorier av u-länder? Eller är det av handelspolitiska skäl? Utredningen ger inte svar på någon av de frågorna. Emfatiskt hävdar man emellertid att egenintresset sedan länge är borta ur den svenska biståndspolitiken (s 223).

Sverige och förslagen om en ny ekonomisk världsordning

I betänkandet finns ett kapitel om (1) Sveriges nuvarande relationer till u-länderna, (2) vilka krav u-länderna har på i-länderna och (3) vilka av dessa Sverige bör stödja. Utredningen föreslår emellertid inte några nya initiativ: Sverige skall hålla fast vid de ståndpunkter man intagit vid de tillfällen en ny ekonomisk världsordning har tagits upp i internationella sammanhang.

Det mest slående med detta kapitel är avsaknaden av en grundlig analys av hela "världsordningskomplexet", vilket jag tror avspeglar en utbredd brist på insikt hos politiker och biståndstjänstemän i de ekonomiska frågor som världsordningsförslagen gäller. Vad, mera exakt, är det u-länderna vill uppnå; vilka effekter skulle de föreslagna åtgärderna få på de uppställda målen och på andra mål; är dessa förslag bästa sätten att uppnå målen; vilken uppfattning om underutvecklingens orsaker bygger förslagen på, osv? En grundlig genomgång av dessa frågor är nödvändig om Sverige skall kunna formulera sin inställning till förslagen om en ny världsordning på någorlunda rationella grunder. En närmare granskning skulle förmodligen också visa att åtminstone en del av de nuvarande svenska ställningstagandena, som utredningen i allt väsentligt stöder, måste tas upp till förnyad prövning. I andra fall skulle en smula analys göra det lättare för Sverige att inta en klarare hållning än som nu är fallet.⁶ Några sådana tänkbara fall diskuteras nedan.

Bortsett från alla teknikaliteter syftar världsordningsförslagen till att förbättra u-ländernas utbyte av det internationella samarbetet. I den följande diskussionen är det lämpligt att ordna de olika förslagen i tre olika grupper, beroende på hur detta mål skall uppnås.

1. Nya eller förbättrade metoder för *direkt* överföring av köpkraft (zero-sum games).

2. *Indirekta* överföringar av köpkraft genom metoder som snedvrider den internationella resursallokeringen på ett sätt som samtidigt hjälper de fattiga länderna att etablera en monopolställning på internationella råvarumarknader (negative-sum games).

⁶ Exempel på den typen av analyser är bl a Donges [1976], Kreinin och Finger [1976], Green och Singer [1975], Grubel [1977], Helleiner [1978], Bhagwati [1977].

3. *Indirekta* överföringar med hjälp av metoder som förbättrar den internationella resursallokeringen, samtidigt som de gynnar de fattiga länderna (*positive-sum games*).

1. Ett exempel ur gruppen "ökade direkta transfereringar" är u-ländernas krav på ökad tilldelning av särskilda dragningsrätter (SDR) i Internationella valutafonden, ett förslag som Sverige – och utredningen – stöder. Utredningen ger inte några skäl till varför, och det är ingalunda självklart att det behövs nya kanaler för att överföra bistånd till u-länderna. (Vad som definitivt behövs däremot är den politiska viljan att ge mera bistånd.) En ny kanal innebär inte automatiskt att det totala bistandsflödet ökar och det är inte heller uppenbart att en kanalisering genom SDR är mera effektiv än via redan existerande kanaler.⁷ Om man vill ta omvägen över Internationella valutafonden och fördelningen av SDR, måste skälen till detta klart anges. Ett sådant skäl, som förs fram ibland, är den påstått större viljan hos politikerna i de rika länderna att ge bistånd på ett sätt som inte kräver skattefinansiering i hemlandet. Men när det gäller SDR-bistånd är detta ett felaktigt argument. Att förse u-länderna med extra köpkraft genom SDR stimulerar den totala efterfrågan i världen. För att neutralisera det inflationstryck som då skapas, måste de rika ländernas regeringar ändå höja skatterna för att dämpa den inhemska efterfrågan så att resurser friställs för att producera de varor som u-länderna köper för SDR-biståndet.

2. Några av kraven från u-länderna skulle, om de genomfördes, leda till ökade exportintäkter och realinkomster för dessa länder, men samtidigt innebära en kraftigt ökad monopolisering och en försämrad resursanvändning (minskad produktion/konsumtion) i världen som helhet. Ett exempel är förslaget om i-ländernas deltagande i ansträngningarna att

bygga upp råvarukarteller för att höja priserna och därigenom u-ländernas exportintäkter (per producerad enhet). Bufertlager, som syftar till att höja priset på varan, är också exempel på förslag som kan innebära stora allokering förluster (såväl som höga lagerkostnader). Andra exempel är förslagen om att indexera råvarupriserna och att kvotera den internationella linjesjöfarten.

Inför sådana förslag måste i-länderna naturligtvis fråga sig varför de skulle stödja dem, när det vore billigare att ge u-länderna samma reala köpkraft genom direkt bistånd (då undviker man allokering förluster). Det enda argumentet – återigen – är att det skulle vara lättare att få gehör hos politiker och allmänhet i i-länder för att överföra köpkraft till u-länderna på olika indirekta vägar än genom direkt bistånd.⁸ Det är fullt möjligt

⁷ Se bl a Williamsson, [1977], Isachsen [1978] Jerker [1978] för tre aktuella analyser av "the SDR-Aid Link".

⁸ Ibland görs det gallande att det finns inga "negative-sum games"; allt som befördrar tillväxt och utveckling i u-länderna är bra även för i-länderna bara man fjärrar sig från ett kortsiktigt och statiskt synsätt och i stället ser det hela i ett långsiktigt och dynamiskt perspektiv. Visst är det möjligt att den typ av åtgärder som har betecknats som "negative-sum games" kan gynna både u- och i-länderna på lång sikt, men det är inte det avgörande. Det avgörande är att det finns alternativa åtgärder (zero- or positive-sum games) som åstadkommer samma förbättring i u-länderna till en lagre total (kort- och långsiktig) kostnad för i-länderna.

Återigen andra hävdar att den nuvarande ordningen är sådan att priserna på flertalet av u-ländernas råvaror satts på marknader där det råder fri konkurrens, medan de industriprodukter u-länderna importerar är monopolistiskt prissatta av transnationella företag. En framtida monopolprissättning av u-ländernas råvaror skulle därmed bara korrigera för en redan befintlig snedvridning av världsmarknaden. Mot denna typ av resonemang kan man göra två invändningar: (1) det är inte empiriskt belagt att råvarupriserna ligger närmare fria konkurrenspriser än priserna på tillverkningsvaror, och (2) även om det är så, är det inte säkert att monopolprissättning på råvaror är den bästa lösningen; "first-best"-åtgärden borde vara att eliminera snedvridningen av priserna på tillverkningsvarorna.

att sådana politiskt betingade restriktioner existerar, men i så fall desto större anledning för utredningen att diskutera frågan noggrant!

”En tolkning är att utredningen inte har lyckats skilja mellan fattiga och människor och fattiga nationer”.

3. Den tredje kategorin av förslag syftar till att förbättra den internationella resursallokeringen på ett sätt som samtidigt gynnar i första hand u-länderna. Ett exempel är kravet på att avskaffa tullar och andra handelshinder i i-länderna för exportvaror som har intresse för u-länderna. Att betänkandet rekommenderar svenskt stöd – i princip – till dessa krav verkar helt i sin ordning, men föga upplysande eller förpliktande. När det gäller avskaffandet av icke-tariffära handelshinder, skriver utredningen (s 184): ”Enligt vår mening bör ett... skydd för inhemsk produktion så långt möjligt ges en sådan utformning att det inte motverkar Sveriges biståndspolitiska mål.” (Min kursiv.)

Vad betyder ”så långt möjligt”? Alla policy-beslut innebär avvägningar och uttryck som ”så långt möjligt” säger oss absolut ingenting om det enda intressanta i sammanhanget: hur skall avvägningen göras mellan våra egna kortsiktiga sysselsättningsmål och våra och u-ländernas långsiktiga intresse av en förbättrad resursallokering? Denna viktiga fråga undviker man noggrant i både BPU och Propositionen⁹.

Vad som också saknas är en analys av huruvida en ”ny ekonomisk världsordning” är *nödvändig* för att uppnå en rimlig utvecklingstakt i länderna i tredje världen. Denna fråga är viktig, inte minst därför att det inte verkar troligt att i-länderna går med på någon avgörande

förändring i de internationella relationerna till u-länderna inom den framtid man kan överblicka. Det är också en fråga som man kan ställa sig mot bakgrund av att ett stort antal u-länder tycks utvecklas gynnsamt inom ramen för den nuvarande internationella ordningen, trots att de diskrimineras på flera områden. Det gäller framför allt de u-länder som exporterar olja och vissa mineraler och de som fått igång en exportriktad industrialisering. Dessa länder har haft en per capita-tillväxt under senare decennier som det inte finns någon historisk parallell till, varken i den fattiga eller rika världen; dessutom har tillväxttakten ökat decennium för decennium under efterkrigstiden (se World Bank [1978]).

De lyckade länderna är dock de som redan tidigare var relativt avancerade och rika; de stora problemen finns i de allra fattigaste u-länderna. I skarp kontrast till världen i övrigt har dessa länder haft en mycket låg, och än värre, fallande per capita-tillväxt under de senaste decennierna. En avgörande fråga, som BPU inte berör, är därför om dessa länder verkligen skulle gynnas på ett avgörande sätt av de föreslagna reformerna av ”världsordningen”. Det är inte omöjligt att flera av åtgärderna skulle skärpa inkomstklyftorna *inom* tredje världen och kanske även bidra till att reducera inkomsterna för de allra fattigaste befolkningsskikten. Man behöver bara se till effekten av OPEC-ländernas åtgärd på övriga u-länders bytesförhållande och

⁹ Det faktum att ett tiotal, redan relativt rika, länder för närvarande svarar för 80–90 procent av u-ländernas export av industrivaror, betyder inte självklart att bara dessa skulle tjäna på en liberalisering av handelsvillkoren i i-länderna. Det är möjligt att de avancerade u-länderna kan forcera i-ländernas nuvarande barnarer, medan detta inte är möjligt för de minst utvecklade länderna. Ett eliminering av flertalet för u-länder diskriminerande handelshinder skulle därför kunna ge just dessa länder den första avgörande knuffen som behövs för att få igång en export av industrivaror.

därmed realinkomst för att förstå att farhågan inte är omotiverad.

När det gäller de fattigaste u-länderna måste man också fråga sig om en "ny världsordning" är tillräcklig för att häva deras massfattigdom. Utan en ny *nationell* ordning i dessa länder – omfördelning av köpkraften, institutionella reformer, nya incitamentsstrukturer etc – är det svårt att tro på några avgörande förbättringar. Det är också möjligt att interna reformer i dessa länder tillsammans med väsentligt ökat traditionellt bistånd, skulle vara tillräckligt för att bryta stagnationen och underutvecklingen. (Om alla i-länder uppfyllde 0,7-procentsmålet och allt bistånd kanaliserades till de fattiga u-länderna skulle den årliga investeringsvolymen där kunna tredubblas [Prop 1978, s 84].)

Frågorna kring den nya världsordningens tillräcklighet och nödvändighet hänger samman med frågan om underutvecklingens orsaker. Varken den tidigare socialdemokratiska eller den nya borgerliga regeringen tycks ha någon klar uppfattning i denna fråga, vilket avspeglas i propositionen och betänkandet. I det senare får vi utan omsvep bara veta att "alternativet till en ny ekonomisk världsordning är ökade ekonomiska, teknologiska och sociala klyftor mellan rika och fattiga länder" (s 176).

Bättre beslutsunderlag!

En stor del av BPU:s betänkande och den följande propositionen ägnas åt en klar, välskrivnen och "balanserad" syn på den internationella utvecklingen och u-ländernas problem under efterkrigstiden. Jag vill inte förneka att det finns skäl att i lättsmält form på svenska då och då göra en sådan inventering. Problemet är att utredningen aldrig kommer längre än till breda bakgrundsteckningar; de inträngande mål-medelanalyser, som borde vara utredningens huvudsakliga uppgift, har man aldrig orkat med, eller

kanske inte ens velat ta upp. Man frågar sig onekligen om biståndspolitiken kan utredas på ett meningsfullt sätt i en parlamentarisk utredning där ledamöterna själva varit med om att utforma politiken och där "parlamentarisk enighet" redan från början är ett av (sub)målen – med allt vad detta innebär av avsiktliga sud-digheter, vaga formuleringar¹⁰ och undvikande av kontroversiella frågor och analyser.

För att Sverige under de närmaste åren ska kunna ta ställning till kraven på reformer av de spelregler som hittills gällt för det internationella samarbetet på någorlunda rationella grunder, måste politikerna och berörda handläggare få tillgång till väsentligt djupare analyser av problemen än de som presenterats av tex BPU. Ett förslag är att u-avdelningen vid Utrikesdepartementet, som handlägger dessa frågor, ger forskare i uppdrag att skriva korta och lättillgängliga översiktsartiklar på de intressantaste områdena i "världsordningskomplexet". Anordna sedan seminarier med deltagande av forskare från olika ämnen och "skolor" som tillsammans med politiker och handläggare där får tillfälle att diskutera och kritisera artiklarna och komma med alternativa förslag och analyser. På så sätt tror jag att beslutsunderlaget för Sveriges framtida ställningstaganden i de aktuella frågorna skulle förbättras väsentligt – och, *nota bene*, förslaget är att betrakta som ett komplement till den politiska behandlingen av frågorna, inte som en ersättning för denna.

Översättning: Kerstin Lundgren

¹⁰ Ett exempel: BPU foreslår att Sverige "ökar biståndet" på ett flertal områden, tex till befrielse- rorelserna (s 45). Huruvida man avser en ökning i antalet kronor i (1) nominellt eller (2) reallt värde, eller (3) en ökad andel av det totala biståndsbeloppet framgår inte. En medveten vaghet som ger olika part(i)er utrymme för sin egen tolkning eller bara en slapphet i formuleringarna?

Referenser

- Bhagwati, N J, [1977], *The New International Economic Order: The North-South Debate*, MIT Press, Cambridge
- Bigsten, A [1976], "Att mäta inkomstjämlighet", *Ekonomisk Debatt*, årg 4, nr 4
- Biståndspolitiska utredningen (BPU) [1977], *Sveriges samarbete med u-länderna*, SOU 1977: 13-14
- Donges, J B, [1977], "The Third World Demand for a New International Economic Order: Government Surveillance versus Market Decision-Taking in Trade and Investment", *Kyklos*, Vol 30, Fasc 2
- Green, R H och Singer, H W, [1975], "Towards a Rationale and Equitable New International Economic Order: A Case for Negotiated Structural Changes", *World Development*, Vol 3, No 3, June
- Grubel, H G, [1977], "The Case Against the New International Economic Order", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 113, Heft 2
- [1978], "A Reply to Helleiner's Comments on My Paper The Case Against the New International Economic Order", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 114, Heft 1
- Helleiner, G K, [1978], "A Bad Case: Grubel on the New International Economic Order", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 114, Heft 1
- Hjalmarsson, L, [1978], "Minskar jämlikheten?", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 5
- Isachsen, A J, [1978], "International Reserves and Commodity Price Stabilization", Seminar Paper, Institutet för internationell ekonomi (forthcoming)
- Jerker, R M, [1978], "Voting Rights of Less Developed Countries in the IMF", *Journal of World Trade Law*, Vol 13, No 3, May-June
- Kreinin, M E och Finger, J M, [1976], "A Critical Survey of the New International Economic Order", *Journal of World Trade Law*, Vol 10, No 6, November-December
- Ohlin, G [1973], "Swedish Aid Performance and Development Policy", *Overseas Development Institute Review*, Vol 6
- Proposition 1977/78: 135, [1978], *Riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete*, Utrikesdepartementet
- Radetzki, M, [1973], *Aid and Development*, Praeger, New York
- Riksrevisionsverket (RRV), [1974], *SIDA i Tanzania*, Revisionsrapport
- [1976], *SIDA i Indien*, Revisionsrapport
- Svedberg, P, [1977], "Swedish Aid Policy", paper presented to the EADI Workshop on Aid Policy at Overseas Development Institute, London, November 3-4, 1977
- Williamsson, J, [1977], "SDRs: The Link", i J N Bhagwati (ed) *The New International Economic Order: The South-North Debate*, MIT Press, Cambridge
- The World Bank, [1978], *World Development Report 1978*, Washington, D C