

Japan har t ex under senare år ökat sitt bilaterala biståndssamarbete och blev 1989 världens största givarland. Under 1991 ger länderna inom OECD totalt 60 miljarder USD för biståndssamarbete. Sverige står för ca 4 procent av det internationella biståndet till u-länderna.

Det är intressant och relevant att fråga om denna gigantiska resursöverföring har någon effekt och om den når sitt huvudsyfte att främja utvecklingen hos mottagarna. Med tanke på hur länge biståndet funnits (och hur stora belopp det rör sig om) är det få som försökt belysa om bistånd egentligen är bra – åtminstone i den svenska debatten. En som nu angripit frågan är Bo Karlström i boken *Det omöjliga biståndet* (127 s. SNS, Stockholm). Som titeln anger menar författaren att bistånd är omöjligt – åtminstone det svenska biståndet. Som grund för den slutsatsen anför han empiriskt material från internationella studier om biståndets effektivitet och gör sedan en analys av systemfelen i biståndet. Han gör också en genomgång av utvecklingssamarbetets bevekelsegrunder; moraliskt och utifrån ekonomisk teori. I det följande skall jag ta upp några argument som Bo Karlström anför samt kritiskt granska hans slutsatser.

Utvecklingssamarbetets form och innehåll

Det svenska biståndet utgör en relativt ogenomtränglig materia. Därför blir debatten ofta ytlig och saknar översikt. Av årets 14 miljarder går ungefär 30 procent direkt till internationella organisationer, sk multilateralt bistånd. Resten handläggs inom Utrikesdepartementet och/eller genom någon av de fyra organisationerna för bilateralt biståndssamarbete. SIDA är en av dessa fyra (BITS, SAREC och Swedecorp är de övriga). *Det omöjliga biståndet* handlar om hela biståndet, men de exempel författaren ger på praktiskt biståndssamarbete, liksom de arbetsformer och systemfel han identifierar

Bo Karlström:

Det omöjliga biståndet

Sveriges biståndssamarbete med u-länderna är ungefär 40 år gammalt. De flesta industrialiserade länder började någon typ av officiella biståndsprogram efter andra världskriget och i början av 1950-talet. Sedan dess har volymerna ökat stadigt och nya biståndsgivare kommer till.

hänför sig till det landprogrammerade biståndet, dvs där Sveriges riksdag anger en ekonomisk ram för samarbetet och där biståndsorganet SIDA sedan kommer överens med mottagarlandet om hur pengarna skall användas (och därefter bereder och verkställer insatserna).

Tanken bakom landprogrammeringen var att ge mottagarländerna ett större inflytande över biståndsmedlen och därmed en bättre chans att styra sin utveckling. Samtidigt innebar tekniken att biståndet styrdes till några få, prioriterade länder. Det förutsågs ge en form av stordriftsfördelar; bättre koncentrera sig på ett tjugotal länder och arbeta på djupet där än att sprida biståndet tunt över världens 120 länder.

För 10 år sedan utgjorde det landprogrammerade biståndet 70 procent av det bilaterala biståndet. Idag utgör det ca 40 procent av bilateralt bistånd. Landprogrammeringen var det svenska biståndets flaggskepp, men det har blivit en skuta i bakvatten. Anledningarna till att det blev så har Bo Karlström delvis berört i sin bok, men han har inte beaktat att en stor del av biståndet nu bedrivs under andra former än de han analyserar och attackerar. Dessutom är det empiriska underlaget för kritiken tvivelaktigt, vilket gör att bilden kanske inte behöver vara så dystert som boken antyder.

Förändringarna består dels i att flera mottagarländer kommit till och därmed finns det också betydligt mera av pluralism vad gäller mottagarnas politiska system. Det finns idag flera biståndsinstrument som kan skraddarsy biståndet till den aktuella situationen, t ex för utbildning, finansiella resurser och tekniskt samarbete genom BITS. Då två av biståndsorganen är sektorspecialiserade (Swedecorp på industri och SAREC på forskning) finns det betydligt högre professionell kompetens för att arbeta med biståndet. Det viktigaste är dock att man också har funnit andra arbetssätt och andra roller för biståndsmyndigheterna

än de som dominerar inom det landprogrammerade biståndet. Biståndet genom BITS förutsätter t ex att köpare och säljare av kunskap, varor och tjänster funnit varandra på marknaden och upprättat ett kontrakt. Det är en enkel garanti för att u-länderna faktiskt vill ha det som biståndet sedan betalar.

Biståndssamarbetets effektivitet

Bo Karlström hävdar att biståndet har så många systemfel och negativa effekter att det sannolikt inte minskat fattigdomen i tredje världen, utan i många fall snarare ökat den. Som exempel anføres erfarenheterna i Tanzania och några andra östafrikanska länder, men det finns inget empiriskt material som stöder slutsatsen. Den empiri som Karlström åberopar kommer dels ur Uma Lele [1991], Lele och Nabi [1991], Krueger [1990], Klitgaard [1991] samt ytterliggare några. Men de viktigaste och mest citerade källorna är Världsbankens *World Development Report* [1991], Cassen [1986] samt Riddell [1987]. De två senaste är de enda stora empiriska och teoretiska genomgångarna av biståndet i sin helhet, från alla givarländer till samtliga mottagarländer och över alla sektorer.

Vad säger då dessa två studier? Cassen-studien besvarar sin fråga med ett klart och tydligt ja. Slutsatsen är att biståndet fungerar och att det bidrar positivt till u-ländernas utveckling. Det är därför något märkligt när Karlström lutar sig mot den studien, utan att gå i polemik med vare sig dess tillvägagångssätt eller dess slutsatser, för att sedan själv härleda något annat ur den. I och för sig är Cassen-studien en så pass grundlig genomgång av biståndet att den också har mycket kritik att framföra, bland annat alla de skevheter och komplikationer som Karlström lyfter fram. Men det råder aldrig någon tvekan om vad som är det huvudsakliga resultatet, nämligen att det är väl värt att fortsätta med bi-

stånd – men att instrumenten bör finslipas.

Riddells [1987] slutsatser är annorlunda. Efter en mycket grundlig genomgång av utvärderingslitteratur, och efter en prövning av teoretiska argument för och emot bistånd, kommer han fram till att man faktiskt inte kan veta om resultaten är bra eller dåliga. Det råder en fundamental osäkerhet om biståndets effektivitet. Visserligen finns det inga belägg för att biståndet bidragit positivt till u-ländernas utveckling, men det finns heller inga bevis för att det inte bidragit till deras utveckling. Självfallet finns det heller inga bevis för att det åstadkommit skada. Riddells teser är av kunskapsteoretisk natur men hans huvudsakliga rekommendationer är mycket praktiska. Biståndets företrädare bör tona ner sina ambitioner och fortsätta med det praktiska arbetet under vetskap om stor osäkerhet vad beträffar resultat.

Karlström refererar också Världsbankens studie från 1990. Den visar att andelen otillfredsställande projekt ligger kring 30 procent i Afrika, kring 10 procent i Asien och däremellan för övriga regioner. Med otillfredsställande menas då att internräntan understiger 10 procent. Är det rimligt att förklara biståndet misslyckat då endast ca 80 procent av investeringarna ger en bra räntabilitet? Svaret beror förstås på många andra faktorer, tex de samhällsekonomiska effekterna. Studien hänför sig till världsbanksprojekt som tillkommit på grund av sina ekonomiska överlevnadsmöjligheter och de är knappast typiska. Jag vill dock mena att Karlströms underlag snarare styrker att bistånd är möjligt.

Tillväxt i NIC-länderna

Svenskt bistånd har länge varit orienterat mot Afrika och de fattigaste länderna i Asien. När vi nu ser dessa länders utveckling och jämför dem tex med de fem tigrarna i Ostasien infinder sig pessimism

och självvranssakan. Något måste vara fel med biståndet. Den slutsatsen drar Karlström och den hörs ofta i den svenska debatten. Men det är ett för snävt perspektiv. Både de länder som först uppmärksammades för sin snabba tillväxt; Sydkorea, Taiwan, Singapore och Malaysia har varit stora biståndsmottagare (dock inte från Sverige, men glöm inte att svenskt bistånd bara utgör 4 procent av de totala biståndsfördelningarna). De som kommit efter, Thailand och Indonesien, har också hört till de länder som tagit emot mycket bistånd. (*World Development Report*, 1991)

Det vore visserligen förmått att hävda något enkelt samband mellan bistånd och dessa länders tillväxt. Huvudsakligen beror deras ekonomiska framgångar på en klokt genomförd utvecklingspolitik. De har inte gjort de misstag som flera afrikanska länder gjort, tex vad avser att övervärdera sin valuta och nedvärdera jordbrukssektorn. Men, det är viktigt och tydligt belagt (tex Deyo [1987]) att tekniskt bistånd har spelat en stor roll vad gäller att bygga upp de institutioner som identifierat den framgångsrika politiken och sørjt för att den blivit verkställd. Finansierat bistånd, främst från Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken, har bidragit till att finansiera mycket av infrastrukturen. De stora biståndsinlågarna i regionen genomfördes under 1950- och 60-talet, men det är först sedan slutet på 1970-talet som framgången blivit uppenbar (vad gäller de fem tigrarna).

När Karlström och många med honom pekar på NIC-länderna för att påvisa biståndets omöjlighet gör de sig därför skyldiga till misstag. De har glömt biståndets historia och de har inte följt litteraturen på området. De bedömer biståndseffekter utifrån ett snävt svenskt perspektiv och utifrån erfarenheter från Afrika. NIC-länderna är de främsta exemplen på att bistånd – rätt planerat och professionellt genomfört – kan ha mycket stora positiva effekter för ett lands ekonomiska utveckling.

Industrins roll i biståndet

”Regeringar och offentliga förvaltningar har ingen speciell kompetens att bedriva industriell verksamhet eller jordbruksverksamhet” anför Karlström (s 122). Det är dock inte så självklart som Karlström antyder, det finns exempel på lyckade industrisatsningar inom landprogrammen (som regel små och kunskapsintensiva verksamheter, inte så iögonenfallande som tex pappers- och massaindustierna, importstöden, m m). Men Karlströms poäng äger sin giltighet; det är inte biståndsorganen eller de mottagande ländernas regeringar som kan starta och driva företag. Det gäller att finna arbetsformer som slussar den relevanta kunskapen från dem som har den (näringslivet) till dem som kan utveckla/tillämpa den.

Vad är det då som kännetecknar de lyckade industriprojekten? För det första är det viktigt att inte subventionera den producerande enheten. Det mottagande landets företag bör betala för de erhållna varorna och tjänsterna. För det andra är det viktigt att de svenska företagen är funna eller upphandlade under konkurrens, och att deras kontraktspartner i det mottagande landet har möjlighet att förhandla med dem utifrån en styrkeposition. För det tredje är det viktigt att begränsa biståndsmyndigheternas och de statliga organens roll. Det är, som Karlström säger, inte de som kan sköta företag.

Detta gäller bistånd till producerande företag. Följer man reglerna kan man nå bra resultat. Swedecorp har tex deltagit med aktiekapital i en rad framgångsrika företag i Afrika. Det är investeringar som ger en hög avkastning men som troligtvis inte blivit av om inte biståndsmedel använts. Sedan kan industribistånd också användas för att stärka marknadsekonomin. ”Marknadsekonomi” är inte en trollformel som automatiskt ger hög effektivitet. Marknaden måste skapas och värdas, tex genom ett offentligt regelverk. Kon-

kurrensbegränsning, marknads- och arbetsdomstolar, patent- och registreringsverk, standardisering är exempel på funktioner som biståndsmedel borde kunna bidra till att utveckla (och där svenskt bistånd haft bra resultat – även det som varit landprogrammerat). Killick [1990] för en värdefull diskussion om statens roll i utvecklingsländerna.

Den internationella handeln

Det omöjliga biståndet utmynnar i en rekommendation att Sverige, tillsammans med andra länder, bör arbeta för att ta bort de handelshinder som rests för u-länderna. Fri internationell handel och tillgång till exportmarknader ger enligt Karlström de bästa möjligheterna för u-länderna att nå ekonomisk tillväxt och reducera absolut fattigdom. Sätillvida är slutsatserna inte kontroversiella. Det har ekonomer vetat sedan Adam Smith. Inom ramen för GAIT har de nittio medlemsländerna, varav de flesta u-länder, arbetat för en friare världshandel sedan 1964. Hade dessa ansträngningar varit mera framgångsrika är det troligt att dagens u-länder varit avsevärt rikare.

Den internationella handeln spelar en utomordentligt viktig roll för u-ländernas utveckling. Det är de länder vars företag hävdar sig på de internationella marknaderna som nått högst välstånd. Men det är en viktig skillnad mellan att företag lyckas på exportmarknader och att länder för en öppen handelspolitik. De har visserligen främjat export, men de har fört en strängt auktoritär och centralt planerad industripolitik. Karlström blandar ihop de två och det ger en alltför idyllisk bild av verkligheten. De länder som varit framgångsrika (tex Sydkorea, Taiwan, Singapore) har inte fört någon öppen handelspolitik. De har tvärtom, medvetet och konsekvent, skyddat och stärkt de sektorer och företag som konkurrerar internationellt. Central planering och en stark institutionell infrastruktur har skapat företagens möjlighet

till framgångar. Spelet bakom har analyserats av tex Deyo [1987] och Johnson [1982], den senare avseende Japans industrialisering och framväxt som industrialisation.

Skillnaden mellan länder som Tanzania, Zambia och Zimbabwe å ena sidan, och exempelvis Thailand, Sydkorea och Taiwan å andra sidan, består inte enbart av skillnaden mellan centralplanering och marknadsekonomi. Den viktigaste skillnaden är den mellan insiktsfull central styrning och styrning präglad av misstag och inkompetens.

Framgång på exportmarknader kräver en sofistikerad syn på samspelet mellan hemmamarknaden, konkurrens och incitament för företag att internationalisera. Porter [1990] för ett intressant resonemang om de strategiska förutsättningarna för att delta i den globala konkurrensen. Karlström har helt rätt i att det inte är ett "nollsummespel"; alla länder kan troligtvis vinna på att delta. Men framgång är inte given och det är naivt att tro att den skulle följa av en öppen handelspolitik.

Slutsatser

Med den här kritiken av *Det omöjliga biståndet* har jag argumenterat för att bistånd faktiskt är möjligt och att det bidrar till u-ländernas utveckling. Det är bra att det förs en debatt om biståndets mål och medel. Kunskapsåterföring är viktig, särskilt som verksamheten är komplicerad, fragmenterad och svårgenomtränglig. Karlströms bok har många förtjänster när det gäller att insiktsfullt och levande beskriva en del av det landprogrammerade biståndet. Men detta utgör nu bara en liten del av svenskt bistånd och det är mycket blygsamt internationellt sett. Boken har inte fångat biståndets dynamik och därför håller inte slutsatserna om biståndets omöjlighet.

De operationella problemen bör inte skymma sikten för de positiva resultat bi-

ståndet uppnått. Snarare bör man lära för att utveckla arbetsformer som gör det möjligt att nå bra resultat. Det svenska biståndet har mycket att lära, både vad avser egna och andras lyckade insatser.

Ekon dr KIM FORSS
Andante Consultants AB
Värnamo

Referenser

- Cassen, R mfl, [1986], *Does Aid Work?* Oxford University Press, Oxford.
- Deyo, F C, [1987], *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Cornell, Ithaca.
- Johnson, C, [1982], *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press, Stanford.
- Killick, T, [1990], *A Reaction Too Far. Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*. ODI, London.
- Porter, M, [1990], *The Competitive Advantages of Nations*. Free Press, New York.
- Riddell, R C, [1987], *Foreign Aid Reconsidered*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- The World Bank [1991], *World Development Report*. Oxford University Press, Oxford.