

Enprocentmålet – en kritisk essä

Lars Anell

Rapport 2017:04

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

This report can be downloaded free of charge at www.eba.se

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

ISBN 978-91-88143-23-5

Printed by Elanders Sverige AB
Stockholm 2017

Cover design by Julia Demchenko

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	1
Preface	3
Författarens vägledning	5
Den institutionella och utrikespolitiska ramen.....	9
En biståndsfilosofi tar form.....	11
Enprocentmålet	16
Sveriges enprocentmål	19
Fungerade enprocentmålet?	24
Volym och kvalitet	26
Information och opinionsbildning.....	32
Var det verkligen pengar som fattades?	34
En ljusnande framtid.....	40
En nödvändig perspektivförskjutning	43
Globala nyttigheter	47
Har biståndet gjort nytta?	52
Sammanfattning och slutsatser.....	56
Referenser	66
Tidigare EBA-rapporter	71

Förord

Målet att årligen avsätta en procent av Sveriges BNI till bistånd, det s.k. *enprocentmålet*, är ett uttryck för svensk solidaritet med de fattigare delarna av världen. Det fastställdes av riksdagen redan 1968. Sedan dess har det spelat en central roll för det svenska biståndets omfattning. Även om både omvärlden och biståndspolitiken har förändrats, har enprocentmålet överlevt – och det har fortfarande ett brett stöd i riksdagen

Biståndsområdet utmärker sig således genom att riksdagen på förhand har förbundit sig till storleken på utgifterna. Detta har stora effekter på hur biståndspolitiken utformas i praktiken och påverkar sannolikt förutom biståndets omfattning även dess inriktning och effektivitet. Det är bakgrunden till att EBA velat belysa för- och nackdelar med att ha ett utgiftsmål. Avsikten har inte varit att ifrågasätta procentsatsen som sådan, utan att bidra till en diskussion om konsekvenserna av att överhuvudtaget ha ett utgiftsmål.

Rapporten innehåller en exposé över utgiftsmålets framväxt, såväl internationellt som i Sverige. Sverige tillhörde de första länderna som ställde sig bakom FN:s rekommendation om att bistånd i form av kapital borde uppgå till en procent av de ekonomiskt avancerade ländernas samlade nationalinkomster. När världens länder inför det andra utvecklingsårtiondet i början på 1970-talet enades om ett mål på 0,7 procent höll Sverige fast vid en procent. Detta har medfört att Sverige under de senaste fyra, fem decennierna tillhört de länder som givit högst bistånd i förhållande till den egna ekonomins storlek.

Författaren är kritisk till principen om ett utgiftsmål. Det finns en uppenbar risk att det leder till att biståndsdiskussionen handlar om fel problem – oproportionerligt stort fokus läggs på volymfrågan när det är kvalitet och resultat som borde vara i blickfånget. Till detta kommer att ett utgiftsmål påverkar det sätt på vilket biståndet utformas och därmed i sig kan bidra till att minska kvaliteten i biståndet. Författaren redovisar flera indikatorer på att Sida ibland fått mer pengar än man kunnat förvalta med tillräcklig omsorg.

Författarens förslag går ut på att biståndets omfattning bestäms för en fyraårsperiod på ungefär samma grunder som forskningsbudgeten fastställs. Det blir då naturligt att regeringen anmodar och inbjuder berörda myndigheter och forskare att bidra med underlag till en proposition. Vi får då enligt författaren en ordning där en debatt om

biståndets innehåll och möjligheter att nå önskade mål ligger till grund för beslut om anslagets storlek.

Frågan om enprocentmålet är som sagt i flera avseenden väsentlig för biståndspolitik. Det är därför viktigt att den belyses och diskuteras även om den har en stor politisk laddning. Denna rapport, som till sin karaktär snarast är en essä, har just detta syfte; att initiera en diskussion. Det är min förhoppning att den diskussion som följer ska fördjupa förståelsen av enprocentmålets konsekvenser och leda till konstruktiva förändringar i politikens uppläggning vare sig målet bevaras eller inte.

Rapporten har tagits fram i konsultation med en referensgrupp som jag haft nöjet att leda. Analysen och slutsatserna är dock författarens egna.

Stockholm, mars 2017



Lars Heikensten

Preface

The aim to set aside one per cent of Sweden's GNI for development cooperation, *the one per cent target*, is an expression of Sweden's solidarity with the poorer parts of the world. It was agreed by the Riksdag (the Swedish Parliament) as early as 1968. Since then, it has played a central role for the scope of Swedish aid. Although the world around us and aid policy have changed, the one per cent target has remained – and it still has a broad level of support in the Riksdag.

The area of aid is therefore unique in the sense that the Riksdag has agreed to a certain level of spending in advance. This has major implications for how aid policy is translated into practice and most likely affects not only its scope but also its orientation and effectiveness. This is why the Expert Group for Aid Studies wanted to examine the pros and cons of having a spending target. The intention has not been to question the percentage as such, but to contribute to a discussion about the consequences of having a spending target in the first place.

The report contains an exposé on the development of the spending target, internationally as well as in Sweden. Sweden was among the first countries to support the UN recommendation that aid in the form of capital should amount to one per cent of the economically advanced countries' collective national incomes. In the early 1970s, when the countries of the world agreed – prior to the second development decade – on a target of 0.7 per cent, Sweden retained the one per cent target. This has meant that Sweden over the last four to five decades has been among those countries that, in relation to the size of their economy, have provided the highest levels of aid.

The author is sceptical about the principle of having a spending target. There is an obvious risk that it may lead the aid debate to focus on the wrong problem – a disproportionately large focus may be placed on the issue of volume, when it is quality and results that should be at the centre. In addition, a spending target has implications for how aid is designed and can thus in itself contribute to lowering the quality of aid. The author presents several indications to show that the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) has sometimes received more money than it has been able to administer responsibly.

The author's proposal is predicated on the idea that the scope of aid is set for a four-year period, along lines similar to how the research budget is set. It then becomes natural for the Government to invite relevant authorities and researchers to contribute input to a government bill. According to the author, we then get a process in which a debate about the content of aid and the possibility to reach established goals becomes the basis for decisions regarding the size of the allocation.

As mentioned already, the question of the one per cent target is in many ways central to aid policy. It is therefore important to shed light on the issue and discuss it, even if it is politically charged. This report, which has more the character of an essay, has this very purpose: to initiate a discussion. It is my hope that the discussion that ensues will deepen understanding of the consequences of having the one per cent target, and lead to constructive change in how policies are shaped, whether that means the spending target remains or not.

The report was produced in dialogue with a reference group which I had the pleasure to lead. The analysis and conclusions are, however, solely those of the author himself.

Stockholm, March 2017



Lars Heikensten

Författarens vägledning

Denna essä handlar om enprocentmålet. Det är viktigt att säga detta eftersom texten innehåller en del utsvävningar i kringliggande terräng. Det bör också framhållas att enprocentmålet handlar om två frågor som inte bör blandas ihop. Är ett belopp som motsvarar 1 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) ett rimligt anslag för internationellt utvecklingssamarbete? Är det klokt att i förväg fastställa en ram som sedan ska fyllas med innehåll? Den första frågan tar jag inte ställning till. Den andra har jag ett bestämt svar på.

Naturligtvis hade det varit möjligt att gå rakt på sak och diskutera för- och nackdelar med ett utgiftsmål. Det skulle dock ha blivit alltför abstrakt. Det är nödvändigt att påminna om att den ”försöksverksamhet” som inleddes på 1960-talet har gett erfarenheter och kunskap som i grunden förändrat förutsättningarna för internationellt utvecklingssamarbete med avseende på både innehåll och målsättning. Jag har därför valt att teckna huvuddragen i utvecklingen sedan begynnelsen och lyfta fram ett antal aktuella forsknings- och expertgruppsrapporter som belyser centrala frågeställningar i dagens debatt.

Den verksamhet som vi i dag kallar internationellt utvecklingssamarbete inleddes under efterkrigstiden och hörde nära samman med de fattiga ländernas politiska frigörelse i Afrika och Asien. Jag har sett det som angeläget att säga något om den institutionella världsordning som stormakterna dessförinnan utformat under och omedelbart efter andra världskriget. Än viktigare har varit att presentera den speciella stereotyp som etablerades mycket tidigt och förmodades ge en bild av låginkomstländers speciella karaktär och bristande utvecklingskraft.

Definitionen av enprocentmålet har aldrig varit entydig. Det FN-mål som antogs 1960 var oklart i alla avseenden innan det fick en viss stadga 1964. Mycket snart övergavs det emellertid för ett mål på nivån 0,7 procent som enbart omfattade offentligt bistånd. Det svenska enprocentmålet som riksdagen fastställde 1968 var både utomordentligt precist och långt mer ambitiöst än det internationella på alla områden. Ett kort avsnitt belyser i vilken utsträckning det internationella målet ledde till att de rika länderna ökade sina biståndsanslag.

En central fråga är naturligtvis relationen mellan volym och behov. Den allmänna uppfattningen tycks ha varit att någon närmare analys inte behövdes eftersom det ändå alltid skulle bli "en droppe i havet". Inte heller mottagarländernas rent administrativa kapacitet att ta emot och samordna resurser från många avsändare ägnades något större intresse. En annan fråga, som berörs i denna essä, är om ett mål som gick ut på att nå en viss utbetalningsnivå fick negativa konsekvenser för insatsernas kvalitet.

I praktiskt taget alla policydokument om internationellt utvecklingssamarbete slås fast att förutsättningen för ett gott resultat är att projekten ägs av en "kompetent, trovärdig och engagerad regering". Det är svårt att se att denna insikt haft någon som helst effekt på hur biståndet fördelas.

Det borde inte vara nödvändigt att ställa frågan om en resursöverföring på flera biljoner dollar i form av gåvor och krediter på generösa villkor har gjort nytta eller skada men det finns åtminstone ett behov att teckna konturerna av en debatt som fått ökad intensitet under senare år. Detta ger också möjlighet att visa att den tidiga uppfattningen att fattiga länders behov väsentligen handlade om pengar var alltför ensidig. Framför allt afrikanska forskare har med emfas hävdat att det är den politiska eliten som svikit sina folk.

Perioden från sjuttiotalskrisen fram till millennieskiftet var ett förlorat kvartssekel i många låg- och medelinkomstländer. Under de senaste femton åren har den ekonomiska tillväxten tagit fart på bred front. I Afrika har denna utveckling så gott som helt burits av höga priser på olja, gas och mineraler samt en expansion av servicenäringar. Någon strukturomvandling och tillväxt av tillverkningsindustri är svårt att se.

Relationen mellan gruppen givarländers samlade BNP och motsvarande mått för de länder som ansågs berättigade till bistånd var på 1960-talet mindre än 3 till 1. När jag definierar en grupp som i dag rimligen har råd att dela med sig och en annan grupp som kan och vill ställa krav på bistånd blir relationen 20 till 1. Jag har inte hittat någon diskussion av denna radikala perspektivförskjutning. Helt klart är att den inte satt något tydligt avtryck i biståndsdebatten.

Efter att under halvannan månad ha återknutit bekantskapen med ett ämne som jag en gång kunde ganska väl är det frestande att uttala sig generellt om hur uppdraget ser ut i dag och hur biståndet borde utformas. Det är emellertid inte möjligt att anta denna utmaning inom

ramen för denna essä. Jag kan dock inte avstå från att konstatera att det länge varit angeläget att ta ett steg tillbaka och fundera på hur Det Nya Uppdraget ser ut.

Rapporten är i en form av essä. Detta innebär bl.a. att jag tagit mig friheten att återge en del citat utan referenser. Det gäller även en del kvantitativa uppgifter där de exakta beloppen inte är avgörande för resonemangen. I de fall som citaten är viktiga för slutsatserna i essän, eller där jag går i polemik med författaren, återfinns referensen i litteraturförteckningen. Detsamma gäller referenser till siffror vars exakta storhet är av betydelse.

Jag vill tacka Bertil Odén, Lennart Wohlgemuth, Anders Forsse, Gun-Britt Andersson och Lars Heikensten för värdefulla synpunkter. Jan Pettersson har effektivt bidragit med statistiska sammanställningar. Ansvar för den slutliga texten är mitt.

”... när själva målet uttrycks som en uppoffring
så börjar man fundera över vad som är motivet.”

John White (1974)

Under perioden 1945-1960 blev ett fyrtiotal länder med en sammanlagd befolkning på 800 miljoner självständiga. De intog alla sin plats i FN (efter att först ha sökt medlemskap i FIFA)¹. Tillsammans med de latinamerikanska länder, som var medlemmar sedan 1945, blev gruppen utvecklingsländer redan på sextiotalet störst i en organisation där varje land hade en röst. Då hade de organisationer som skulle bli arenor för förhandlingar och diskussioner om internationellt utvecklingssamarbete redan etablerats utan att de nyblivna staterna fått ett ord med i laget.

Den institutionella och utrikespolitiska ramen

Det rådde vid slutet av andra världskriget inget tvivel om att Förenta staterna var världens dominerande ekonomiska stormakt och det var regeringen i Washington som tog initiativet till att skapa en ny institutionell världsordning. Mycket snart skulle det kalla kriget få ett helt avgörande inflytande på amerikansk utrikespolitik. Vid krigsslutet dominerade en annan föreställning. Landet behövde för sin ekonomiska välmåga ett exportöverskott som beräknades till 10 miljarder dollar.

Trettiotalsdepressionen hade övervunnits först när krigsproduktionen kommit upp i högvarv. När sysselsättningen i rustningsindustrin nu skulle falla drastiskt samtidigt som 10 miljoner soldater var på väg hem från kriget är det lätt att förstå den pessimism som rådde. Inför ett utskott i representanthuset meddelade den biträdande utrikesministern Dean Acheson att ”inte någon grupp som studerat detta problem [...] har någonsin trott att våra inhemska

¹ Den internationella fotbollsorganisationen (från franskans: Fédération Internationale de Football Association).

marknader kan absorbera hela vår produktion med nuvarande ekonomiska system”. Den samlade kören av ekonomer var med få undantag överens om att en ny depression stod för dörren.

Vad Förenta staterna behövde var öppna marknader, vilket bland annat innebar tillträde till kolonierna i Afrika och Asien, och ett system med fasta växelkurser som hindrade ”onödiga” devalveringar. Detta program kunde endast komma till stånd om Washington var redo att låna ut stora belopp till de kunder som hade väldiga behov men dåligt med pengar. Det var inte självklart att kongressen skulle kunna övertygas. När hotet från kommunismen blev uppenbart smälte emellertid säkerhetspolitik och ekonomi samman till en sällsynt hållbar legering. Massiva krediter till allierade skulle rädda världen från kommunismen och Förenta staterna från en ny depression.

Redan 1943 delgav regeringen i Washington andra länder ett förslag om att delta i en förhandling för att ”formulera definitiva förslag för en internationell valutafond och möjligen en bank för återuppbyggnad och utveckling”. Washingtons prioritet var fonden, som skulle bli navet i ett system med fasta växelkurser knutna till dollar och därmed till guld. Wall Street hade ställt sig avvisande till konkurrens från en offentligt ägd bank men regeringen insåg att den behövdes för att få tillräckligt många signatärmakter till fonden. Och tillträde till banken gavs bara för det land som accepterat medlemskap i fonden. År 1946 inledde organisationerna sin verksamhet i blygsam omfattning.

Förenta Nationernas (FN) stadga antogs av femtio länder vid en konferens i San Fransisco 1945. I snabb takt försågs organisationen med en rad organ med ansvar för internationellt samarbete på en rad områden. Jordbruksorganisationen (FAO) kom till redan 1945 och FN:s barnfond (Unicef) året därpå. Världshälsoorganisationen (WHO) såg dagens ljus 1948. Internationella arbetsorganisationen (ILO) ”övertogs” från Nationernas förbund. Ett organ med den specifika uppgiften att ge tekniskt bistånd till fattiga länder – Expanded Program of Technical Assistance (EPTA) – skapades 1949.

Alla dessa organisationer skulle komma att få en viktig roll, både normativt och exekutivt, för att utveckla samarbetet mellan rika och fattiga länder. Åren efter kriget var det emellertid bara Förenta staterna och Kanada som disponerade resurser som stod i proportion till behoven i utarmade och sönderbombade länder. Storbritannien erhöll omedelbart efter kriget ett lån på 3,75 miljarder dollar från Washington för att stötta pundet och senare ett lån på 2 miljarder

dollar från Kanada. FN:s hjälporganisation UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), som inledde sin verksamhet medan kriget ännu pågick, och International Refugee Organization disponerade nästan lika mycket, till två tredjedelar finansierat av Förenta staterna. Notan för Marshallhjälpen slutade på 12,5 miljarder dollar utbetalade under perioden 1948-1952. Som jämförelse kan nämnas att Världsbanken totalt lånade ut 700 miljoner dollar 1946-1952 på kommersiella villkor och att EPTA aldrig överförde mer än ca 20 miljoner dollar per år. Förenta staternas kapitalexport bör under dessa år ha motsvarat ca. 3 procent av BNP. Den kanadensiska insatsen var i relativa termer jämförbar.

Under det kalla kriget styrdes Förenta staternas bistånd till fattiga länder av säkerhetspolitiska prioriteringar. I början på 1950-talet tog Sydvietnam, Sydkorea och Taiwan emot ca. 40 procent av utbetalningarna från Washington. Insatserna i sistnämnda land har ett särskilt intresse. Den motprestation som krävdes var en radikal jordreform som gjorde Taiwan till ett av världens mest egalitära och konkurrenskraftiga länder. Storbritannien och Frankrike kunde i absoluta tal inte mäta sig med amerikanerna men i procentuella termer ökade stödet till kolonierna snabbt under 1950-talet. Tillsammans stod Förenta staterna, Storbritannien och Frankrike för 85 procent av det bistånd som utbetalades före 1960,

En biståndsfilosofi tar form

Den filosofi som skulle styra biståndets utformning och inriktning fick fast form innan låg- och medelinkomstländer blev jämställda deltagare i diskussionen. Tre komponenter är i detta sammanhang av särskilt intresse. Uppfattningen att det avgörande ekonomiska hindret för en snabb ekonomisk tillväxt i fattiga länder var brist på investeringskapital hade starkt stöd i både teori och empiri. Föreställningen att de fattiga ländernas ekonomier var särpräglade och behäftade med allehanda åkommor stelnade snart till dogm. Man kunde således inte förlita sig på marknadsekonomis incitamentssystem. Därför, och det är den tredje komponenten, måste låg- och medelinkomstländers utveckling styras av ekonomiska långtidsplaner. Trots detta präglades inte bara biståndets barndom utan också ungdomsåren av en frisk optimism. I stället för den förutspådda depressionen växte OECD-ländernas ekonomier i en stabil takt som man tidigare bara kunnat drömma om. För första

gången i världshistorien vände sig arbetarklassen vid full sysselsättning och att framtiden helt enkelt var mer av allting.

Optimismen fanns också på ett annat plan. Ekonomisk tillväxt skulle inte bara bidra till ökat materiellt välstånd. Det fanns ett robust samband mellan ett lands inkomstnivå och dess demokratiska sinnelag. Och demokratier gick inte ut i krig mot varandra.

Strax efter kriget presenterade två ekonomer, Roy F. Harrod och Evsey D. Domar, en modell som visade hur en ökning av kapitalmängden, under vissa förutsättningar, påverkade ekonomisk tillväxt. Harrod-Domarmodellen utgår från att det endast finns två produktionsfaktorer – arbete och kapital. Eftersom den allmänna föreställningen var att en ny depression stod för dörren när krigskonjunkturen var över och 15 - 20 miljoner soldater skulle återgå till civil tjänst var det inte orimligt att föreställa sig att tillgången på arbetskraft var obegränsad. Det blev då möjligt att anta att avkastningen på kapital var konstant. Så länge proportionen mellan kapital och arbete är oförändrad ger varje kapitaltillskott lika stor avkastning. På detta sätt skapades en rak relation mellan investering och årlig produktion (*capital-output-ratio*, COR).

Redan på 1950-talet borde det ha stått klart att denna modell var alltför enkel. Robert Solow kom fram till att den ökning av bruttoproduktion per mantimme som skett under 1900-talets första hälft i Förenta staterna till nästan 90 procent kunde hänföras till tekniska förbättringar. Moses Abramovitz kom till samma resultat men var mindre säker på orsaken. Ökningen av den totala faktorproduktiviteten berodde på "något vars beståndsdelar ännu inte hade definierats och mätts".² Solows teori kom under många år att bli den akademiska tillväxtdebattens *pièce de résistance* medan Harrod-Domarmodellen dominerade analysen av fattiga länders behov och möjligheter.

Det fanns många skäl till Harrod-Domarmodellens livskraft och att det avgörande hindret för tillväxt ansågs vara brist på kapital. I mitten på 1950-talet stod det klart att Marshallhjälpen varit en oomtvistlig framgång. Tillväxten i mottagarländerna hade varit fenomenal. Senare skulle Marshallpengarnas betydelse ifrågasättas. Några sådana tvivel fanns inte när tillväxtundret skedde.

² Andra ledande ekonomer som kom till samma slutsats inkluderar A.K. Cairncross, E.F. Denison och Simon Kuznets (Ekonomipristagare 1971).

Ännu viktigare var den utbredda föreställningen bland ledande ekonomer att Sovjetunionen i kraft av väldiga investeringar i jordbruk och tung industri var på väg att överflygla västvärlden. Längst gick den norske ekonomen Ragnar Frisch, som tillsammans med holländaren Jan Tinbergen 1969 blev den förste mottagaren av Ekonomipriset³. Redan 1961 hävdade Frisch att ”den alldeles övervägande majoriteten av västerländska ekonomer lever och teoretiserar med skyggglappar ... Dessa kommer att falla mot slutet av 1960-talet (kanske tidigare). Då kommer Sovjetunionens industriutveckling att överträffa Förenta staternas. Denna räkenskapens dag kommer emellertid att komma för sent.”⁴ Paul Samuelson, nestor bland läroboksförfattare och mottagare av Ekonomipriset 1970, gissade i 8:e upplagan av *Economics* (1970) att Sovjetunionens BNP skulle vara större än Förenta staternas senast 2005 och möjligen redan 1990, Den 13:e upplagan av läroboken, skriven tillsammans med William D. Nordhaus, kom strax före murens fall. Där får studenterna veta att ”den sovjetiska ekonomin utgör, tvärt emot vad tidigare många skeptiker trott, bevis på att en socialistisk planekonomi inte bara kan fungera utan också frodas”. Listan på ledande ekonomer som delade Frischs och Samuelsons syn på den sovjetiska planekonomins förträfflighet kan göras mycket lång⁵ och det var därför inte överraskande att tidskriften *Newsweek* 1959 oroadde sig för att Sovjetunionen ”var på väg mot ekonomiskt världsherravälde.”⁶

Ett alternativ till ekonomisk teori är naturligtvis sunt förnuft och god iakttagelseförmåga. Alla som reste i Sovjetunionen någorlunda frekvent under 1980-talet kunde se att utvecklingen gick bakåt. Och marknadstroende ekonomers entusiasm borde ha dämpats av det enkla faktum att Sovjetunionen inte tillverkade en enda civil produkt som kunde säljas i konkurrens på världsmarknaden.

³ Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne.

⁴ Citerad av Gylfasson (1998), s. 9-10 och Sandmo (2011), s. 381.

⁵ Värda att nämna är John Kenneth Galbraith, Richard G. Lipsey, Peter O. Steiner, Lester Thurow, Robert Heilbroner, Henry C. Wallich, W.W. Rostow och Arthur Lewis. Ingen av dessa hyste några sympatier för kommunismen. I Joan Robinsons fall kan det ha varit mer önsketänkande än vetenskaplig övertygelse.

⁶ När muren fallit blottades ett konkursbo som alla vakna turister redan anat. Bankfirman Salomon Brothers gjorde ett försök att beräkna värdet på den sovjetiska ekonomin. Om den officiella växelkursen accepterades motsvarade produktionen något mer än en tredjedel av Förenta staternas BNP. Användes i stället den kommersiella kursen stannar värdet på 16 procent. Nästa steg är den kurs som turister betalade för att köpa rubel. Då blev Sovjetunionens BNP mindre än Sveriges. Salomon Brothers avstod av någon anledning från att använda den enda kurs som satts på en fri, om än svart, marknad. Hade de gjort detta skulle de funnit att värdet av den sovjetiska produktionen var lika stort som Portugals BNP – eller 1 procent av Förenta staternas

Men vi går händelserna i förväg. Att den sovjetiska framgångssagan var lika ihålig som Enrons balansräkning var okänt när ekonomer tillsammans med politiker i nord och syd enades om den modell för utvecklingssamarbete som skulle gälla i ett halvt sekel. Då togs CIA:s statistik för tillväxten i det kommunistiska Östeuropa på bekymrat allvar. Marshallsuccén var inte ifrågasatt. Alla modeller förutsade att kapital som överfördes från rika till fattiga länder skulle få en högre avkastning. För den politiska eliten i fattiga länder var det lätt och bekvämt att ansluta sig till uppfattningen att det helt avgörande hindret för snabb tillväxt var brist på kapital. Och de fattiga länderna hade inte möjlighet att spara till de investeringar som krävdes.

Vid universitet och internationella organisationer producerade forskare en strid ström av s.k. gapanalyser. Utgångspunkten var den kvot som angav hur stor investering som krävdes för att generera en viss tillväxt. När de totala investeringsbehoven räknades fram ställdes de mot det inhemska sparande som bedömdes vara möjligt och rimligt. Gapet mellan dessa två storheter angav det bidrag som förväntades i form av bistånd⁷.

Också i ett annat avseende nåddes en enighet mellan ekonomer och politiker som i backspegeln kan te sig besynnerlig. Framtiden skulle planeras och detta var särskilt viktigt i Tredje världen. Att den politiska ledningen i många fattiga länder såg ekonomisk planering som ett sätt att effektivt hushålla med knappa resurser – ofta med inspiration från Moskva – är inte ägnat att förvåna. Direkt märkligt är emellertid att den amerikanska administrationen gjorde långtidsplanering av ekonomin till ett villkor för att bli delaktig av Marshallhjälpen och att Världsbanken med entusiasm förespråkade samma ansats för den växande skaran självständiga utvecklingsländer.

Den akademiska övertygelsen att låginkomstländernas utveckling måste planeras byggde på flera argument. Ett tog sin utgångspunkt i Paul N. Rosenstein-Rodans (1943) klassiska studie om *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, skriven under kriget. Hans tes var att en självbärande tillväxt bara kunde åstadkommas om man attackerade på bred front – en stor knuff (*big push*). I annat fall skulle en positiv utveckling på ett eller några få områden omintetgöras genom brist på parallell utveckling i andra

⁷ Lennart Wohlgemuth har påpekat för mig att det också gjordes beräkningar av hur stort behovet var av kompetent personal vilket ledde till att ett "manpower gap" kunde fastställas.

sektorer (t.ex. transportmöjligheter och underleverantörer) eller helt enkelt svag efterfrågan. Flertalet utvecklingsekonomer var övertygade om att låginkomstländernas marknader inte hade den vitalitet som krävdes för att styra allokeringen av resurser. Variationerna var många på det tema som beskrev låginkomstländernas ekonomier som anemiska i brist på entreprenörsanda och tyngda av strukturella hinder och flaskhalsar. I dessa länder är "ekonomiska framsteg inte en spontan eller automatisk företeelse" skrev den inflytelserike ekonomen Ragnar Nurkse. "I stället är det uppenbart att det inom systemet finns automatiska krafter som försöker binda det kvar på en given nivå". Den biståndspolitiska utredningen *Sveriges samarbete med u-länderna* (SOU 1977:13) citerade, med avståndstagande⁸, ett uttalande från samväldeskonferensen 1963:

"Det måste finnas en plan för hela ekonomin ... baserad på en analys av trender under förfluten tid och projektioner för framtiden ... nedbruten i program för de olika sektorerna ... och dessa i sin tur nedbrutna i särskilda projekt. Idealt sett skall alla dessa delar samverka i en stor strategi. Utan en bred ram, är det omöjligt att prioritera investeringar i olika sektorer och projekt på rationella grunder, eller kalkylera vinst och förlust sett utifrån det allmännas bästa."

För låginkomstländerna blev det ett oeftergivligt krav att ha en plan innan man kunde sätta sig till bords med givarländerna. Att det i många fall var en ren papperskonstruktion tycks inte ha spelat någon roll.⁹

En av de tidiga och mest framsynta kritikerna av denna planeringshysteri, Andrew Kamarck, konstaterade att sedan självständigheten har den snabbaste utvecklingstakten kunnat noteras inom området för produktion av planer. Ett problem var att det saknades statistiskt underlag för de output-input-tablåer som prydde de mer sofistikerade långtidsplanerna. Än viktigare var att inget afrikanskt land hade den kapacitet som behövdes för att styra och kontrollera en process för att förverkliga planens intentioner. Den pakistanske ekonomen Mahbub Ul Haq (1977) förespråkade därför enklare planer som faktiskt gick att genomföra.

⁸ Utredningens kommentar är att "mycket längre från verkligheten kan man knappast komma." (s. 93)

⁹ Ekonomen Hollis Chenery var en varm och inflytelserik förespråkare för femårsplaner inom USAID på 1960-talet och senare som vice president på Världsbanken.

Biståndets barndom präglades, som nämnts, av en stark optimism. Inte bara OECD-länderna utan också de fattiga ländernas ekonomier växte under hela perioden 1950-1970 i snabb takt – och expansionen tenderade att accelerera. Tillväxten var något snabbare i Öst- och Västasien samt Latinamerika men också i Afrika och Sydasien räckte den för en märkbar höjning av per capitainkomsten.

Optimismen fanns också på ett annat plan. Ekonomisk tillväxt skulle bidra till fred på jorden, demokrati och en jämnare inkomstfördelning. Det fanns ett tydligt samband mellan inkomstnivå och ett demokratiskt styrelseskick. Så gott som alla OECD-länder var demokratier och de fattiga länderna var, med få undantag, diktaturer. Från denna observation var det bara alltför lätt att dra slutsatsen att när de fattiga länderna blev rikare skulle de bli alltmer demokratiska.

Enprocentmålet

När ett volymmål första gången fastställdes för resursöverföring till låg- och medelinkomstländer var alltså den allmänna uppfattningen i både akademi och ministerier att det avgörande hindret för utveckling i fattiga länder var bristen på kapital. Det fanns modeller som visade hur stora investeringar som behövdes för att nå en anständig tillväxt. På egen hand skulle fattiga länder inte kunna spara så mycket som behövdes. Eftersom avkastningen på kapital ökar när det överförs från rika till fattiga länder kunde internationellt samarbete bli en lönsam affär. Många företrädare för låg- och medelinkomstländer argumenterade för "upplyst egenintresse" som ett skäl för generösa biståndsanslag – och fick medhåll av politiker i väst.

Hösten 1961 rekommenderade världens då självständiga länder i en FN-resolution att "det årliga flödet av internationellt bistånd och kapital (till de underutvecklade länderna) skall ökas kraftigt så att det så snart som möjligt uppgår till ungefär 1 procent av de ekonomiskt utvecklade ländernas sammanlagda nationalinkomster."¹⁰

Beslutet föregicks inte av någon närmare analys av om 1 procent av de rika ländernas samlade BNP stod i proportion till behoven. Viktigare var att det omedelbart uppstod oklarhet om vilka flöden det handlade om. Bistånd skulle så småningom få en precis definition som

¹⁰ Citerat från proposition 1962:100 (s. 20). I FN hade en liknande resolution antagits redan året före.

angav graden av gåvoelement och uteslöt alltför militaristiskt stöd. Men kapital kunde inte vara detsamma som bistånd eftersom det innefattade både kommersiella krediter och privata investeringar. Då blev följdfrågan om man skulle dra av räntor, amorteringar och vinsthemtagningar. Trots att egentligen bara Förenta staterna, Storbritannien och Frankrike hade ett biståndsprogram värt namnet visade det sig att kapitalflödet till u-länderna från de biståndsgivande OECD-staterna år 1960 uppgick till 7 700 miljoner dollar vilket motsvarade ganska exakt 1 procent av deras samlade BNP. En omräkning till en resursöverföring som endast innefattade gåvor, långfristiga lån och bidrag till internationella organisationer för biståndsändamål gav vid handen att också denna låg på en relativt hög nivå, ungefär 0,66 procent.

När FN:s första världshandelskonferens (Unctad I) ägde rum 1964 gjordes ett ambitiöst försök att precisera enprocentmålet. ”Varje ekonomiskt avancerat land bör sträva efter att tillhandahålla [...] utvecklingsländerna finansiella resurser till ett minsta nettobelopp, vilket så nära som möjligt når 1 % av dess nationalinkomst.”¹¹

Mycket tidigt stod det klart att det inte var rimligt att länder gjorde åtaganden som skulle styra privata, vinstdrivna kapitalplaceringar. I rapporten *Partners in Development* 1969 föreslogs att ett särskilt mål borde anges för det offentliga utvecklingsbiståndet (ODA) som regering och riksdag kunde besluta om. Den nivå på 0,7 procent av BNP som föreslogs accepterades av FN:s generalförsamling och blev en del av den utvecklingsstrategi som antogs för det andra utvecklingsårtiondet, 1970-talet.

¹¹ Till denna rekommendation fogades en not med följande lydelse: ”Definitionen av finansiella resurser är i sammandrag som följer: Statliga (offentliga) gåvor i kontanter eller natura (inklusive gåvor i form av tekniskt bistånd); varuförsäljning mot betalning i lokal valuta; statliga lån för perioder överstigande ett år (med avdrag för kapitalåterbetalningar); gåvobidrag och kapitaltillskott till multilaterala biståndsorgan och nettoköp från dessa av obligationer, fordringsbevis och fordringsandelar (”participations”); privata kapitaltransfereringar av långfristig art, netto, vilka härrör från dem som äger hemvist i de kapitalexporterande länderna; från dessa transfereringar görs således avdrag för hemtagning av kapital nedlagt i direktinvesteringar, långfristiga lån, portföljplaceringar och handelskrediter. Avdrag görs ej för kapitalåterflöde härrörande från dem som äger hemvist i de underutvecklade länderna, ej heller för avkastning på kapitalplaceringar.” Citerad i proposition 1968:101.

Den grupp av länder som omväxlande kallades underutvecklade eller utvecklingsländer gavs aldrig någon analytisk definition. I FN-sammanhang nöjde man sig med att dess statistiska publikationer delat in världen i tre stora grupper: Utvecklade marknadsekonomier (*developed market economies*), centralplanerade ekonomier eller statshandelsländer (*centrally planned economies*) och utvecklingsländer (*developing countries*). I sistnämnda grupp ingick alla länder i Afrika, Asien, Latinamerika och Oceanien med undantag av Australien, Cypern, Japan, Kina, Mongoliet, Nordkorea, Nordvietnam, Nya Zeeland, Sydafrika och Turkiet. I OECD:s statistiska publikationer hamnade vid denna tidpunkt Cypern, Gibraltar, Grekland, Jugoslavien, Malta, Portugal och Spanien bland utvecklingsländerna – och därmed på mottagarsidan i den statistik över biståndsflödet som organisationen årligen publicerade.

Att rika, oljeproducerande länder på Arabiska halvön kom att räknas som utvecklingsländer spelade inte stor roll. De kom aldrig att ta emot särskilt mycket bistånd. Viktigare var att praktiskt taget alla länder såg ett värde i att stanna kvar i gruppen utvecklingsländer eftersom det gav en rad fördelar på andra områden. I slutet av 1960-talet infördes sålunda ett system som gav dessa länders export förmånligt tillträde till OECD-ländernas marknader. I praktiken blev de också befriade från de krav som normalt var förenade med anslutning till Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT). År 1972 skapades en ny gruppering. De 25 minst utvecklade länderna skulle erbjudas särskilda förmåner vid framtida bistånds- och handelsförhandlingar. Den ekonomiska stagnationen under 1900-talets sista kvartssekel ledde till att denna grupp snabbt expanderade och 2003 var den dubbelt så stor¹².

Denna uppfattning om vilka länder som är berättigade att få och vilka som är förpliktigade att ge lever kvar. När Förenta staterna och EU vid de nyligen avslutade klimatförhandlingarna i Paris framförde att också rikare länder i andra delar av världen skulle bidra med pengar till de allra fattigaste länderna så fick de ett omedelbart och skarpt svar från Kina och 77-gruppen. De förklarade sig ”djupt oroade över försöken att introducera ekonomiska villkor i

¹² Det är värt att påpeka att det gav fördelar att tillhöra denna grupp som väsentligen definierades på grundval av BNP per capita. Detta gav incitament att underrapportera den totala produktionens storlek vilket är mycket lätt när uppgiven volym till stor del bygger på en uppskattning av den informella sektorn.

finansieringsmekanismen” och menade att det var ”en kränkning av den multilaterala processen”.

I ett senare avsnitt ska jag återkomma till hur kretsen av givare kan se ut idag och vilka länder som kan göra legitima anspråk på bistånd.

Sveriges enprocentmål

Varför valde Sverige *på varje tänkbar punkt* det strängare och mest ambitiösa kravet när det gällde att definiera biståndsmålet? Det är en fråga som onekligen är värd att begrunda.

Generalförsamlingens uppmaning om en resursöverföring på 1 procent av bruttonationalprodukten krävde ett mer genomtänkt förhållningssätt till Sveriges relationer med vad som på den tiden kallades Tredje världen. En arbetsgrupp under ordförandeskap av dåvarande byråchefen Olof Palme utarbetade en rapport som utgjorde underlag för prop. 1962:100 – det svenska biståndets bibel under många år.¹³

Det mål för biståndsgivningen som angavs – ”att höja de fattiga ländernas levnadsnivå” – skulle komma att gälla oförändrat under många år. Beträffande biståndets omfattning hänvisade statsministern, som var föredragande, till att statsutskottet 1961 hade ställt sig bakom FN-resolutionen om en biståndsnivå som motsvarade 1 procent av BNP samt att denna ambition fått stöd av fackliga och politiska organisationer.

”Sverige kan således sägas ha iklätt sig en förpliktelse att uppnå en biståndsnivå som uppgår till minst 1 procent av nationalinkomsten¹⁴. Detta mål för biståndsgivningen har ett starkt stöd av en vidsträckt opinion i vårt land.”

Det var emellertid ännu inte dags att fastställa när målet skulle nås. Propositionen innehåller ett relativt långt avsnitt om vad denna ”upppoffring” skulle kosta. Statsministern framhöll att ”många enskilda människor” i Sverige ”lever under knappa villkor” och varnade för en motsättning mellan vår vilja att hjälpa fattiga människor i u-länder och

¹³ Rapporten utgjorde en bilaga till den proposition som överlämnades till Riksdagen.

¹⁴ Det är en aning förbryllande att statsministern talade om nationalinkomst. Vid denna tid hänvisades vanligen till bruttonationalprodukt och Sverige skulle under lång tid hålla fast vid sistnämnda begrepp.

behovet att bistå de sämst ställda grupperna i Sverige. ”En alltför ambitiös ökningstakt i biståndsgivningen kan vålla bakslag och försvaga det stöd i opinionen som är biståndets förutsättning.” Det kunde därför inte bli fråga om någon automatisk ökning av de årliga anslagen. Slutsatsen blev att ”strävandena inriktas på att successivt öka den svenska biståndsgivningen så att den uppnår en nivå som motsvarar 1 procent av bruttonationalprodukten” utan att något sades om i vilken takt det skulle ske.

Prop. 1962:100 hade stor betydelse genom att den angav ett antal vägledande principer. Viktigast var att den entydigt slog fast att moral och internationell solidaritet räckte för att motivera ett generöst svenskt biståndsprogram.

De rika ländernas plikt att avsätta medel till bistånd motsvarades av att ”man över hela världen blivit allt starkare medveten om de ekonomiskt underutvecklade ländernas rätt” till lika ekonomiska möjligheter. När det gäller vilka länder som hade denna rätt uttryckte sig statsministern påtagligt försiktigt. Det var svårt att generalisera beträffande de ”sociala och politiska system” som olika utvecklingsländer valt. ”Trots detta kan det vara rimligt att söka inrikta biståndsgivningen så att den, så långt man kan bedöma, medverkar till en samhällsutveckling i politiskt, demokratisk och socialt utjämnande riktning. Det är inte i överensstämmelse med det svenska biståndets motiv eller med dess mål att det bidrager till att konservera en framstegsfientlig samhällsstruktur.”

I den ovan nämnda rapporten, som överlämnades till riksdagen som en bilaga till propositionen, fanns en traditionell gapanalys som angav hur stort bistånd som, under mycket specifika förhållanden, skulle behövas för att nå en viss tillväxt. Samtidigt betonades att kapital inte var allena saliggörande och ett positivt resultat förutsatte en miljö med goda institutioner som ett ”betryggande rättsväsen och effektiv förvaltning”. I rapporten betonades också vikten av att utvecklingsländer skapade system för att mobilisera inhemskt sparande som en väg mot självbärande tillväxt.

Överensstämmelsen mellan rapporten och propositionen är stor. I båda texterna framhölls sålunda att ett av de avgörande hindren för att nå en tillväxt *per invånare* var den snabba befolkningsökningen. Två diskrepanser mellan rapport och proposition är dock värda att notera. Mest intressant är att statsministerns entydiga och demonstrativa uttalande att ideella och moraliska motiv var tillfyllest inte hade någon

motsvarighet i rapporten. Båda texterna lade stark tonvikt vid betydelsen av multilateralt bistånd men i rapporten framhölls att svenska bidrag ”inte bör ligga oproportionerligt högt i förhållande till andra länders insatser”.

Sex år senare var det dags att gå från förhoppningar till fasta utfästelser. I prop. 1968:101 föreslog utrikesministern att ”vägen till 1 % - målet skall tillryggaläggas på sju år och att målet skall vara uppnått budgetåret 1974/75”. En av propositionens huvudförfattare var Ernst Michanek, som då var generaldirektör på Sida.

Det rådde vid denna tid oklarhet om både täljare, nämnare och vilken krets av länder som var berättigade mottagare. Utrikesministern avvisade i propositionen med kraft existerande definitioner av vad som kallades bistånd. Både FN-resolutionen och Unctad-resolutionen inkluderade såväl statliga som privata resursöverföringar. I princip handlade det om nettoöverföringar men definitionen av detta begrepp var ”ofullständig, i det att avdrag inte görs för t.ex. räntebetalningar och vinsthemtagningar”. Inte heller kunde utrikesministern acceptera att alla krediter med en löptid på mer än ett år betecknades som ”långfristiga”.

OECD:s utvecklingskommitté DAC tillämpade vid denna tidpunkt ett annat nationalinkomstbegrepp än FN och hade en vidare krets av mottagarländer¹⁵. Denna skillnad hade betydande konsekvenser. År 1960 uppgick resursflödet till u-länder i DAC-statistiken till 0,88 procent av medlemsländernas *nationalinkomst* medan det hos FN stannade på 0,62 procent av *bruttonationalprodukten*. I ett bihang till prop. 1968:101 finns en tabell 6 som anger fem möjliga val av nämnare i biståndsekvationen. Det i särklass största värdet på bruttonationalprodukten fick man om den svenska definitionen till marknadspris tillämpades – 134 miljarder kronor 1967/68. Redan om man använde den internationella SNA-definitionen (*Standard National Accounts*) sjönk värdet till 125 miljarder kronor. Det lägsta beloppet gav nettonationalprodukt till faktorkostnad enligt SNA – 101 miljarder kronor. Sverige valde den dyraste lösningen vilket innebar att det statliga biståndet 1967/68 uppgick till 0,3 procent av BNP. Hade i stället nettonationalprodukt till faktorkostnad valts skulle nivån ha legat på 0,4 procent.

¹⁵ Grekland, Jugoslavien, Spanien och Turkiet ingick hos DAC men inte hos FN.

Att räkna in privata flöden var naturligtvis problematiskt eftersom regeringar inte kunde göra några utfästelser om deras framtida omfattning. Utvecklingsländerna hade därför i Alger-deklarationen inför UNCTAD II 1968 framfört tanken på ett separat mål som bara skulle avse nettoflöden av offentligt bistånd. UNCTAD-sekretariatet hade angett 0,75 procent som en lämplig nivå.

Sveriges regering valde alltså – utan att ens kommentera saken – att på varje enskild punkt stanna för det strängare alternativet. Att utesluta Grekland, Spanien, Jugoslavien och Turkiet från kretsen av mottagare spelade viss roll eftersom sistnämnda land faktiskt i början av 1960-talet var en av de största mottagarna av bilaterala biståndskrediter. Att ett offentligt åtagande enbart borde gälla resurser som staten förfogar över var logiskt men innebär naturligtvis att målet blev svårare att nå. Fem år ansågs vara ett rimligt krav för att en kredit skulle kategoriseras som långfristig. I praktiken var svenska lån till utvecklingsländer klart mer generösa. Sida beräknade att återflödet av räntor och amorteringar budgetåret 1974/75 skulle uppgå till ca 50 miljoner kronor. Det strikta nettomål som Sverige valde innebar alltså att anslaget nämnda budgetår måste öka i motsvarande grad. Att Sverige valde bruttonationalprodukt som nämnare i biståndsekvationen innebar att kraven ökade med 10-25 procent beroende på vilket alternativ man jämförde med. Mest intressant är att utrikesministern nämnde – men inte ens diskuterade – att 77-gruppen fört fram tanken på ett nytt mål för offentligt utvecklingsbistånd som då skulle ligga under enprocentnivån. En viktigare sak – som inte sågs i statistiken – var att svenska krediter inte bands till upphandling i Sverige och att även gåvobistånd kunde disponeras för inköp i mottagarlandet eller tredje land när det var fördelaktigt. Redan när prop. 1968:101 författades fanns flera studier som pekade på det självklara faktum att bundna krediter skapade en skyddad marknad för givarlandets industri. Effekten var väl tilltagna överpriser och utrustning som passade bättre i exportföretagets orderbok än i det land där den skulle användas.

Regeringens ställningstagande, som fick stöd i riksdagen, inger respekt. Men det är ändå förvånande att regeringen inte ens i propositionen diskuterade alternativet att stanna för ett mindre krävande mål. Detta val innebar att uppgiften att nå målet blev långt

mer krävande för Sverige än för de länder som valde mindre ambitiösa alternativ¹⁶.

På det principiella planet innebar prop. 1968:101 inga omvälvande nyheter. Biståndets mål var fortfarande att höja ”de fattiga folken levnadsnivå” och den kraftiga befolkningsökningen var det avgörande hindret att nå dit. Multilaterala biståndsprogram gavs fortsatt hög prioritet och de bilaterala insatserna skulle koncentreras till länder och ämnesområden. Undantag gjordes för livsmedelsförsörjning och familjeplanering som skulle komma alla till del.

Värt att kommentera är den kraftiga ökningen av informationsanslaget. Sida hade i sitt anslagsäskande föreslagit att 350 000 kronor skulle anvisas för information. Utrikesministern klargjorde i propositionen att den fastställda planen för kraftiga anslagsökningar krävde mer än så. En förstärkt informationsverksamhet ”behövs för att vidmakthålla och stärka allmänhetens intresse och stöd för vårt utvecklingsarbete med u-länderna”. Därför föreslog departementschefen ett anslag på 600 000 kronor.

I sammanhanget bör nämnas att bistånd vid denna tidpunkt var ett mer entydigt begrepp än det är idag. Det handlade i allt väsentligt om bilaterala krediter och gåvobistånd till ett utvalt antal länder samt bidrag till Världsbanksgruppen och olika FN-organ. I mitten på 1970-talet sjuösettes ett särskilt program för forskningssamarbete och i början på 1980-talet kom de s.k. u-krediterna för att främja svensk export till låg- och medelinkomstländer. Utbetalningar för humanitära insatser och katastrofbistånd var länge obetydliga – nu utgör de den enskilt största anslagsposten och motsvarar inemot 10 procent av anslaget. Under senare år har stora delar av kostnaderna för flyktingmottagande bekostats från biståndsanslaget. Sida finansierar idag mindre insatser av varierande slag i ett hundratal länder. Ofta rör det sig om stöd till olika enskilda organisationer.

Det finns sannolikt ett svar på den fråga som ställdes i inledningen till detta avsnitt. Det fanns visserligen i prop. 1962:100 ett resonemang om kostnaden för att anslå 1 procent av BNP för bistånd men det gjordes aldrig någon djupare ekonomisk analys eller bedömning av behoven – och Sveriges egen insats kunde självfallet inte tillgodose ens

¹⁶ Det bör dock nämnas att det svenska målet angav det årliga anslagets storlek. I internationell statistik angavs årliga utbetalningar.

en bråkdel av de samlade behoven. Den ambitionsnivå som angavs i prop. 1962:100 och den plan som lades fast i prop. 1968:101 var helt och hållet politiska beslut. Nivån för bistånd var ett uttryck för Sveriges solidaritet med världens fattiga länder. Det föll sig helt enkelt naturligt att sätta ribban högt och att inte binda upphandlingen till svenska intressen.

Fungerade enprocentmålet?

På det internationella planet var enprocentmålet ingen odelad succé. Löftet från 1960 att nivån skulle nås "snarast möjligt" infriades samtidigt som det gavs men aldrig mer¹⁷. Och 0,7-procentmålet kom OECD-ländernas bistånd aldrig i närheten av.

Det mesta tyder på att den amerikanska administrationen var helt opåverkad av FN-resolutioner i allmänhet. Om det finns en bakomliggande orsak till trenden i amerikanskt bistånd så var och är den säkerhetspolitisk. Förenta staternas bistånd har sedan 1990 stadigt legat i närheten av 0,2 procent av BNI. Frankrikes offentliga bistånd låg 1960 långt över 1 procent. Merparten gick till kolonier och utomeuropeiska delar av moderlandet. Frågan hade hög prioritet i Paris. Utrikesministern Robert Schuman hade 1950, i den deklaration som ledde till att Kol- och stålunionen (ECSC) kom till, gett denna organisation ansvar för att bidra till "den afrikanska kontinentens utveckling". Under förhandlingarna om den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) insisterade Frankrike energiskt och framgångsrikt på att de övriga medlemsländerna skulle bidra till koloniernas välfärd. Trots att Frankrikes bistånd föll mycket kraftigt under 1960-talet stannade det länge på en anständig nivå för att idag ligga på 0,35 procent.

Storbritanniens biståndsanslag minskade också, under 1960- och 1970-talen, till en modest nivå. Under senare år har emellertid insatser i låg- och medelinkomstländerna fått en högre prioritet i London. Förra året undantogs de helt från regeringens kraftiga besparingar i statsbudgeten. Belgiens bistånd år 1960 låg nära 0,9 procent av BNP. Det sjönk med en tredjedel när Kongo-Kinshasa blev självständigt

¹⁷ Här avses det kollektiva mål för hela gruppen utvecklade länder som angavs i det ursprungliga FN-målet. Flertalet av dessa länder hade då inte ens kommit igång på allvar. Det var först i UNCTAD-resolutionen 1964 som målet individualiserades.

men har därefter stannat på en relativt hög nivå. Västtysklands bistånd utgjorde 1960 drygt 0,3 procent av BNP och ökade därefter i långsam takt till dagens nivå på 0,4 procent. Med tanke på landets storlek och snabba ekonomiska tillväxt innebar detta en stark ökning av biståndsvolymen i absoluta tal. Japan har under hela perioden 1960-2014 avsatt ungefär en fjärdedels procent men trenden är sedan 2005 nedåtgående. Italien har under samma period stannat för att 0,2 procent är en lämplig nivå.

Den i särklass snabbaste ökningen svarade Sverige för – från 0,05 procent 1960 till 0,9 procent 1990. Efter en svacka i samband med nittiotalskrisen har biståndet åter nått och med god marginal överträffat målet. Utbetalningarna låg 2014 på 1,09 procent. Andra länder som klättrade snabbt och målmedvetet i OECD:s statistik årtiondena efter FN-rekommendationen var Danmark, Norge, Kanada, Nederländerna och Australien. Nederländerna nådde tidigt målet men har under senare år minskat anslagen kraftigt och betonat att utbetalningar i högre grad ska gynna nationella intressen. I både Australien och Kanada minskade biståndsanslagen kraftigt redan på 1990-talet och utbetalningarna utgör nu mindre än en tredjedels procent av BNI. Norge ligger i stort sett kvar på enprocentnivån sedan 1990 medan Danmark sjunkit till ca. 0,85. Finlands bistånd har ökat snabbt i procentuella termer och ligger nu på en halv procent. Schweiz såg till en början ingen anledning att delta i ”tävlingen” men har idag ett bistånd på 0,5 procent.

Det samlade biståndet från alla ”gamla” OECD-länder¹⁸ föll redan under det första utvecklingsårtiondet till 0,33 procent och låg stabilt kvar på denna nivå en bit in på 1990-talet. Ett lågvattenmärke nåddes vid millennieskiftet då utbetalningarna endast svarade mot en dryg femtedels procent av BNI. Därefter har en viss återhämtning skett till den tidigare nivån på ca. 0,3 procent.

En kvalificerad gissning är att FN:s volymmål inte hade någon avgörande betydelse för biståndsviljan. Den samlade effekten bör dock ha varit positiv. Det är sannolikt att anslagsutvecklingen i de skandinaviska länderna och, till en början, Kanada, Australien och Nederländerna skulle ha varit mindre kraftfull om inget internationellt mål hade funnits.

¹⁸ Västeuropa, Nordamerika, Japan, Australien och Nya Zealand.

Volym och kvalitet

Även om biståndet hade varit ”en droppe i havet” så fordras professionell kapacitet hos både givare och mottagare samt effektiva former för samarbete. I just detta avseende var Marshallprogrammets framgång en vilseledande illusion. Amerikanerna hade både militär och civil kapacitet i övermått. Mottagarländernas administrativa förmåga var oskadad och det handlade om att återskapa vad som funnits. Ofta räckte det med att reparera broar och järnvägssträckor för att hela nätet skulle börja fungera. Jordbruket hade fungerat under hela kriget, till och med i Tyskland. Det fanns kompetens att hantera och underhålla den utrustning som införskaffades. Kulturkrockar förekom – österrikarna trodde (i sin enfald) att de skulle kunna använda Marshallpengar för att restaurera operan – men övertygelsen att stoppa kommunismen var gemensam. Kolonialmakterna hade förvisso djup kunskap om situationen i Afrika och förutsättningen för ekonomisk och social utveckling. Det finns emellertid anledning att sätta tilltro till Helen Tilley's bedömning att mycket av detta gick förlorat när ett snävare ekonomiskt synsätt tog överhanden. I den väl dokumenterade boken *Africa as a Living Laboratory* ställer Tilley (2011) den brittiske kolonialministerns rapport *Colonial Development and Welfare 1945* mot rapporten från Världsbankens och Internationella Valutafondens invigningsmöte året därpå:

”Medan kolonialministern fortsatte att understryka vikten av bredd och interdisciplinär forskning betonade de individer som deltog i Världsbankens möte ekonomisk och finansiell kunskap och såg ingen anledning att höja blicken (*looked no further*)”.

Inte heller de politiker som kom till makten i de nyligen självständiga staterna såg någon anledning att blicka tillbaka mot kolonialtiden. Framför allt i de länder där en radikal självständighetsrörelse tog över smälte revolten mot västvärlden, både i Asien och i Afrika, samman till en ännu större revolt – revolten mot det förgångna.

Att Sverige inte bar på någon kolonial skuld var en fördel men det är osäkert om den kompenserade för att ytterst få svenskar hade ingående kunskap om och erfarenhet av verkligheten i Afrika och Asien. I andra avseenden hade Sverige goda förutsättningar för att etablera ett förtroendefullt samarbete med ett utvalt antal länder. Det fanns ett starkt opinionsstöd och bra möjligheter för Sida att engagera unga, läroaktiga entusiaster som medarbetare. Synnerligen viktigt var den breda politiska enighet som rådde om att biståndet skulle vila på

moralisk grund. Detta gav Sida möjligheten att utforma samarbetet utan andra hänsyn än att resultatet skulle bli så bra som möjligt.

Men det handlade om en ny uppgift. De myndigheter som skulle förmedla, genomföra och kontrollera ”projektet” skulle göra det i ett annat och mycket självständigt land. Det är inte alltid sant att biståndet behövdes bäst där det var svårast, men det tog tid att etablera koderna för ett förtroendefullt och effektivt samarbete. Utmaningen bestod framför allt i att bygga kapacitet på hemmaplan och etablera samarbete med utvalda samarbetsländer i takt med anslag som växte i snabb procentuell takt och, så småningom, också i absoluta tal.

Sverige har idag ett gott rykte som biståndsgivare. Detta hänger samman med att biståndsanslagen legat kvar på en internationellt sett mycket hög nivå sedan mitten av 1970-talet. Sverige har också konsekvent bidragit till multilaterala program med en oproportionell andel av budgeten. Att svenskt bistånd i allt väsentligt uppfattats ha lämnats utan politiska eller kommersiella avsikter har underlättat det bilaterala samarbetet. Det goda betyg Sverige ofta får i internationella jämförelser måste rimligen innebära att resultatet tål att jämföras med vad andra länder åstadkommit.

Varken i prop. 1962:100 eller prop. 1968:101 fanns en diskussion om relationen mellan ett belopp motsvarande 1 procent av de rika ländernas BNP och de fattiga ländernas behov eller kapacitet att effektivt använda resurserna. Detta borde ha varit en central fråga när ett utgiftsmål spikades. I den allmänna debatten konstaterades vanligen att 1 procent utgjorde ”en droppe i havet”. Framför allt dåvarande Folkpartiet hävdade att 1 procent var ett steg på väg mot högre höjder. Enskilda riksdagsledamöter motionerade om ett mål på 2 procent. Svenska biskopar ställde frågan vad vi gjorde med de andra 99 procenten. Flera frivilligorganisationer uttalade sig för att det inte var tillfyllest med bistånd. Sverige borde föra en u-landspolitik vilket som ett minimum innebar en kritisk analys av samtliga relationer med u-länder och hur vår politik på alla plan påverkade människor i Tredje världen¹⁹. Inte bara i Sverige hävdades att handelspolitiken skulle utformas på ett för utvecklingsländer gynnsamt sätt.

Men 1 procent var aldrig en droppe i havet. Trots att det samlade biståndet aldrig kom i närheten av det internationella 0,7-procentmålet

¹⁹ Ett första försök att formulera en u-landspolitik gjordes i *Sveriges samarbete med u-länderna* (SOU 1977:13), s. 173-201.

så svarade det tidigt för en mycket ansenlig del av många, framför allt afrikanska, mottagarländers samlade offentliga investeringar. I ett avseende svämmade biståndet över alla bräddar. En ursprunglig tanke var att biståndet i allt väsentligt skulle gå till investeringar i bred bemärkelse som kunde lägga grunden till en självbärande utveckling. Hjälp till självhjälp var ett ofta använt uttryck. Men biståndet byggde i många länder institutioner och fysisk infrastruktur som mottagarlandet inte hade möjligheter att bemanna, avlöna, underhålla eller försörja. I detta avseende skapade biståndet sin egen efterfrågan

Viktigare var att biståndet, när det nådde en större omfattning, allvarligt överbelastade mottagarlandets administrativa kapacitet. Snart fanns det 30-40 relativt stora bilaterala och multilaterala givare tillsammans med många mindre och en växande skara frivilligorganisationer (ofta med en egen dagordning). Alla dessa kom med direktiv hemifrån om hur projekt skulle utformas och redovisas samt vilka specifika mål som skulle uppnås. Med anledning av den bristande förmåga man generellt såg i mottagarländernas statsapparat hade t.ex. Världsbanken som policy att mottagarlandet skulle skapa en separat organisation för varje projekt. För att genomföra sina separata projekt behövde givarna anställa lokal personal vilket skedde till synnerligen konkurrenskraftiga löner. Världsbanken betalade redan på 1990-talet i Kenya månadslöner på 3 000–6 000 dollar vilket var femton - tjugofalt mer än vad en kvalificerad ekonom tjänade i offentlig tjänst.²⁰ Detta ledde till att en redan svagt bemannad mottagarorganisation blev ännu svagare. Många ministrar i afrikanska länder ägnade en betydande del av sin arbetstid åt att ta emot och underhålla delegationer från den stora kretsen av givarländer. OECD har beräknat att 31 fattiga länder 2005 tillsammans tog emot 10 837 delegationer från givarländer som kom för att få en bild av situationen i allmänhet och möjlighet att diskutera sitt program. Till detta ska läggas kontakter med frivilligorganisationer och privata stiftelser. Det blir gott och väl ett besök per dag och de stannade ofta flera dagar eller till och med veckor. Många observatörer har påpekat att även under gynnsamma omständigheter är det svårt att vara biståndsmottagare.

Skälet till att Sverige fastställde ett utgiftsmål²¹ var naturligtvis att det sedan 1960 fanns en internationell förebild som gradvis fick ett

²⁰ van de Walle (2001), s. 204.

²¹ När man skriver utgiftsmål så stryker programmet under ordet vilket betyder att det inte är rätt stavat eller att det inte finns. Ordet extraktiv som jag också använt finns inte heller.

starkt opinionsstöd. Säkert bidrog också föreställningen att detta var en droppe i ett hav som kunde ta emot och borde få mycket mer. Det finns emellertid flera exempel som tyder på att det ibland blev för mycket av det goda. Den parlamentariska utredningen *En rättvisare värld utan fattigdom* av GlobKom – (SOU 2001:96) – fann att Sverige år 2000 hade ett samarbetsavtal med 45 länder och ”någon form av biståndsrelation” med 116 länder. I årsrapporten 2004 redovisade Sida utbetalningar till sammanlagt 121 länder, varav 66 erhöll mer än 15 miljoner kronor. På 1980-talet låg antalet samarbetsländer stabilt på omkring tjugo och alla utredningar som gjorts hade betonat vikten av att koncentrera biståndet till en mindre krets länder och till särskilt viktiga områden. Det är därför svårt att se den våldsamma expansion, som ”uppdagades” av GlobKom och kritiserades 2000 och 2005 i OECD:s utvecklingskommittés *peer review*, som något annat än en jakt på ”avsättningsmarknader”.

Den svenska biståndspolitiska utredningen *Sveriges samarbete med u-länderna* (SOU 1977:13) slog fast att de s.k. programländerna måste äga och ta ansvar för sin egen utveckling och att svenskt bistånd därför måste anpassas till mottagarens prioriteringar. Förutsättningen ”för att landprogrammeringens principer skall kunna följas och biståndet samtidigt ge resultat som överensstämmer med de givna övergripande målen” blir då ”att Sverige samarbetar med länder vars utvecklingspolitik i stort sett sammanfaller med dessa”²². Denna argumentering upprepades i allt väsentligt av GlobKom (SOU 2001:96). Utredningen framhöll utförligt att mottagarlandets intressen och prioriteringar måste vara utgångspunkten för ett fruktbart partnerskap. Men det kan finnas en konflikt mellan målen för svenskt bistånd – att skapa förutsättningar för fattiga människors möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor – och den politik som faktiskt bedrivs i mottagarlandet.

”En granskning av huruvida *regeringen* i ett visst land kan anses vara en *lämplig ’agent’* för att förverkliga den övergripande gemensamma målsättningen att bekämpa fattigdomen blir därmed absolut avgörande, inte bara i förhållande till svenska skattebetalare, utan även i förhållande till de ultimata ’uppdragsgivarna’ - de fattiga människorna” (s. 220).

²² I den följande meningen påpekas att den ”krets av mottagarländer ... som växte fram under 1960-talet valdes inte efter några strikta kriterier av denna art.” I ett tidigare avsnitt om landprogrammering noterades att Sveriges övergripande mål inte alltid var helt förenliga med den utvecklingspolitik vissa programländer förde.

Utredningen framhöll vidare att

”det långsiktiga samarbetet bör begränsas till ett hanterbart antal länder som i ett inledningsskede inte bedöms kunna överstiga 20 länder. Denna minskning av antalet samarbetsländer bör komma till stånd under den närmaste femårsperioden.” (s. 236)

Regeringen insåg uppenbarligen att det skulle bli äventyrligt att gå från dessa ord till praktisk handling. Det enda spår av GlobKoms slutsatser på denna punkt som kunde återfinnas i prop. 2002/03:122 var att länder som med mindre entusiasm söker främja en utveckling som kommer vanligt folk till del är att de får nöja sig med ”riktade insatser ... inom särskilda områden”(s.61). Regeringen måste ha insett att en sträng tillämpning av GlobKoms rekommendation skulle ha krympt den möjliga kretsen av mottagarländer radikalt samtidigt som anslagen fortsatte att öka i rask takt.

I Vårändringsbudgeten för 2014 (prop. 2013/14:99) föreslog regeringen att bemyndiganderamen för perioden 2015-2025 skulle öka med 2,5 miljarder kronor. EBA-rapporten *Vem beslutar om svenska biståndsmedel?* (2016:06) konstaterar att ökningen ”motiverades med att Sida behöver kunna ingå större avtal inom biståndsverksamheten för att hantera ökande biståndsvolymer.” Det är svårt att läsa detta på annat sätt än det som styr är att anslaget ska ligga på en viss nivå.

I närtid har jag av en händelse kommit i kontakt med ärenden som gäller Sidas utbetalningar till UNESCO och WHO. Det samlade stödet till UNESCO uppgår till 280 miljoner kronor för perioden 2014-2017 medan WHO erhåller 340 miljoner kronor för 2014 och 2015. I båda fallen handlar det om dramatiska ökningar av stödet. Det årliga bidraget till UNESCO ökar från 20 miljoner kronor 2010-2013 till 70 miljoner per år och motiveras delvis av att Förenta staternas bidrag uteblivit. Utbetalningen till WHO ökar för perioden från 140 till 340 miljoner kronor. I båda fallen knyts förhoppningar till att en inledd reformprocess ska ge goda resultat. Det är svårt att i beslutsunderlaget se ett robust stöd för att ge ett *extra* bidrag till dessa två organisationer på sammanlagt 400 miljoner kronor.

De tidigare nämnda generösa stöden till multilaterala program kan bara delvis förklaras av Sveriges starka stöd för FN. Generositeten gällde ofta också andra program och ibland blev stödet till FN-organ så stora att Sverige hamnade bland de största bidragsgivare i absoluta tal. Detta gällde t.ex. UNICEF vilket inte hindrade att Sverige under en period ställdes utanför organisationens styrelse.

Det har lite elakt hävdats att det helt överordnade målet för svenskt bistånd är att bli av med 1 procent av BNP eller, numera, BNI före budgetårets slut. Helt utan fog är inte detta påstående. Att biståndsinsatser då och då misslyckas och att pengar försvinner till schweiziska konton blir självfallet uppmärksammat, men det kan inte jämföras med det politiska larm som uppstår när anslaget hotar att sjunka under enprocentnivån.

Sidas chef Anders Forsse informerade i början på 1980-talet om att verket inte hade kapacitet att effektivt ta hand om de kraftiga anslagsökningarna. Det föranledde ingen som helst reaktion från regering och riksdag. Resultatet blev en ökning av lättadministrerat import- och betalningsbalansstöd. Direkt absurd blev situationen när en öppen konflikt bröt ut mellan Alliansregeringen 2006-2014 och Sida. Anslaget fortsatte att öka i oförminskad takt samtidigt som verkets kompetens och kapacitet att förmedla ett effektivt bistånd kraftigt beskas. Många medarbetare i Sida och utrikesdepartementet har (mellan skål och vägg) vittnat om att de upplever ett tvång att fylla en given ram och att kvalitetsgranskningen då kommer i kläm. Elinor Ostrom et al. (2002) skriver i sin huvudrapport *Aid, Incentives, and Sustainability* att incitamenten att "få iväg pengarna" ("*move the money*") tenderar att bli allt viktigare när de personella resurserna minskar i relation till budgetens storlek. Två tredjedelar av de Sidaanställda som intervjuades uppgav att de kände en press från överordnade att få iväg pengarna (s. xxiii–xxiv). Detta kan inte vara bra för arbetsmoralen.

En annan motsättning mellan volym och kvalitet uppstår därför att ett i förväg fastställt utgiftsmål öronmärker ett, i Sveriges fall, mycket stort årligt anslag som för finansdepartementet är "förlorade pengar". Varje krona från biståndsanslaget som kan användas för ett ändamål som annars måste finansieras från en annan post i statsbudgeten är en besparing. Under senare år har stora belopp anvisats för kostnader för att ta emot flyktingar vilket skett i överensstämmelse med OECD:s definition av bistånd. En annan typ av besparing uppkommer om svenska företags lediga kapacitet kan utnyttjas för biståndsproduktion eller om varor som "blivit över" i Sverige kan skeppas till låg- och medelinkomstländer. Under rätt lång tid kunde Sida med starkt stöd i opinionen hålla emot. Tidigt under 1980-talet vann emellertid näringslivet gehör på bred front för att biståndet skulle utformas så att det gav ökade möjligheter för svenska företag. Det bundna importstödet ökade i omfattning och projekt utformades så att

svenska företag lättare skulle kunna konkurrera om förmånliga kontrakt. Samtidigt infördes s.k. u-krediter för att ”ge svensk exportindustri större chans att hävda sig i den internationella kreditkonkurrensen på u-landsmarknader”.²³ Utbytet för svenska företag blev dock magert.²⁴

Det kärnproblem som inte går att undvika är att det finns en potentiell konflikt mellan kvalitet och volym. Detta är särskilt allvarligt när det finns så gott som säkra indikationer på att *vissa former av bistånd* på lång och kort sikt får skadliga effekter. Den uppenbara risken är att givare, särskilt om de har egna politiska och kommersiella intressen, väljer lägre biståndskvalitet för att nå en önskad volym. Vad gäller det totala flödet från OECD-kretsen råder det inget tvivel om att en stor del av biståndet varit sekunda vara. Greshams lag har genom historien visat sig allmängiltig. Och på mottagarsidan fanns regeringar som var mer än nöjda med de sämre mynten.²⁵

Den enkla lösning – som jag snart ska återkomma till – är att etablera en ordning där man först diskuterar de insatser som är rimliga och möjliga och därefter anvisar de medel som behövs för att nå angivna mål.

Information och opinionsbildning

Bistånd är i mer än en bemärkelse en unik verksamhet. De människor som antas ha ett intresse av verksamheten har inte rösträtt i Sverige. De företräds av svenska skattebetalare som funnit det moraliskt riktigt att avstå från 1 procent för detta ändamål. Inte bara i Sverige utan i så gott som alla andra givarländer finns ett starkt opinionsstöd för bistånd på hög nivå. Det enda undantaget är möjligen Förenta staterna.

Det är emellertid oklart vad det är som människor anser sig stödja. När brittiska medborgare i slutet av 1960-talet fick välja mellan olika skäl för att öka biståndsanslagen blev det klart mest populära svaret att

²³ Odén (2006), s. 102-3.

²⁴ Det råder i stort sett enighet att det är oklokt att locka företag att göra engångsvinster i fattiga länder. Inte sällan leder det till att företag exporterar kapitalutrustning som inte åtföljs av den serviceorganisation som behövs för att de ska fungera.

²⁵ Lagen säger att dåligt mynt kan fördriva gott mynt men gott mynt kan icke fördriva dåligt mynt. Namnet syftar på Sir Thomas Gresham (1519 – 1579).

”vi är så rika”. I Cassen-rapporten (1986) hävdades att ”stöd för bistånd bygger i slutändan på människors uppfattning (*public opinion*) och de måste övertygas om att biståndet fungerar bra”. Statsminister Erlander framförde, som vi sett, samma uppfattning i prop. 1962:100. Riddell (2007) hittade i sin väldokumenterade studie av biståndsupinionen inget stöd för denna uppfattning. Till sin överraskning fann han att ”praktiskt taget alla opinionsundersökningar i alla länder visade ett starkt stöd för bistånd också bland dem som inte trodde att målen för verksamheten nåddes” (s.115). Den behovstillfredsställelse som människor synbarligen får genom att befria sig från en del av sin rikedom utan att ägna något större intresse åt vad som händer när pengarna kommer till användning är både ett mysterium och ett problem. Riddell (s. 107-117) fann sålunda sällan eller aldrig ett samband mellan opinionsstöd och biståndsbudgetens faktiska omfattning. Människor som tillfrågas i olika enkätundersökningar har så gott som alltid ringa kunskap om den verksamhet det gäller. Det var därför ingen överraskning att detta också gällde en verksamhet som äger rum i främmande land. Flertalet tillfrågade associerade till humanitära insatser i samband med katastrofer. Regelmässigt överskattade människor den andel av statsbudgeten som gick till bistånd. När kostnader för utvecklingssamarbetet ställdes mot andra offentligt finansierade verksamheter sviktade stödet betänkligt.

Det finns anledning att tro att kunskapen om utvecklingsarbete är större i Sverige än i flertalet andra länder. Skälet är att vi sedan starten haft ett omfattande program för att informera om verksamheten. När beslutet togs om en plan för att nå enprocentmålet var enigheten så stor att regering och riksdag kom överens om att biståndsanslaget skulle finansiera ett redan från början ansevärt informationsprogram för att ”stärka allmänhetens intresse och stöd för vårt samarbete med u-länderna”. I debatten framfördes – och togs under en tid på allvar – idén att Sverige skulle anslå 1 procent till bistånd och lika mycket för att informera om låg- och medelinkomstländer och om relationerna mellan nord och syd. Ännu i den parlamentariska utredning som avlämnades 2001 (SOU 2001:96) underströks behovet av att ”stärka stödet för svensk PGU²⁶ och öka kunskapen hos svensk allmänhet i syfte att fördjupa den svenska

²⁶ Skall uttydas Politik för Global Utveckling. Det är värt att notera att man utgår ifrån att fördjupad kunskap leder till ökat stöd.

biståndsopinionen”. Detta skedde efter att på föregående sida ha konstaterat att nio av tio svenskar redan ville se ”ökade ansträngningar ... för att halvera fattigdomen till år 2015.” Året dessförinnan hade demokratiutredningen *En utbållig demokrati* (SOU 2000:1), likaledes parlamentarisk, framhållit att det inte var förenligt med god demokrati att använda skattepengar för att lära väljarna vad de ska tycka.

 r 2016 uppgick Sidas anslag för Informations- och kommunikationsverksamhet till nästan 100 miljoner kronor. Den största ”genomf randekanalen” f r denna verksamhet  r icke-statliga organisationer och civilsamhället. Dessa sammanslutningar har också en central roll för att förmedla en betydande del av det bilaterala svenska biståndet. För ca. 5 700 av de 19 134 miljoner kronor som Sida förvaltade 2014 står icke-statliga organisationer och civilsamhället som förmedlare.

Svenska icke-statliga organisationer och civilsamhället utg r kärnan i en utomordentligt stark lobbygrupp som till varje pris försvarar ett utgiftsmål på 1 procent. Mot detta finns ingen anledning att invända. Det  r så intresseorganisationer fungerar i ett demokratiskt samhälle. Och det handlar inte bara om information. Statsmakterna har ju klart sagt att dessa organisationer *ska* bedriva propaganda för att behålla ett biståndsanslag som motsvarar 1 procent av BNI. Alldeles oberoende av vilken åsikt man har i sak är det osunt att satsa tiotals miljoner för att övertyga väljarna vad de ska tycka i en fråga där det är fullt legitimt att ha en annan uppfattning.

Var det verkligen pengar som fattades?

Forskningen om utvecklingsländer och om internationellt samarbete fick tidigt en betydande omfattning, men sällan ifrågasattes fattiga länders behov av finansiellt stöd för att få råd med nödvändiga investeringar. Förhandlingarna mellan OECD-länderna och 77-gruppen (beteckningen på alla låg- och medelinkomstländer inom FN-systemet) handlade inte bara om att fastställa en tidpunkt när 0,7-procentmålet skulle n s. Krav på handelspreferenser och på ett reformerat valutasystem stod också på dagordningen, men det handlade alltid om krav på de rika länderna. I de hundratals resolutioner som antogs om internationellt utvecklingssamarbete nämndes i någon inledande paragraf *en passant* att låg- och medelinkomstländer hade ansvaret för sin egen utveckling. När

problem orsakade av korruption och misshushållning med resurser blev alltför uppenbara infogades en förhoppning om ”god samhällsstyrning” (*good governance*)²⁷. Några specifika krav formulerades dock inte och det är svårt att se att dessa utsagor om verkligheten fick någon effekt på fördelningen av biståndet. Det fanns alltså goda skäl för att 77-gruppen enades om att lösningen på alla problem var ett generöst tillflöde av kapital som avbetalning på en kolonial skuld. Ett mer trivialt skäl till att kraven på god samhällsstyrning inte preciserades är naturligtvis att 77-gruppen var i majoritet vid alla internationella konferenser om handel och utveckling och före murens fall ville varken öst eller väst utsätta lojala allierade för en närgående granskning.

Många observatörer har pekat på att Sydkorea, Taiwan, Malaysia och Singapore var lika fattiga som Nigeria och andra afrikanska länder i slutet på 1950-talet. Idag tillhör Sydkorea och Singapore kretsen mycket rika länder och de andra två är på god väg. Sydkoreanska och taiwanesiska storföretag har en stark ställning på världsmarknaden för högteknologiska produkter och Singapores universitet har klättrat snabbare än några andra lärosäten under de senaste tio åren. Nigerias produktivitet är idag inte högre än vid självständigheten.

Afrikanska länder stod vid självständigheten inför större utmaningar än andra utvecklingsländer – slumpmässiga koloniala gränser och kort nationell tradition. Det är faktiskt svårare att förklara varför inga latinamerikanska länder förmådde slå följe med de asiatiska tigrarna. Argentina, Uruguay och Venezuela var i början på 1950-talet inte mycket fattigare än Sverige och Norge och långt rikare än Japan.

Brist på kapital kan inte vara förklaringen. Det är förvisso sant att Sydkorea och Taiwan fick generöst bistånd från Förenta staterna och att Vietnamkriget skapade goda avsättningsmöjligheter för export i närområdet men det kan ändå inte mäta sig med de väldiga inkomster Nigeria erhållit som betalning för oljeexport. Inte heller för Latinamerika duger brist på kapital som förklaring. Dessa länder hade

²⁷ Denna politiska finkänslighet, som Hilary Mantel (i *New York Review of Books*, 12 december, 2015) kallar ”äggskalsskör pietet” lever kvar. Rapporten *Financing the Future* (2015) från Overseas Development Institute handlar om hur insatser för att förbättra levnadsförhållandena för de ”fattigaste av de fattiga” i sviktande stater ska kunna förmedlas via nationella institutioner. Det framgår klart att detta är en väldig utmaning men problemen nämns aldrig vid sitt rätta namn. Eufemismen för korruption och politiskt vanstyre är genomgående politiska hinder (*political constraints*).

efter andra världskriget långt bättre infrastruktur och utbildningsnivå än så gott som alla länder som blev självständiga vid denna tidpunkt.

Orsaken till svag ekonomisk utveckling i många fattiga länder finns att söka på annat håll. Det finns sålunda ett mycket robust samband mellan att lands ekonomiska öppenhet (grad av deltagande i den globala ekonomin) och dess ekonomiska tillväxttakt. Världsbanken anger att ”öppna” ekonomier expanderade sexfald snabbare 1980-1997 än ”slutna” – 3,1 mot 0,5 procent per år²⁸. Det råder inget tvivel om att de asiatiska tigrarna lyckades bättre än alla andra länder med att ta tillvara rekordårens exportmöjligheter – och först successivt öppnade de sin egen marknad mot omvärlden. Latinamerikanska länder satsade länge, med inspiration från flera ledande ekonomer, på en importsubstitueringspolitik som ofta fick katastrofala följder²⁹. Också i Asien praktiserades en politik med s.k. uppfostringstullar. I boken *Industry and Trade in Some Developing Countries*, som Ian Little, Tibor Scitovsky och Maurice Scott (1970) skrev på uppdrag av OECD, finns flera exempel på företag som producerade negativt mervärde bakom skyhöga tullar.

En handelspolitik som frikostigt använder skyddstullar, kvoter och licenser är ett bra exempel för att belysa värdet av goda institutioner. När möjligheten att importera åtråvärda produkter blir beroende av administrativa beslut uppstår en knapphet (*rent*) som kan säljas. Detta ger grogrund för korruption. Det är nästan alltid bättre med en tull på rimlig nivå. Den inhemska industrin får då ett skydd utan att helt avskärmats från konkurrens och det finns god chans att tullinkomsterna hamnar i statskassan. Och denna kloka ”investering” kostar ingenting – den sparar i sig pengar eftersom det är lättare att administrera en tull än kvoter och licenser.

Det är värt att skjuta in en parentes. Det finns goda skäl att skydda inhemska industri mot en konkurrens som annars skulle bli övermäktig. Det är faktiskt svårt att hitta bra exempel på ett land som valt en annan väg. Konsten, som de asiatiska tigrarna behärskade, är att

²⁸ World Bank (2002), tabell 1.1.

²⁹ Argentina erbjöd så högt tullskydd och generösa subventioner till företag som startade tillverkning i Tierra del Fuego att det blev lönsamt att forsla dit färdiga produkter som plockades sönder och sattes ihop igen inför returresan till Buenos Aires. Den brasilianska regeringen förbjöd 1984 försäljning av utländska datorer med syftet att skapa en egen industri. De inhemska produkterna var mindre kraftfulla men kostade ändå två till tre gånger mer än de som användes i omvärlden. Priset betalades av konsumenter – ca. 900 miljoner dollar per år – och företaget som inte hängde med i den digitala revolutionen. Lagen upphävdes 1992.

avveckla uppfostringstullar och subventioner i takt med stigande konkurrenskraft. Detta kräver både politisk kraft och vilja att prioritera landets intresse framför särintressen.

Det råder idag närmast konsensus om att goda institutioner har haft väldig betydelse för utvecklingen i framgångsrika länder. Några av de forskare som intresserat sig för detta fenomen i låg- och medelinkomstländer är Hernando de Soto och Simeon Djankov. Peruanen de Soto bestämde sig för att i praktiken ta reda på hur man skulle gå tillväga för att förvärva en bit mark och starta ett skrädderi. Hans medarbetare arbetade idogt sex timmar om dagen under nio månader för att kunna registrera företaget till en kostnad på 1 231 dollar. De Sotos slutsats var att människor utan omfattande resurser och kontakter tvingas arbeta i den informella sektorn utan möjlighet till krediter därför att de helt enkelt inte klarar att forcera alla byråkratiska hinder och saknar formellt garanterade ägorätter som kan pantsättas. Simeon Djankov studerade kostnaden för att starta ett företag i åttiofem länder och fann att det generellt var oerhört mycket dyrare i fattiga länder. I praktiken är sannolikt Världsbankens årliga *Doing Business*-rapporter av större praktisk betydelse. Med hjälp av volontärer mäter Världsbanken bland annat procedurer och kostnader för att starta företag, byråkratins effektivitet och oväld; rättstrygghet; hur lätt det är att få lagfart samt reglering av konkurs. Eftersom rapporterna blir offentliga kan vissa länder sola sig i glansen medan andra får skämmas. Tanken är att de länder som hamnar nära botten ska lära av andra och starta en process för att utveckla mer effektiva institutioner – och i många fall har det fungerat just så. Fortfarande är emellertid transaktionskostnader radikalt lägre i OECD-länder än i Afrika och Latinamerika. Till skillnad från flertalet åtgärder för att stimulera den ekonomiska tillväxten – t.ex. investeringar i infrastruktur och forskning – så är åtgärder för att förbättra institutioner och regelsystem ofta kostnadsfria eller t.o.m. besparingar i sig. Det är utomordentligt effektivt att ha ett fastighetsregister som visar vem som äger ett markområde, och digital teknik gör det lätt och billigt att underhålla systemet. Det är billigare och mer effektivt – för myndigheter, företag och individer - att ha ett enkelt och tydligt

skattesystem knutet till oväldiga domare och byråkrater. Domstolar måste ha kompetens och kapacitet att i rimlig tid avgöra tvister³⁰.

Ekonomen Roger C. Riddell, som genomfört en av de större undersökningarna av utvecklingssamarbetets resultat – *Does Foreign Aid Really Work?* – sammanfattar väl en grundläggande konsensus:

”I ett nötskal, om regeringar inte äger dessa projekt och själva satsar på att de ska lyckas, så är det numera i stort sett allmänt accepterat att de kommer att misslyckas” (Riddell, 2007: 369-70).

René Dumont (1962) hänvisade i sin mörka framtidsvision – *L’Afrique noire est mal partie* – till att denna uppfattning var väl etablerad redan på 1950-talet³¹. Principen har därefter upprepats i hundratals FN-rapporter och, med särskild emfas, av Världsbanken³².

Trots att praktiskt taget alla bilaterala givare betonat värdet av ”god samhällsstyrning” och ofta ställt specifika och långtgående krav på motprestationer (s.k. konditionalitet) så har jag i litteraturen inte funnit någon studie som funnit tydliga indikationer på att gott uppförande belönats med ökat bistånd. Vid ett tillfälle framförde Sida (Landöversyn 80) att det i vissa mottagarländer inte var möjligt att nå de biståndspolitiska målen. Någon effekt för regeringens politik fick emellertid verkets analys inte. De fall då bistånd faktiskt avbröts var före millennieskiftet få.

Att mängder av härskare i Tredje världen inte hade något intresse av en utveckling som kom de breda folklagren till del hade under det kalla krigets dagar inte någon som helst betydelse för stormakternas prioriteringar. ”Problemet är inte så mycket att utvecklingen misslyckats utan att den aldrig fanns på dagordningen från början” skrev den nigerianske ekonomen Claude Ake (1996) i essän *Democracy and Development in Africa*.

Alltför storhetsvansinniga härskare kunde avlägsnas från scenen men traditionella kleptokrater behövde inte oroa sig för krav på

³⁰ Sidas rapport till Regeringen om strukturella orsaker till fattigdom och ojämlikhet är en utmärkt redogörelse för den betydelse goda institutioner har för ekonomisk utveckling och fattiga människors rättigheter.

³¹ Julius Nyerere gjorde Dumonts bok till obligatorisk läsning i Tanzanias skolor. Den utkom på svenska 1962.

³² Det är dock värt att notera att ReCom menar att detta är en alltför simplistisk tes (UNU-WIDER (2014b), s. xi).

reformer från sina beskyddare i öst eller väst³³. När det kalla kriget slutade 1989 var så gott som alla femtio afrikanska länder enpartistater eller militärdiktaturer (ofta bådadera). Av de omkring 150 personer som varit stats- eller regeringschef i ett afrikanskt land sedan självständigheten hade endast sex avgått frivilligt.

Det förtjänar att påpekas att kleptokrati, bistånd och diktatur lätt binds samman i en ond cirkel. En korrupt härskare måste dela med sig för att bygga en säker maktbas. Bistånd var länge det enklaste sättet att avlöna en krets klienter inom polis, militär och näringsliv. Men den som orättmätigt lagt beslag på delar av statskassan kan inte utan risk lämna ifrån sig makten. En efterföljare kan ha många skäl att rensa upp och ställa tidigare regering till svars för maktmissbruk och förskingring. Det är alltså inte bara maktens tjusning som gör att presidenter världen över vill ändra konstitutionen för att kunna ställa upp och kontrollera valet en tredje eller fjärde gång.

Den ghanesiske ekonomen George B.N. Ayittey (2005) hävdar att det allvarligaste misstag som västerländska regeringar, biståndsmyndigheter och individer gör är att de – trots massiva bevis för motsatsen – envisas med att tro att ”det i Afrika finns en ’regering’ som bryr sig om sitt folk, representerar dess intressen och försöker tillgodose dess behov. Detta är en illusion av en magnifik omfattning”.

Detta är ett alltför svepande påstående men det förefaller klart att Afrika i ovanligt stor utsträckning drabbats av en överdimensionerad och överbetald politisk elit; en korruption som bidrar till omfattande kapitalflykt och flera regeringar som ännu inte i praktisk handling prioriterar en utveckling för folkets bästa.³⁴

³³ När den franska pressen öppet började kalla Giscard d’Estaings skyddsling Jean-Bedel Bokassa för ”Slaktaren i Bangui” satte franska armén in en ersättare. Men Omar Bongo, Moussa Traoré, Gnassingbé Eyadéma, Daniel arap Moi, Obiang Nguema, Paul Biya och Eduardo dos Santos kunde lugnt fortsätta att utplundra sina domäner. I Latinamerika höll Förenta staterna ordning på torpet – Jacobo Arbenz avlägsnades 1954 och nästan tjugo år senare mördades Salvador Allende. Vad beträffar den absoluta omfattningen av korruption och vanstyre står Ibrahim Babangida och Sani Abacha i Nigeria och Mobutu Sese Seko Koko Ngbendu Wa Za Banga i Demokratiska Republiken Kongo i särklass. Priset kanske ändå tas av Otto Pérez Molina som var president i Guatemala fram till slutet av förra året. Enligt *The Economist* (11 juni, 2016) var hans parti ”enbart ett instrument (*a mere front*) för att plundra staten för egen vinning”

³⁴ George Ayittey är inte ensam om att lägga skulden på de politiska ledare som styrt Afrika sedan självständigheten. Han är i synnerligen gott sällskap. När René Dumont (1962) dömde ut dem som tog över efter kolonialmakten var det snarast en förutsägelse om vad som komma skulle på grundval av de privilegier de tillskansade sig. ”Problemet med Nigeria”, skrev författaren Chinua Achebe (1983) ”är klart och enkelt ett misslyckat

Det går att nyansera den bild som här tecknats. Det är emellertid ovedersägligt att de problem som har berörts – med undantag av kapitalflykten – inte alls förekom i den internationella debatten i Generalförsamlingen eller i andra FN-organ, och i givarländernas dokument fanns endast vaga referenser i eufemistiska ordvändningar.

En ljusnande framtid

Den ekonomiska kris som drabbade världen i mitten av 1970-talet fick drastiska effekter med lång efterverkan. Inom OECD-området föll ökningstakten för produktiviteten brant – och vi har ännu ingen bra förklaring till varför detta skedde. Tillväxten stagnerade överallt utom i de oljeexporterande länderna. I många låg- och medelinkomstländer blev stagnationen bestående i den meningen att de vid millennieskiftet var lika fattiga som ett kvarts sekel tidigare.

Mot denna bakgrund har utvecklingen under perioden 2000-2015 varit positiv. Kinas tillväxttakt har mattats på senare år men ligger kvar på en hög nivå. I Indien har ökningen av BNP varit mycket stark under hela perioden. Det är väsentligen utvecklingen i dessa två länder som gjort det möjligt att nå millenniemålet om att halvera extrem fattigdom. Men tillväxten har också varit hög i många andra länder i Asien och Afrika. I världens fattigaste region, Afrika söder om Sahara, ökade BNP med i genomsnitt 6 procent per år 2000-2015. Särskilt snabbt växte produktionen i Etiopien, Ghana, Kenya, Tanzania, Uganda och Mozambique.

En sannolikt viktig orsak till den positiva förändringen i Afrika söder om Sahara är ett ökat inflöde av remitteringar från diasporan i Europa, Nordamerika och Gulfstaterna och privata investeringar. Överföringar från släkt och vänner utomlands har alltid varit viktig. Nu är detta inflöde till länder söder om Sahara ungefär lika stort som biståndet³⁵. Afrika har tidigare i stort sett bara kunnat attrahera

ledarskap (*failure of leadership*). Under sin tid som FN:s generalsekreterare deklarerade Kofi Annan i ett tal inför afrikanska presidenter och regeringschefer den 10 juli 2000 att de själva bar det största ansvaret för kontinentens problem. Vid samma tid instämde Nelson Mandela och Desmond Tutu, som särskilt pekade ut Robert Mugabe. Både akademiker och politiker från Europa och Nordamerika har genomgående uttryckt sig mer försiktigt. Världsbankschefen Barber Conable var emellertid inte ensam när han hävdade att ”många av Afrikas politiska ledare har varit mer intresserade av att behålla makten än av folkets långsiktiga behov”.

³⁵ African Statistical Yearbook 2015, s. 41-43.

investeringar i extraktiva näringar. Denna typ av investeringar har ökat under de senaste 15-20 åren men nu sker också insatser inom servicenäringar och tillverkningsindustri. Den starka tillväxten ”i stora delar av Afrika söder om Sahara det senaste decenniet har” emellertid, enligt Sidas (2015) rapport till regeringen om strukturella orsaker till fattigdom och ojämlikhet, ”ofta gett *blygsam utdelning i termer av minskad inkomstfattigdom*” (kursivering i originalet). På den positiva sidan bör noteras att produktiviteten inom jordbruket ökat i flera afrikanska länder. Tidigare har produktionsökningen nästan helt skett genom att ny mark odlats upp.

Det är en skenbar paradox att det alldeles övervägande antalet mycket fattiga människor nu bor i medelinkomstländer. Världsbanken och OECD använder i sin statistik kategorierna låg- och medelinkomstländer. Under senare år har ett antal mycket folkrika stater – Kina, Indien, Indonesien, Vietnam, Pakistan och Nigeria – flyttats upp i kraft av en högre BNP per capita och det stora *antal* extremt fattiga människor som bor i dessa länder har ”flyttat med”.³⁶ Den andra kategori som rymmer människor som lider akut nöd är de länder som drabbats av långvariga krig och konflikter. Endast 6-7 procent av världens mycket fattiga bor i stabila låginkomstländer, t.ex. Malawi och Tanzania. Extrem fattigdom beror i ökad utsträckning på en ojämlig fördelning av nyttigheter *inom* länder.

Vid millennieskiftet såg utsikterna för demokrati och mänskliga rättigheter ut att vara ljusa. För första gången i världshistorien hade en majoritet länder demokratiskt valda regeringar och EU hade både i ord och i handling tagit ansvar för utvecklingen i Europa. Men därefter har utvecklingen i vissa avseenden snarast gått bakåt. Flera länder har rört sig i auktoritär riktning och yttrandefriheten sitter trängre på många håll. Till och med i länder som är medlemmar av EU har regeringar politiserat domstolar och public service. ”Löftet” om att ekonomisk utveckling och demokrati skulle gå hand i hand har inte infriats, snarast tvärtom. Några av de snabbast växande ekonomierna i Asien och Afrika – Kina, Vietnam, Etiopien, Singapore och Rwanda – är auktoritära och visar inga tecken på politisk liberalisering.

Den mest dramatiska utmaningen handlar om unga människors möjligheter att få ett arbete – den bästa, mest verksamma, kanske

³⁶ Den *andel* av världens extremt fattiga som bor i medelinkomstländer ökade från 7 procent 1990 till 71 procent 2007. Fem länder – Kina, Indien, Indonesien, Nigeria och Pakistan – stod för 60 av dessa 71 procent.

enda, möjligheten att lyfta många människor ur fattigdom till ett meningsfullt liv. Afrika söder om Sahara svarar i dag för endast 3 procent av världens BNP. Fram till 2030 beräknas att denna region kommer att stå för 37 procent av den globala ökningen av människor i arbetsför ålder.³⁷ Motsatsen gäller i Ostasien. Under perioden 1980-2013 stod denna region för mer än en femtedel av den globala ökningen av såväl arbetskraft som BNP. Fram till 2030 kommer befolkningen i arbetsför ålder att *minska* med ca. 5 procent. Den mest dramatiska omsvängningen sker i Kina. Indiens befolkningspyramid har fortfarande en bred bas men andra länder i Asien kan inte förlita sig på en konkurrenskraft som bygger på fortsatt tillgång till lågt betald arbetskraft.

Kan Afrika attrahera företag på kostnadsjakt? Hittills har det inte gått bra. Tillverkningsindustrin svarar idag för endast 6 procent av sysselsättningen och dess andel av BNP har minskat, från 12 till 11 procent under perioden 1980-2013.³⁸ Ett illavarslande förhållande är att den tillväxt som skett i Afrika inte lett till någon strukturomvandling. Utvecklingen i Kina och övriga Ostasien bygger i mycket stor utsträckning på att människor flyttat från lågproduktiv sysselsättning inom jordbruk och informell sektor till jobb i konkurrenskraftig exportindustri. Inga tecken syns ännu på att detta mönster nu upprepas i Afrika.³⁹ Det finns ingen chans att servicesektorn och extraktiva näringar ska kunna ge meningsfull sysselsättning för tio miljoner människor som i Afrika söder om Sahara varje år når arbetsför ålder och de som lämnar ett lågproduktivt jobb inom jordbruket. Hopplöst är det kanske inte – Etiopien, Tanzania och Rwanda är några länder som lyckats locka utländska investerare. Det går emellertid inte att bygga en stabil bas för ökad sysselsättning på förmåner till enskilda företag. Nästan inga länder i Afrika kan erbjuda utländska företag en attraktiv skyddad marknad. Afrikas möjligheter handlar framför allt om stabila och säkra

³⁷ Tillsammans med Sydasiens producerar Afrika söder om Sahara 7 procent av världens BNP. Under de kommande femton åren kommer dessa två regioner att svara för fyra femtedelar av den globala befolkningsökningen.

³⁸ Afrikansk statistik är alltid osäker. I UNU-WIDER (2014b) anges att industrins andel av sysselsättningen i Afrika söder om Sahara (exkl. Sydafrika) var 12 procent 1990 men föll till 9 procent 1995 och har blivit kvar på denna lägre nivå (s. 21). Bortsett från att ett så snabbt fall förefaller osannolikt kan det bero på att siffran inkluderar extraktiv industri.

³⁹ Ett besvärande förhållande är att de länder i Afrika som får mest bistånd har den lägsta sysselsättningselasticiteten. I dess länder ger alltså ekonomisk tillväxt den svagaste utväxlingen i form av jobb. Se Page och Shimeles (2014).

institutioner som minskar osäkerhet och transaktionskostnader för arbetsintensiva företag inriktade på export.

En välkommen utveckling är att flera afrikanska länder håller på att skapa ett skattesystem för att kunna mobilisera inhemska finansiella resurser. Detta är en grannliga uppgift i länder med en stor obeskattad informell sektor. Det går inte att lägga alltför höga skatter på den formella, regelstyrda sektorn. För att bredda basen måste entreprenörer ges möjlighet att lämna den informella sektorn och incitament för att vilja göra det. Det handlar återigen om goda regler och institutioner som man kan lita på.

Utvecklingen hittills under detta millenium ger underlag för en försiktig optimism – men någon afrikansk renässans är det inte fråga om ännu. Även i ett optimistiskt scenario kommer det år 2020 att finnas 24 låginkomstländer, varav alla utom Haiti och Nepal är afrikanska.

En nödvändig perspektivförskjutning

Uppmaningen att ge bistånd riktades 1960 och 1964 till ”ekonomiskt avancerade länder”. Som berättigade mottagare utsågs den grupp som i FN-statistiken då kallades ”utvecklingsländer” (*developing countries*). Om vi bortser från att uppmaningen till generositet också gällde de centralplanerade länderna bestod givargruppen av Västeuropa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland. Japan gav tidigt stöd till exportindustrier i form av mjuka lån till fattiga länder men det är inte sannolikt att regeringen i Tokyo, i början på 1960-talet, kände sig förpliktigad att ge genuint bistånd. De oljeexporterande länderna tillhörde formellt mottagarkretsen men, med undantag av Nigeria, avstod de från att ta emot omfattande traditionellt bistånd. Efter den kraftiga höjningen av oljepriset 1973 började flera OPEC-stater att ge bistånd i storleksordningen 2-4 procent av BNP.

För att diskutera enprocentmålets relevans behöver vi fundera över hur en rimlig indelning av givare och mottagare ut ser i dag? Kina tillhörde egentligen aldrig kretsen mottagare (men tog så sent som 2008 emot ett bistånd på över 1 miljard dollar) och definieras inte som givare i dag men exporterar kapital av betydande omfattning till Tredje världen – en del på generösa villkor. Japan tillhör definitivt den krets som förväntas ge bistånd och flera asiatiska länder har mäلت sig ur kretsen av berättigade mottagare. Paradexemplet är Sydkorea men

också Taiwan och Singapore hör hemma bland länder som snarast bör dela med sig – och gör det. Malaysia är ett gränsfall. Indonesien och Thailand har gjort stora ekonomiska framsteg men här finns många miljoner människor som ännu lever under usla förhållanden.

Latinamerikas position tål att diskuteras, särskilt om biståndets moraliska grund är att resursöverföringen ska ske från rik till fattig eller, åtminstone som ett minimum, på sikt komma de sämre ställda till del. Skälet för inkomstfördelning på nationell nivå är att de välbeställda bör dela med sig till de som har minst. Teoretiskt bör medelklassen som grupp betala en skatt som motsvarar värdet på de förmåner den erhåller. Latinamerika var på 1960-talet och är i dag världens medelklass⁴⁰. Trots detta har kontinenten under ett halvt sekel erhållit ett omfattande nettobistånd från Förenta staterna, Kanada, Japan och Sverige. Om syftet var att förbättra livsvillkor och framtidsutsikter för de sämre ställda är det svårt att se att målet nåtts.

Om det är något som utmärker Latinamerika i jämförelse med andra kontinenter, framför allt Europa och Asien, så är det den ojämna inkomstfördelningen. Trots en viss förbättring under senare år är Brasilien (efter Sydafrika) möjligen det land där inkomster och förmögenhet fördelas mer orättfärdigt än på någon annan plats.

Också i ett annat avseende skiljer Syd- och Mellanamerika ut sig. Här har nationsbyggandet pågått sedan 1800-talets första hälft. Den offentliga förvaltningen förfogar över långt starkare institutioner (på gott och ont) och bättre tillgång till utbildad arbetskraft än så gott som alla afrikanska länder. Den fråga vi redan ställt är alltså befogad. Varför slog inget land i Syd- och Mellanamerika följe med Japan, Sydkorea, Singapore och Taiwan under efterkrigstiden? I alla händelser har vi rätt att konstatera att i kampen om knappa resurser måste Sydamerika och Mexiko stå tillbaka till förmån för Afrika. Länderna i Mellanamerika, med undantag av Costa Rica, och i Karibien bör dock räknas till kretsen av berättigade mottagare.

Vi får då följande konstellationer: Till gruppen givarländer hör alla OECD-länder (med undantag av Chile, Estland, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Turkiet och Ungern) och alla Opec-stater (med undantag av Ecuador, Indonesien, Nigeria och Venezuela). Mottagarkretsen ser ut som följer: Afrika (med undantag av de stora olje- och mineralexportörerna Algeriet, Libyen, Nigeria, Gabon,

⁴⁰ I början av 1950-talet tillhörde flera latinamerikanska länder snarast den rika världen.

Ekvatorialguinea och Angola samt Sydafrika)⁴¹, Pakistan, Bangladesh, Afghanistan, Nepal, Bhutan, Burma, Kambodja, Vietnam, Laos, Filippinerna, Papua Nya Guinea samt de små öarna i Oceanien. Länderna i Mellanamerika (utom Costa Rica) och i Karibien (med undantag av skatteparadis och franska och brittiska besittningar) tillhör också gruppen mottagare. Indien borde kunna resa berättigade anspråk på omvärldens stöd men har deklarerat att de begränsar samarbetet till ett fåtal givare för att minska transaktionskostnaderna.

Vi behöver emellertid inte vara alltför petiga när det gäller gränsdragning. Min poäng är enkel. Vi har i dag en större och flerdubbelt rikare grupp givarländer och en mycket mindre grupp länder som kan resa anspråk på stöd på grund av brist på resurser.

Västeuropa, Nordamerika, Australien, Nya Zeeland och Japan hade 1960 en total befolkning på ca. 630 miljoner. Den samlade produktionen enligt Angus Maddisons historiska statistik uppgick till nästan 4 950 miljarder dollar.⁴² I en Tredje värld från vilken Kina, Sydafrika och oljeexportörerna i Mellanöstern räknats bort bodde samma år nära 1,4 miljarder människor. Deras totala BNP uppgick till 1 766 miljarder dollar. Om de rika länderna hade avstått 1 procent skulle detta ha motsvarat 3 procent av BNP i den nämnda mottagarkretsen. Gör vi det rimliga antagandet att statsbudgeten i fattiga länder uppgick till 15 procent av BNP skulle ett enprocentsflöde ha räckt till en fördubbling.

I dag ser relationerna radikalt annorlunda ut. Totalproduktionen i den ovan angivna nya kretsen av givarländer uppgår till ca. 50 000 miljarder dollar. Den berättigade mottagarkretsens samlade BNP uppgår till 2 400 miljarder dollar.⁴³ Relationen mellan totalproduktionen i mottagare och givare, som år 1960 var 1 till 2,8, är nu 1 till 20, En procent av de rika ländernas BNP motsvarar därför en femtedel av mottagarkretsens BNP, vilket är mer än den genomsnittliga statsbudgeten. En promille skulle räcka för att öka offentliga utgifter med ungefär 15 procent.

⁴¹ Det handlar främst om länder som har en stor export *per capita* av gas, olja och mineraler. Nigeria är naturligtvis ett gränsfall.

⁴² I Maddisons ekonomiska statistik har alla värden räknats om till 1990 års internationella Geary-Khamis dollar. Detta behöver inte bekymra oss här, eftersom det är relationerna mellan givare och mottagare som ska belysas. Se Maddison (2003)

⁴³ Dessa dollar kan inte jämföras med Maddisons beräkningar för 1960,

Frågan är om detta nya perspektiv har fått genomslag i biståndspraktik, debatt och forskning. I en mening är det uppenbart att fokus flyttats från Asien till Afrika. I andra avseenden är det inte lika uppenbart att perspektivet förändrats och vilka lärdomar som ska dras av 65 års erfarenheter. Jag väljer att ta som utgångspunkt två rapporter som båda bygger på en massiv mobilisering av vetenskaplig expertis. Världsbanken tog, med finansiellt stöd från Sverige och några andra länder, initiativet till en kommission för tillväxt och utveckling som 2008 publicerade *Tillväxtrapporten*.⁴⁴ Det andra projektet, *Research and Communication on Foreign Aid (ReCom)*, organiserades av FN-universitetets forskningsinstitut WIDER (World Institute for Development Economics Research), som ligger i Helsingfors⁴⁵.

Utgångspunkten och syftet för de två rapporterna skiljer sig åt. Tillväxtkommissionen försöker frilägga ett recept för hur ett låg- eller medelinkomstland kan nå en hög och uthållig tillväxt. ReCom vill ge råd för hur biståndet bör utformas i framtiden och riktar sig till givarländer. Det är ändå slående att skillnaden blivit så stor. Tillväxtkommissionen vänder sig klart och tydligt till makthavare i låg- och mellaninkomstländer. Rapporten är rik på försiktigt formulerade synpunkter och observationer men huvudbudskapet är enkelt och entydigt. För att nå en stark, självbärande och uthållig tillväxt krävs en hög investeringsnivå som i allt väsentligt måste komma ur inhemskt sparande. En avgörande förutsättning för att genomföra denna strategi är att den utformas, ägs och genomförs av en ”kompetent, trovärdig och engagerad regering” (*capable, credible and committed*). ReComs uttalade målsättning är att analysera biståndet (som genomgående kallas ”aid”) men det blir ändå problematiskt att mottagarländerna inte finns med i bilden. De framsteg som gjorts tillskrivs biståndet och mer behövs på snart sagt alla områden. Adressaten är framför allt ”givare” som bör förändra sina prioriteringar i enlighet med ReComs rekommendationer. Vid genomläsning av *Aid in a Post-2015 World* (UNU-WIDER, 2014a) undgår man inte intrycket att regeringar i

⁴⁴ Gruppen bestod av 18 aktiva eller f.d. politiska ledare, en tjänsteman i Världsbanken samt två ekonomer som mottagit Riksbankens ekonomipris, Robert Solow och Michael Spence. Kommissionen kunde dra på Världsbankens omfattande resurser och anlita inemot 250 experter (ofta världsledande ekonomer) för att skriva uppsatser och delta i seminarier.

⁴⁵ I detta projekt deltog mer än 300 forskare från 59 länder. De producerade 247 rapporter som diskuterades vid sju internationella resultatkonferenser och mängder av andra akademiska sammankomster. Projektets rekommendationer finns mycket kort sammanfattade i dokumentet *Aid in a Post-2015 World* (UNU-WIDER, 2014a). Projektet erhöll finansiellt stöd från bl.a. Sida.

mottagarländer snarast är ett störande element. Men detta alltför korta dokument gör inte ReCom-projektet rättvisa. Sammantaget ger de många rapporterna en utomordentligt ingående och detaljrik empirisk redovisning av situationen i låg- och medelinkomstländer, särskilt de afrikanska. Budskapet till givarländer är klart. Framför allt i Afrika måste biståndet inriktas på program som ger unga människor möjlighet till meningsfull sysselsättning. Detta innebär att prioritet måste ges åt insatser som höjer produktiviteten i jordbruket och ger förutsättningar för arbetsintensiv exportindustri.

Båda rapporterna lider av att de är kommittéprodukter med en representation som utesluter tydlig kritik av både givare och mottagare. Tillväxtkommissionen nämner frågan om bistånd kan göra mer skada än nytta utan att ha berört de viktigare avarterna. Utan att egentligen ha diskuterat frågan konstateras att ”dessa farhågor är svåra att bevisa, men lika svåra att avvisa”.

Både ReCom och Tillväxtkommissionen behandlar i försiktiga ordalag problem med mindre god samhällsstyrning. Ingen av rapporterna gör emellertid något försök att bedöma kostnaderna för korruption och kleptokratiskt vanstyre. De skarpaste formuleringarna finns, intressant nog, i samband med inkomsterna från koncessioner för att utvinna olja och gas eller att bryta malm.⁴⁶ Det är symtomatiskt att ReCom ger givarna ansvaret för att bistå mottagarlandets regering i kampen mot korruption.

Globala nyttigheter

Under senare år har svårigheten att förmedla bistånd genom regeringskontrollerade kanaler i sviktande stater fått ökad uppmärksamhet. Av Sidas årsredovisning 2014 framgår att det bilaterala biståndet regelmässigt kanaliseras ”genom multilaterala organisationer eller via civilsamhällets organisationer” (s. 20). En annan utväg är att flytta biståndsinsatserna till en global nivå med inriktning på att producera nyttigheter av värde för människor i låg- och medelinkomstländer. Flera organisationer och forskare hävdar

⁴⁶ Tillväxtrapporten, men inte ReCom, nämner EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*) som bl.a. innebär att koncessionshavare uppger vad de betalar och regeringar vad de erhåller. Om det finns en skillnad så vet man att en del hamnar i fel ficka. Systemet är frivilligt. Demokratiska Republiken Kongo (f.d. Zaire) erhöll 2006 officiellt 86 000 dollar i koncessionsinkomster (*mineral royalties*), vilket förefaller vara i underkant.

emellertid att oberoende av hur stora svårigheterna än är måste biståndet inriktas på att stärka nationell kapacitet att förse medborgarna med vård-skola-omsorg. Det duger helt enkelt inte att ge upp idén om nationellt ägande och att målet är att bidra till en självbärande tillväxt.

Två nyligen presenterade rapporter får illustrera denna problematik. Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) publicerade 2014 rapporten *Sweden's Development Assistance for Health – Policy Options to Support Global Health 2035 Goals* (Yamey et al., 2014) som beräknade kostnaderna för att lyfta hälsostandarden i alla låg- och mellaninkomstländer. Året därpå presenterades en rapport från Overseas Development Institute (ODI) – *Financing the Future* (Greenhill et al., 2015) – som tar sikte på att höja inkomsterna för de allra fattigaste hushållen samt garantera sjukvård och utbildning i låg- och mellaninkomstländer⁴⁷.

EBA-rapporten bygger på den s.k. Lancet-studien (*Lancet Commission on Investing in Health, CIH*), som presenterade en plan för hur man skulle lyfta hälsostandarden i alla låg- och medelinkomstländer vad gäller barnadödlighet och dödlighet i infektionssjukdomar till den nivå ”som i dag råder i de medelinkomstländer som har bäst hälsa”. För perioden 2016-2035 krävs en satsning på i runda tal 1 410 miljarder dollar utöver vad som redan görs. Större delen av kostnaden, ca två tredjedelar, avser medelinkomstländer där flertalet mycket fattiga människor bor. Årskostnaden stiger från mindre än 60 miljarder dollar i början av perioden till nära 90 miljarder under de sista åren. I rapportens räkneexempel finansieras detta med bistånd och inhemskt sparande i berörda länder. Författarna anser att Sverige och andra givarländer i alltför stor utsträckning finansierar insatser på lokal nivå samtidigt som stödet för ”globala funktioner” (forskning, informationskampanjer, politiskt ledarskap m.m.) är alltför litet. Därför föreslås att biståndet i högre grad inriktas på hälsoområdet med tonvikt på globalt samarbete. Viktigare är att låginkomstländer förutsätts finansiera större delen av programmet genom att ta i anspråk två tredjedelar av den förväntade ökningen av statsutgifter under perioden fram till 2035 (s. 23). Prognoserna för både biståndets och bruttonationalproduktens framtida storlek förutsätter en stabil ekonomisk expansion.

⁴⁷ Rapporten är finansierad av Sida och av Bill and Melinda Gates stiftelse.

ODI-rapporten tar ett bredare grepp. Den består egentligen av tre separata program med ett gemensamt mål – att förbättra situationen för de allra fattigaste hushållen. För att säkra en inkomst på 1,25 dollar per dag föreslår författarna ett *Bolsa Familia Global*, efter brasiliansk förebild. Det finns fortfarande 550 miljoner individer som inte når denna nivå. Detta delprogram tar också sikte på att bygga upp ett försäkringssystem som omfattar ersättning i händelse av arbetslöshet och sjukdom samt pension (s. 29). Den årliga kostnaden beräknas till 42 miljarder dollar. Ett andra delprogram ska garantera grundutbildning för barn i berättigade familjer till en kostnad av 32 miljarder dollar. Den tredje komponenten ska ge tillgång till god sjukvård (*universal health coverage*). Kostnaden per år uppgår till 74 miljarder dollar. Den samlade investeringen blir således nästan 150 miljarder dollar per år, vilket ganska exakt motsvarar det offentliga biståndet 2013. En del av dessa kostnader ska emellertid finansieras genom inhemskt sparande i berörda länder. Författarna utgår från att ”utvecklingsländer erhåller intäkter i linje med deras beräknade beskattningsförmåga och allokering hälften av totala resurser till sociala sektorer” (s. 11)⁴⁸. På detta sätt krymper det gap som ska finansieras med bistånd till 84 miljarder dollar.

ODI-rapporten skiljer sig från EBA-rapporten på ett intressant sätt. Trots att författarna är medvetna om de minst utvecklade ländernas svaga administrativa kapacitet och ”politiska problem” (*political constraints*)⁴⁹ insisterar de på att alla programmen måste ”levereras” genom nationella institutioner. De oundvikliga problemen ska lösas genom att givarna försöker hitta lämpliga nationella partners inom regeringen och stärker mottagarlandets kapacitet. ODI-rapporten föreslår helt enkelt att givarländerna ger regeringarna ett erbjudande som de inte kan tacka nej till. Det land som tackar ja kommer att få generös och uthållig finansiering under 20 år.⁵⁰ Författarna vill också radikalt förändra ”leverantörssidan”. I stort sett

⁴⁸ Denna citerade passus är oklar på flera punkter. Vad syftar ”utvecklingsländer” på? Det intressanta är ju låginkomstländernas förmåga att ta in skatt och omfördela till sociala ändamål. Det framgår inte av rapporten hur faktiska skatteinkomster förhåller sig till berörda länders ”beräknade beskattningsförmåga”.

⁴⁹ Det finns i rapporten inte ett ord om korruption och politiskt vanstyre. Den eufemism som genomgående används är ”political constraints”.

⁵⁰ Kraven på mottagarländer är överraskande och orealistiskt stränga. ”Varje felallokering eller förskingring” kan ”automatiskt” leda till att stödet dras in. Om dessa regler gällde för EU:s jordbruks- och regionalpolitik skulle programmen gå i stå.

alla insatser ska förmedlas av nya internationella institutioner eller genom nära samarbete mellan existerande multilaterala organ.

I båda rapporterna föreslås en kraftig omDisposition av det ökade biståndet länkad till att mottagarländernas regeringar förändrar sina statsfinansiella prioriteringar under lång tid. Detta är precis den typ av frågor som i en demokrati ska debatteras och prövas mot alternativa ändamål. Det går sålunda mycket lätt att argumentera för att det internationella utvecklingsarbetet måste fokusera på att i Afrika söder om Sahara främja en utveckling som bärs av en arbetsintensiv och konkurrenskraftig exportindustri samt högre produktivitet i jordbruket. Detta är t.ex. ReComs slutsats. Nya jobb inom tillverkningsindustri har hög multiplikatoreffekt på sysselsättning. Denna utveckling kan bara komma till stånd om utländska företag i större utsträckning väljer att flytta tillverkning till regionen. Prioriterade insatser blir då investeringar i infrastruktur, forskning, utbildning av ingenjörer, ekonomer och agronomer samt goda institutioner som håller transaktionskostnader på rimlig nivå. Detta alternativ ställer på sin spets den svåra och obekväma frågan om hur man bäst lyfter människor ur fattigdom. Ska resurser inriktas på direkta insatser för de allra fattigaste eller ska man sätta sin lit till omedelbart produktiva investeringar som på sikt ”lyfter alla båtar”?

Det finns också anledning att sätta en del frågetecken för olika förslag och argument i de båda rapporterna. Det framgår sålunda inte av EBA-rapporten varför Sidas satsning på lokala insatser skulle vara så uppenbart missriktad. Författarna till ODI-rapporten menar för övrigt att nationella och lokala institutioner måste stärkas för att kunna förmedla de insatser som krävs.

EBA-rapporten är starkt inriktad på medicinsk forskning i snäv mening. Sålunda utesluts explicit effekter av tillgång på rent vatten och förbättrade sanitära förhållanden (s. 89). Det noteras att trafikolyckor är den vanligaste orsaken till att unga människor dör, särskilt i Afrika söder om Sahara (s.59), men det finns inga förslag om att förbättra den fysiska trafikmiljön. Än märkligare är att preventiva åtgärder för att främja människors hälsa får en så undanskymd plats i EBA-rapporten – totalt mindre än en sida (s. 25-26). Det framgår att skatter på tobak, alkohol och socker kanske kan förlänga livet för flera tiotals miljoner människor och generera mer än 100 miljarder dollar i årliga

skatteintäkter⁵¹. I en situation då det gäller att fördela knappa resurser måste rimligen denna typ av preventiva insatser få förtur – särskilt som de i stort sett kan finansiera hela det föreslagna programmet.

ODI-rapporten har den sympatiska egenskapen att den tar på allvar problemet att förmedla insatser genom sviktande staters egna institutioner. Det finns emellertid ett avgörande faktum som nämns men aldrig diskuteras. Den grupp mycket fattiga det handlar om kommer till 68-72 procent från etniska minoriteter (s. 19). I detta perspektiv får uppdraget – att utforma insatser ”så att de ger stöd för länders ansträngningar att nå de fattigaste av de fattiga och anpassas till varje lands speciella förhållanden, och ger stöd för den typ av fattigdomsinriktad tillväxt som gynnar alla och garanterar en anpassningsförmåga som skyddar familjer mot risken att åter hamna i fattigdom” – en helt annan dimension. Rapporten säger inget om vilka minoriteter det handlar om i berörda länder. Vi vet emellertid att det finns starka politiska hinder att avdela resurser för etniska minoriteter. Det finns generösa resurser i EU-budgeten avsedda för romer, men ingen politiker i Bulgarien och Rumänien agerar aktivt för att de ska användas. Det är en illusion att tro att en regering i Myanmar ska förmedla bistånd till rohingyafolket⁵².

Både EBA- och ODI-rapporten bygger på den icke uttalade förutsättningen att det finns ett givet utrymme att disponera. Jag är övertygad om att argumenten för de framlagda förslagen skulle ha haft

⁵¹ Yamey et al. (2014) anger att en skatthöjning på 50 procent enbart på cigaretter skulle ”förhindra ungefär 20 miljoner dödsfall” (sic) och generera årliga extrainkomster för staten på 20 miljarder dollar under de närmaste 50 åren. En lika stor höjning av tobaksskatten i Indien skulle ge 4 miljoner människor ett längre och friskare liv och statskassan skulle få ett årligt tillskott på 2 miljarder dollar. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) ökar rökningen nu bara i 27 länder – sjutton av dessa ligger i Afrika. Om vi skulle utsträcka skatthöjningarna till alkohol, bensin och socker skulle effekterna för alla låg- och medelinkomstländer handla om ett bättre och längre liv för kanske 100 miljoner människor och en förstärkning av statskassan på långt över 100 miljarder dollar per år. Denna grova beräkning bygger helt på att de beräkningar som anges (Yamey et al., 2014, s. 26-27) är korrekta. Det måste dock tillfogas att det inte är lätt att höja skatten på socker. Varje försök, varhelst i världen det sker, bekämpas av en extremt mäktig och effektiv organisation – *Big Soda* – med Coca-Cola och PepsiCo i spetsen (se Marion Nestles (2016) bok *Soda Politics: Taking on Big Soda (and Winning)*).

⁵² Det finns numera, inte bara i Sverige, ett starkt fokus på insatser som ska hjälpa fattiga människor till ett bättre liv. Man väntar sig då att finna en grundlig empirisk redovisning av vilka dessa människor är. Nu får man lätt intrycket att de helt enkelt är en procentuell andel av världens befolkning. Men Hemingways svar till Scott Fitzgerald var fel. Skillnaden mellan rik och fattig är inte *bara* – kanske inte ens huvudsakligen – att den förstnämnde gruppen har mer pengar.

en helt annan skärpa om det hade handlat om en tävlan om knappa resurser.

Har biståndet gjort nytta?

Bland de forskare som tidigt dömde ut biståndets möjligheter fanns, vid sidan av René Dumont, också "the usual suspects" Milton Friedman, Friedrich Hayek och Robert Nozick. Den mest uppmärksammade kritikern är emellertid P.T. Bauer och det finns goda skäl för detta. Till skillnad från flera fåtöljekonomer hade han erfarenhet av faktiska förhållanden i flera länder i Afrika och Asien. I en tidig bok – *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries* – tecknade Bauer (1957) en optimistisk bild av den utveckling som skett i stora delar av Afrika och Asien, särskilt Nigeria, övriga delar av Västafrika och Malacka, från slutet av 1800-talet och under 1900-talets första hälft. Den "tillväxt som ägt rum räcker mer än väl för att avfärda föreställningen att dessa länder stagnerar eller att de på något sätt skulle vara fångna i en fattigdomsfälla."⁵³ Han tillbakavisade också med gott empiriskt stöd föreställningen att afrikaner inte skulle svara på ekonomiska incitament och påpekade att de utvecklingsplaner som redan vid denna tid producerades i stor mängd styrdes av "motiv som hade svagt samband med deras tillförlitlighet".

När det internationella utvecklingssamarbetet inleddes på allvar blev Bauer en av dess mest ihärdiga kritiker. Kärnan i kritiken var att bistånd oundvikligen innebar att regeringar fick resurser som stärkte deras politiska makt och möjligheter att reglera ekonomin i eget intresse. Detta kunde, i Bauers värld, bara få "negativa och ibland rent förödande effekter". Till skillnad från vad praktiskt taget alla andra ekonomer ansåg hävdade Bauer att bistånd innebar att resurser överfördes från "mer produktiva människor till mindre produktiva."⁵⁴

⁵³ Allan McPhee (1926) talar till och med om *The Economic Revolution in British West Africa*. Se även Lewis (1969) och Bauer (1981).

⁵⁴ För säkerhets skull måste sägas att det inte finns några formuleringar som antyder att Bauer skulle ha några rasistiska åsikter. Han är tvärtom full av beundran för alla småbrukare som snabbt och effektivt anpassar sig till marknadens krav. Det finns ett kuriöst inslag i Bauers kritik som inte har uppmärksammats. I boken *Equality, the Third World and Economic Delusion* (1981) hävdar han att "biståndets bidrag till Tredje världens utveckling kan aldrig bli annat än marginell (*extremely small*)". Detta var på 1980-talet inte sant. Flera utvecklingsländer fick då en mycket betydande del av investeringsbudgeten finansierad med bistånd. Bauers skruvade argumentering för att biståndet trots sin litenhet kan få så förödande konsekvenser blir därför rätt märklig. Bauers resonemang är emellertid intressant

På senare tid har Bauer fått medhåll från flera journalister och forskare,⁵⁵ senast också av 2015 års mottagare av Riksbankens ekonomipris, Angus Deaton. De bygger alla sin kritik på det som skett i låg- och medelinkomstländer under det senaste halvsekle. Också politiker i mottagarländer, t.ex. Paul Kagame i Rwanda, har ifrågasatt om bistånd bidrar till tillväxt. Internationella valutafondens chefsekonom Raghuram Rajan, senare chef för Indiens centralbank, hävdade 2005 att bistånd trängde ut arbetsintensiv export med allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser.⁵⁶ Riddell (2007) citerar Världsbankens Afrikachef som också menade att bistånd kan ha gjort mer skada än nytta. Bland de mer positiva bedömningar som gjorts står den tidigare nämnda ReCom i särklass. I den korta sammanfattningen av en omfattande kartläggning slås fast att vår ”analys av aggregerade data visar att den årliga avkastningen på bistånd varit 7 procent över 35 år”. Ett viktigt skäl till detta resultat är att utvecklingssamarbetet får effekt på lång sikt – ”och de långsiktiga effekterna har nu kommit”⁵⁷. Världsbanken hävdar också att merparten av deras projekt lyckas.

och på inget sätt befängt, men abstrakt. Kärnan är att han antar att det alltid finns ett alternativ till bistånd – att låna på den internationella kapitalmarknaden. Det enda biståndet kan åstadkomma är därför att förbilliga upplåningen (Bauer, 1981, s. 100-103). Till slut blir Bauers litania om allt elände bistånd *alltid* ställer till med rätt svårsmält.

⁵⁵ T.ex. Meredith (2016); Moyo (2009); Smith (2003); Ayittey (2005); Nugent (2004); Collier (2007); Easterley (2002); och Karlström (1996).

⁵⁶ Collier (2007), s. 121.

⁵⁷ ReComs slutsats bygger på Arndt; Jones och Tarp (AJP) (2015). Denna studie är inte omedelbart lättillgänglig men den grundläggande logiken är enkel och klar. Eftersom en stor del av biståndet går till hälsovård och utbildning måste vi acceptera att avkastningen får sin fulla effekt långt efter investeringen. Det blir dock inte klarlagt varför effekten är negativ under de första fem åren och positiv först under de följande trettio åren. Utgångspunkten för den simuleringsmodell som AJP bygger är ett tiotal empiriska studier som utförts under perioden 2008 till juli 2014 med Rajan och Subramanian (RJ) (2008) som inspiratör. Med nödvändighet måste en metamodel byggas på ett stort antal förenklande antaganden. Bland annat antas den inhemska sparkvoten vara konstant och utan bistånd är ”produktivitet och både kvalitet och kvantitet av humankapital konstant”. Detta måste såvitt jag kan se innebära att alla produktivitetsvinster tillskrivs biståndet – och biståndets slutliga effekt för total produktivitet (*terminal impact of aid on aggregate productivity*) förutsätts vara positiv. AJP konstaterar att ”varje föreställning att strukturella ekonomiska parametrar är i huvudsak stabila, antingen mellan eller inom länder och över tid, är heroisk”. Det är inte uppenbart vad denna simuleringsmodell tillför som man inte får reda på genom att ta del av de empiriska studierna. Direkt tveksamt blir det när AJP företar ”rimliga modifikationer” av RJ:s beräkningsmodell så att den visar ett positivt samband mellan bistånd och tillväxt som inte finns i den ursprungliga studien. I ReComs sammanställning *Aid, Growth and Employment* sägs helt korrekt att de inte finner något systematiskt samband. Också en annan diskrepans är betänksam. AJP skriver att i flertalet fall är sambandet mellan bistånd och tillväxt positivt och ”bara i två fall (Ghana och Tanzania) förefaller effekten av bistånd vara negativ och

Flera andra stora undersökningar av biståndets effekter, t.ex. Cassen (1984) och Riddell (2007), stannade för mindre tvärsäkra slutsatser. Cassenrapportens summering av biståndets betydelse för tillväxt och fattigdomsbekämpning är en aning mångtydig vilket väl speglar svårigheten att finna allmängiltiga sanningar. Något samband mellan inflöde av bistånd och ökning av BNP står inte att finna vilket förklaras med att bistånd bara är en liten faktor bland många andra. Samtidigt sägs att biståndet till länder söder om Sahara på 1980-talet svarade för 50 procent av investeringarna och 40 procent av importen. Även om detta bistånd inte hade några långsiktiga effekter så borde det ha registrerats i statistiken om det inte *omedelbart* placerades på konton utomlands. Med en uppgiven suck konstaterade författarna att ”man skulle vara gladare om det fanns ett starkare samband mellan bistånd och tillväxt i den internationella statistiken”. Rörande effekterna på fattigdomen konstaterade författarna att andelen fattiga ökade och att de fattiga blev fler men ”icke desto mindre, bistånd har hjälpt de fattiga”.

I litteraturen refereras ofta till Clemens et al. (2012) studie som anger att en ökning av biståndet ger en avkastning på 0,1-0,2 procent. ODI-studien *Financing the Future* (Greenhill et al., 2015) redovisar flera studier som antyder att bistånd har positiv effekt i medelinkomstländer men inte i låginkomstländer.

Ett förhållande som ofta glöms bort är att bistånd oundvikligen har höga transaktionskostnader av den enkla anledningen att regering och förvaltning i jordens fattigaste och ofta sviktande stater ska förhandla med och anpassa sig till önskemål från flera hundra givare som satsar på allt mindre projekt. ReCom rapporterar att beslut av 197 nationella myndigheter och 262 multilaterala organ genererar ca. 100 000 pågående projekt (*ongoing aid projects annually*). Den genomsnittliga storleken är liten och, trots givarländernas överenskommelse i Paris 2005 om bättre samordning och större projekt, så tycks de i stället bli mindre. Medianstorleken föll från 120 000 dollar 2006 till 70 000 dollar 2010⁵⁸.

Angus Maddisons (2003) beräkningar av den långsiktiga utvecklingen inger bekymmer framför allt vad gäller biståndets

signifikant”. I sammanfattningen framhålls att en ”särskild studie har gjorts för två länder (Ghana och Tanzania) vilka krävde mer ingående analys och förklaring”.

⁵⁸ UNU-WIDER (2014b), s. 51.

effekter i Afrika. Utvecklingen i Latinamerika var stark under hela perioden 1870-1913 då per capita-inkomsten ökade snabbare än i Västeuropa. Åren 1950-1973 låg den årliga tillväxten på 2,6 procent för att 1973-2001 falla under 1 procent. Indiens utveckling var svag under kolonialtiden men ökningen av BNP per capita nådde 1,4 procent 1950-1973 och 3 procent 1973-2001. I Asien, exklusive Indien och Kina, var ökningstakten ungefär 0,5 procent 1870-1950 för att 1950-2001 hamna på ca. 3 procent – väsentligen buren av tigerekonomiernas exportledda expansion. Afrikas tillväxt var i detta perspektiv fullt respektabel för hela århundradet före första världskriget. Perioden 1913-1950 ökade nationalinkomsten per capita med 0,9 procent per år vilket var långt snabbare än i Asien och ett snäpp över genomsnittet för hela världen. Under perioden 1950-1973 ökade tillväxttakten i Afrika till 2 procent vilket kan bero på tillskott av bistånd men knappast på oljeinkomster. Efter 1973 föll den årliga ökningen av BNP till anemiska 0,2 procent – trots ökat bistånd. En orsak till den svaga tillväxten är krig och konflikter men en fyrfaldigad nota för oljeimport spelade också roll.

Det finns ingen rimlig möjlighet att göra en värdering med giltighet för all den verksamhet som under mer än ett halvsekel rubricerats som bistånd eller utvecklingssamarbete. Under denna rubrik har samsats bundna krediter, som ledde till import till inflaterade priser av utrustning som aldrig kom till användning, och livsmedelsbistånd⁵⁹, som slog ut lokal produktion, med insatser, som utrotat smittkoppor och flodblindhet, samt långsiktig finansiering av forskningsinstitut som ICDDR,B⁶⁰, ICIPE⁶¹ i Nairobi och International Vaccin Institute i Sydkorea – en del av dem världsledande. Provkartan på spektakulärt misslyckade projekt är omfattande i Afrika, Asien och Latinamerika. Men den krymper i jämförelse med det sovjetiska experimentet och det är inte osannolikt att graden av tillkortakommanden, relativt sett, är lika frekvent inom EU:s regionalpolitik. Det famösa East African Groundnut Scheme inträffade på kolonialtiden. Den brittiska regeringen ville råda bot på bristen på vegetabiliska oljor och inledde 1947 ett investeringsprogram för att plantera jordnötter i Tanganyika. Kostnaden uppgick till 36 miljoner pund men när försöket uppgavs 1951 hade produktionen inte

⁵⁹ Livsmedelsbistånd från givarländer kostar normalt ca. 50 procent mer än vad som kan upphandlas lokalt (Riddell, 2007).

⁶⁰ International Centre for Diarrhoeal Disease Research, Bangladesh.

⁶¹ African Insect Science for Food and Health.

nått upp till den mängd jordnötter som importerats och använts som utsäde⁶². Riddell menar att projekt ofta lyckas nå sina specifika mål men att framgången bli mindre synlig när externa experter granskar de långsiktiga effekterna. Under det kalla kriget bortsåg avsändaren regelmässigt ifrån att endast en bråkdel av biståndet nådde tilltänkta mottagare. Mäter vi i termer av minskad spädbarnsdödlighet, fullbordad utbildning och ökad medellivslängd så ser vi massiva framsteg som endast indirekt och diffust återspeglas i ekonomisk tillväxt⁶³. Den gröna revolutionen som bidragit till att öka livsmedelsproduktionen i framför allt Asien hör till stor del också hemma på plussidan. Det är möjligen signifikativt för hur vitt åsikter går isär att insatser av frivilliga organisationer och humanitärt bistånd av många anses självklart värdefulla medan andra inte tycks kunna se några försonande drag. Vi måste kanske nöja oss med den bräckliga konsensus som tycks finnas i forskarsamhället att den samlade nettoeffekten varit liten men positiv. Det råder emellertid i stort sett total enighet om att den politik som mottagarlandet för har avgörande betydelse för att nå uppsatta mål.

Men naturligtvis går det inte att räkna fram en meningsfull, *genomsnittlig* avkastning på de biljoner dollar som utbetalats i form av bistånd under efterkrigstiden. Om vi över huvud vill försöka belysa situationen måste det ske land för land. Det går då inte att befria sig från tanken att Haiti och Nepal drabbats svårt av ett generöst bistånd under lång tid. I Taiwan och Sydkorea är det å andra sidan ovedersägligt att ett tidigt omfattande bistånd lade grunden för en klok politik som framgångsrikt kombinerade skydd av hemmamarknaden med satsningar på export.

Sammanfattning och slutsatser

De stater som blev självständiga strax efter andra världskriget möttes med entusiasm och välvilja bland allmänhet och media. Det var heller inte ovanligt eller orimligt att enpartistaten sågs som en tillfällig, kostnadseffektiv lösning. Den tillväxt som registrerades i Tredje

⁶² Ett senare lika magnifikt misslyckande är Margaret Thatchers älsklingsprojekt i Malaysia – Pergaudammen. Se Tim Lankesters (2012) kompakta redogörelse i *The Politics and Economics of Britain's Foreign Aid: The Pergau Dam Affair*.

⁶³ Detta är på inget sätt unikt. Robert J. Gordon (2016) visar i sin massiva och väldokumenterade studie av *The Rise and Fall of American Growth* att den välfärdsökning som skedde i Förenta staterna 1890–1940 inte alls kan utläsas i BNP-statistiken

världen in på 1970-talet tycktes besanna föreställningen att det som behövdes var kapital och att detta fick en högre avkastning när det investerades i fattiga länder.

Denna välvilja blev bestående, trots att utvecklingen i stora delar av Tredje världen stagnerade under mer än ett kvarts sekel och förhoppningar om en utveckling mot mer demokratiska styrelseformer grusades⁶⁴. Enpartistater utvecklades i många fall till kleptokratiska diktaturer och befrielseörelser skaffade sig snabbt stalinistiska vanor. Retoriken var ofta socialistisk men i praktiken handlade det om ett regelverk som berikade en stadsbaserad elit. En övervärderad valuta var oftast inte en misslyckad ekonomisk politik utan en åtgärd som passade bra för den som kunde skaffa hårdvaluta till officiell kurs. Så länge det kalla kriget pågick hade politiskt vanstyre ingen påverkan på vare sig volym eller inriktning av biståndet. Att den internationella debatten i olika FN-organ handlade mer om biståndsvolym och nästan inte alls om behov av reformer passade helt enkelt både mottagare och givare.

Inom många givarländer – de nordiska länderna, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland – fanns en stark opinion som inte ville ifrågasätta det berättigade i ett generöst bistånd och frivilligorganisationer som måste visa goda resultat för att finansiera sin överlevnad.

Men vi kan inte längre ha en politik där det överordnade målet är att betala ut ett visst belopp. Utgifter på mer än 40 miljarder kronor kan inte försvaras med att det finns en ram som måste fyllas. Framgång kan inte mätas som kostnad. Det är nödvändigt att fokusera på vad vi gör och åstadkommer och låta förväntade resultat motivera anslagets storlek. Det finns flera indikationer på att regeringen och Sida vid flera tillfällen haft mer pengar än man kunnat använda med önskvärd omsorg. Inte sällan har lösningen blivit att ge extra stora bidrag till internationella program eller att agera *Zahlmeister* för projekt som i huvudsak utförs av andra länders biståndsmyndigheter. Enligt verkets årsrapport 2014 förmedlas 60 procent av biståndet via multilaterala organisationer och 30 procent genom icke-statliga organisationer och civilsamhället.

⁶⁴ I det enda land som fortfarande tävlar med Sverige om att nå enprocentmålet, Norge, talar Terje Tvedt om en nationell ”godhetsregim”. Se Reinert (2016), s. 169.

Den krets av länder som på 1960-talet ansågs förpliktade att ge bistånd till fattiga länder är i dag långt rikare och har fått fler medlemmar. De länder som är i behov av traditionellt bistånd finns i dag med vissa undantag i Afrika söder om Sahara. Denna region är inte bara klart fattigast – den attraherar utländska investeringar i ringa utsträckning och får mindre remitteringar från diasporan⁶⁵. Redan ett bistånd på en tiondels procent av den nya givarkretsens BNI motsvarar 20-30 procent av de samlade statsutgifterna i länderna söder om Sahara. Det är inte pengar som saknas utan en politik som skapar goda institutioner och attraktiva möjligheter att investera i konkurrenskraftig, arbetsintensiv industri.

Indien har starkt begränsat kretsen av mottagarländer och motiverat detta med att transaktionskostnaderna är för höga. Flera asiatiska länder har i kraft av hög ekonomisk tillväxt under många år anslutit sig till den grupp som ger bistånd. Brasilien både ger och får. Också mycket fattiga länder antyder att de kommer att fasa ut biståndet inom en snar framtid. Det är anmärkningsvärt att det på givarsidan inte finns en engagerad diskussion om en exitstrategi⁶⁶.

Det finns naturligtvis flera alternativ till det nuvarande enprocentmålet. För att ge stadga åt den följande diskussionen vill jag emellertid börja med att utveckla mitt eget förslag. Det bygger i allt väsentligt på hur regering och riksdag tar ställning till anslagen för forskning. Detta sker vart fjärde år och bygger på ett omfattande beslutsunderlag som inlämnats till regeringskansliet från forskningsråd, lärosäten och andra intressenter. Civilsamhällets organisationer och många enskilda forskare tar regelmässigt detta tillfälle för att föra fram idéer om hur forskningen ska utvecklas och organiseras. Resultatet är en intensiv och upplysande debatt.

Denna modell skulle innebära att Sida får i uppdrag att utarbeta ett mer omfattande underlag inför regeringens och riksdagens beslut om biståndets omfattning, inriktning och målsättning inför varje fyraårsperiod. Andra myndigheter och civilsamhällets organisationer anmodas eller inbjuds att komma med synpunkter. Det kommer inte

⁶⁵ Remitteringar till Afrika söder om Sahara uppgick 2015 till 35 miljarder dollar medan Latinamerika inkl. Karibien fick dubbelt så mycket. Syd- och Ostasien mottog vardera omkring 120 miljarder dollar.

⁶⁶ Foreman (2012), s. 146-48, anger att Storbritannien fick agera diplomatiskt för att få fortsätta att ge bistånd till Indien.

att saknas frivilliga debatttagare. Sida kommer sannolikt att engagera forskare för att belysa särskilt viktiga och aktuella aspekter.

Detta tillvägagångssätt har flera fördelar. Vi får en naturlig och rationell beslutsordning där regering och riksdag först tar ställning till vad som är rimligt och möjligt att göra och därefter anvisar medel för att utföra uppdraget. riksdagens utrikesutskott kommer att få en rik och problematiserad information som förhoppningsvis leder till en parlamentarisk debatt om framtidens internationella utvecklingssamarbete. Det blir naturligt, både i den politiska och i den allmänna debatten, att granska och bedöma biståndets olika komponenter på dess egna meriter. Sida får tillfälle att definiera de personella resurser som fordras för att förverkliga fastställda mål.

Att ta beslut i rätt ordningsföljd garanterar inte måluppfyllelse. Det går inte, vare sig det gäller forskning eller internationellt utvecklingssamarbete, att garantera ett visst resultat. Det handlar i båda fallen om en riskfylld verksamhet – och en rätt att ta stora risker. Däremot är det möjligt att bedöma och kvalitetssäkra själva verksamheten. Det är också nyttigt att med en viss frekvens begrunda vilka mål som är rimliga och möjliga att nå. Det överordnade målet för svenskt bistånd är fattigdomsbekämpning. Sida har i en viktig rapport pekat på hur svårt detta uppdrag ofta är och i den litteratur jag tagit del av finns vitt skilda uppfattningar om hur man bör gå till väga. Framför allt skiljer sig åsikterna åt om hur samarbetet med mottagarlandets institutioner kan och bör organiseras. Det är inte sannolikt att en diskussion om nu gällande mål kommer att leda till förslag om radikala förändringar, men det kommer inte att råda någon brist på frågor som måste belysas i regeringens beslutsunderlag.

I begynnelsen och under flera årtionden fick internationellt utvecklingssamarbete stort utrymme i media. Journalister rapporterade om programländer och från de stora internationella konferenserna. Innan delegationen avreste till Unctad III i Chile 1972 hölls en välbesökt presskonferens. I dag vet nästan ingen vilket nummer nästa sammankomst har. Det finns säkert flera skäl till att biståndet hamnat lågt på den politiska dagordningen. En orsak är rimligen att alla partier, utom Sverigedemokraterna, är eniga i stödet för enprocentnivån och andra stora frågor. Det går därför inte att lova att ett omtag vart fjärde år leder till en intensiv och upplysande debatt. Alla delar nog inte heller min övertygelse att det alltid är av värde i en demokrati att stora samhällsfrågor ställs under debatt.

Den litteratur jag tagit del av och delvis redovisat i denna essä ger emellertid vid handen att det finns en rad centrala frågor som förtjänar en öppen politisk debatt. Forskningen har aldrig varit särskilt omfattande men den är i dag rikare och har bättre rötter i den empiriska myllan. Det finns helt enkelt anledning att ta ett steg tillbaka och fundera över hur det nya uppdraget ser ut. En helt central fråga är Sveriges och Europas relationer till Afrika under detta århundrade.

När det inte längre finns en *gemensam* finansiell ram för alla verksamheter som finansieras från biståndsanslagen så måste de olika komponenterna motiveras och värderas på sina egna meriter. Detta har ett värde i sig eftersom de skiljer sig åt i flera avseenden - mål; möjligheter att förutse, planera och utvärdera; handläggning och beslutshierarki. Det är en särskild poäng att alla de insatser som egentligen inte hör hemma i biståndet måste försvaras med andra argument än att de inte kostar friska pengar.

Sida organiserar sin verksamhet, i enlighet med regeringens anvisningar, i 37 strategier och 3 utfasningsplaner. Flertalet är bilaterala med angivna länder som destination. En strategi avser humanitära insatser för att bistå människor som drabbats av konflikter och katastrofer. Andra tematiska strategier handlar om miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling; socialt och ekonomiskt hållbar utveckling; mänsklig säkerhet och forskning. Det multilaterala biståndet hanteras i huvudsak inom utrikesdepartementet.

En betydande del av biståndet handlar fortfarande om ett samarbete med angivna länder. I flera fall bygger emellertid verksamheten inte på ett samarbete med mottagarlandets myndigheter. I stället förmedlas det genom icke-statliga organisationer som bedriver undervisning och sjukvård eller arbetar för att stärka demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. En betydande del går till aktivistorganisationer och andra enskilda organisationer. Det angivna skälet är att målen för samarbetet inte kan nås i samarbetet med offentliga, regeringskontrollerade institutioner. I Uganda, som är ett extremfall, går endast 3 procent av biståndet till offentliga myndigheter.

Detta är en helt central fråga. När biståndsverksamheten inleddes på allvar var det självklara syftet att stärka mottagarländernas kapacitet att mobilisera resurser och ta kontroll över sin egen utveckling. Därför insisterar författarna till den tidigare nämnda rapporten ODI 2015 på

att givarländer måste engagera offentliga institutioner på olika nivåer i det land där insatserna genomförs. Det duger inte att ge upp tanken på mottagarlandets ansvar och ägarskap bara därför att det är svårt. Efter mer än ett halvt sekels omfattande bistånd till ett land måste det rimligen gå att bedöma var det finns möjligheter till ett framgångsrikt samarbete på basis av gemensamma värderingar och prioriteringar.

Strategin för humanitärt bistånd är naturligtvis speciell. Behoven kan inte till fullo förutses. Vi har emellertid lärt oss att i en värld med ett femtiotal sviktande stater har konflikter och katastrofer en tendens att orsaka bestående skador. I grunden gäller dock att Sverige måste ha en beredskap att tillsammans med andra länder delta i proportion till katastrofers och konflikters omfattning.

Det ter sig naturligt att regeringen vart fjärde år inför riksdagen redovisar hur anslagen ska fördelas på en rad aktiviteter som inte kan mätas med samma måttstock. Fattigdomsperspektivet är gemensamt men i många fall handlar det om aktiviteter, t.ex. forskning och stöd till aktivistorganisationer och andra enskilda organisationer, som först på sikt bidrar till att förbättra fattiga människors livsvillkor.

Stöd till de stora multilaterala organisationerna och programmen handlar snarast om en obligatorisk internationell värnplikt. Vi kan betala mer eller mindre men vi kan aldrig helt avstå från att bidra. Bedömningen bör bygga på den aktuella institutionens kompetens och effektivitet samt Sveriges politiska prioriteringar. Nödvändiga utvärderingar bör av kostnadsskäl organiseras tillsammans med andra intressenter.

Hittills har Sverige gett ett oproportionellt stöd till så gott som alla FN-organ. Några mindre institutioner, t.ex. UNRISD⁶⁷, är helt beroende av bidrag från Sida för sin fortlevnad. I skrivande stund råkar jag i World Trade Organisation:s årsrapport se att Sverige 2009-2013 till den nyinrättade Doha Development Agenda Global Trust Fund i absoluta tal gav mer än något annat land – dubbelt så mycket som Tyskland och trefalt mer än Förenta staterna. Vissa länder gav inget alls. Denna politik går tillbaka på en princip som lades fast i prop. 1962: 100, Det är inte självklart att motiven är lika starka nu ett halvt sekel senare. I alla händelser bör regeringen inför riksdagen klargöra varför Sverige regelmässigt betalar proportionellt mer till så gott som

⁶⁷ United Nations Research Institute for Social Development. Just nu pågår ett utrop om att rädda organisationen trots Sveriges utfästelse om ett två-årigt stöd.

alla internationella program. Också på denna punkt kan man hoppas på en klagörande och stimulerande politisk debatt. Vi ska dock inte ha för stora förhoppningar. Den senaste biståndsutredningen – GlobKom – innehåller en kritisk analys av FN-systemets insatser och behov av reformer utan att detta föranledde någon som helst debatt om en kursändring.

Ett framtida omtag ger möjlighet att återställa en rimlig balans mellan Sveriges administrativa kapacitet och ambitionsnivå. Det innebär i första hand att Sida måste motivera hur olika strategier ska utformas, vilka mål och resultat som kan nås och de finansiella och personella resurser som fordras. Detta kan uppfattas som en plikt men kan också ses som en befrielse. Förhoppningsvis kommer det också att leda till att den politiska debatten fokuserar på vad som händer i de länder där de förmenta förmånstagarna finns.

För regering och riksdag tillkommer möjligen ytterligare en dimension. Sidas program omfattar en mängd olika aktiviteter och är geografiskt vida spridd – insatsstocken anges till 2000. Det är oundvikligt att också stora delar av "bilaterala" insatser förmedlas via multilaterala institutioner och program, andra länders biståndsmyndigheter, privata stiftelser och icke-statliga organisationer. I snäv mening kan det vara en effektiv lösning. Sidas villighet att stå för basfinansieringen till olika program är kanske i grunden klok men det innebär att andra kan begränsa sina bidrag till att finansiera de projekt som är den synliga delen av verksamheten. Sidas insatser *är* i stora delar av världen det mest påtagliga uttrycket för svensk utrikespolitik och regeringen kan vilja att det syns⁶⁸. I så fall finns anledning att överväga om Sida ska bemannas för att på egen hand ta hand om ett mer koncentrerat program

Regeringen bör också befria Sida från uppdraget att göra propaganda för den egna verksamheten. Staten ska inte, som den parlamentariska utredningen *En uthållig demokrati* (SOU 2000:1) framhöll, finansiera kampanjer för att tala om för väljarna vad de ska tycka. Sidas uppdrag bör därför begränsas till att förse allmänheten med grundläggande information om utvecklingssamarbete och om utvecklingen i vår omvärld.

⁶⁸ Enligt Sidas årsrapport 2014 kanaliseras 60 procent av utbetalningarna genom multilaterala organisationer och 30 procent via icke-statliga organisationer och civilsamhälle. Endast beträffande högst 10 procent av utbetalningarna kommer Sverige i någon direkt egen kontakt med mottagaren.

Den relativt milda förändring som jag föreslår är alltså att regering och riksdag vart fjärde år tar ställning till biståndets omfattning, utformning och inriktning. Det finns säkert fler än de fyra invändningar jag hittills stött på. Den i förväg fastställda ramen är viktig därför att samarbetet är långsiktigt och Sverige måste kunna göra långsiktiga utfästelser till mottagarna. En annan synpunkt är att en odiskutabelt fast nivå bör behållas därför att de förmenta förmånstagarna inte kan göra sin stämma hörd i den svenska debatten. Vår nuvarande biståndsminister, och många andra, har hävdade att ett generöst bistånd behövs för att vi ska kunna behålla vår "stormaktsställning" på detta område. Ett fjärde argument går helt enkelt ut på att ett anslag som motsvarar 1 procent av BNI ger oss möjligheter att bidra till mängder av nyttiga insatser som annars inte skulle komma till stånd.

Alla dessa invändningar är värda att ta på allvar men jag finner ingen av dem helt övertygande. Behovet att göra fleråriga finansiella åtaganden är inget särdrag för internationellt utvecklingssamarbete. I princip är varje riksdag suverän men det är få anslag som kan skäras ned kraftigt utan att det får allvarliga konsekvenser för den berörda verksamheten. Om Sverige vill behålla sin ställning som kunskapsnation är finansiella åtaganden för högre utbildning, forskning och vetenskaplig infrastruktur i stort sett eviga – och stigande. För övrigt är det idag *ytterst* få utfästelser som görs för en period som är längre än fyra år.

Det är naturligtvis sant att de förmenta förmånstagarna inte kan föra sin talan i den kammare där det svenska folket sig själva beskattar (och ofta inte heller i sitt eget parlament). Men riksdagsledamöter och väljare har hygglig kunskap om vad som händer i världen utanför Stockholm. De fattiga ländernas representanter har möjlighet att framföra sina krav vid mängder av mellanstatliga konferenser och andra sammankomster med svenska deltagare. Det finns i det svenska civilsamhället många grupper som bevakar frågor som rör internationellt utvecklingssamarbete och stöder en bibehållen enprocentnivå.

Det är oklart om Sverige är en stormakt på biståndsområdet i någon annan mening än att vi betalar mer än andra. Det är sålunda inte klart i litteraturen att vi i särskilt hög grad bidragit med innovativa

idéer eller metodutveckling⁶⁹. I alla händelser måste regeringen visa vad denna stormaktsställning går ut på och om den är värd sitt pris.

Det fjärde argumentet bygger på ett tankefel eller en förhastad slutsats. Det utgår ifrån att om Sverige inte i förväg beslutar att biståndet måste ligga kvar på enprocentnivån så kommer anslaget automatiskt att minska (kraftigt?). Men detta är inte korrekt. Mitt förslag innebär bara att regering och riksdag vart fjärde år – på basis av ett gediget underlag – tar förnyad ställning till verksamhetens utformning och inriktning. Jag *utgår* inte ifrån att biståndsanslaget sänks. Det *enda* som händer i mitt förslag är att biståndets resursanspråk i demokratisk ordning måste tävla om utrymme i statsbudgeten mot andra verksamheter. Det är faktiskt märkligt att alla som försvarar enprocentmålet utgår ifrån att anslaget blir mycket mindre om verksamheten utsätts för granskning.

Det är därför viktigt att upprepa en enkel sak. Denna diskussion handlar inte om huruvida vi de närmaste åren ska avsätta ett belopp som motsvarar en procent av BNI till internationellt utvecklingssamarbete. Frågan gäller om vi förväg ska bestämma att detta är en rimlig nivå utan att fundera på hur behoven och möjligheter till framgång förändras. Att överge utgiftsmålet innebär inte automatiskt att biståndet blir mindre. Det blir fallet bara om argumenten inte håller.

Det är, avslutningsvis, synd att en konkret och synnerligen välkommen förändring av det internationella utvecklingssamarbetet med stor sannolikhet är politiskt omöjlig. När Maastrichtfördraget trädde i kraft fick EU kompetens att utveckla ett eget biståndsprogram. Den redan alltför stora floran av stora och medelstora program fick då ett ovälkommet tillskott. Redan hårt överbelastade myndigheter i mottagarländer måste ta hand om ännu en givare med egna krav och mål. Det finns, som nämnts, redan ca. 200 bilaterala biståndsgivare och drygt 260 multilaterala organisationer som tillsammans hanterar omkring 100 000 pågående projekt. Det har inte bara varit svårt att komma överens om en effektiv samordning – den genomsnittliga projektstorleken *minskar*⁷⁰. Om EU i stället kunde ta över medlemsländernas verksamhet på detta område skulle Europa i

⁶⁹ Det bör nämnas att Ridell (2007) anser att Sverige och Storbritannien är bäst på att utvärdera biståndet (s. 168). Enligt Elinor Ostrom et al. (2002) menar dock mer än 80 procent av Sidans personal att de frekventa utvärderingarna i stort sett saknar värde (s. xxiii).

⁷⁰ UNU-WIDER (2014b), s. 51.

dag ha ett tjugotal färre biståndsmyndigheter. Ett gemensamt europeiskt biståndsprogram skulle ha möjlighet att rekrytera utomordentligt erfaren kompetens i medlemsländerna och bli den helt dominerande samarbetspartnern för flertalet mottagarländer⁷¹. Denna maktställning vore kanske ovälkommen för några länder men rationaliseringsvinsten är otvetydig. Arne Bigsten och Sven Tengstam (2015) konstaterar i sammanfattningen av artikeln *International Coordination and the Effectiveness of Aid* att ”mycket skulle vara vunnet vad gäller biståndets effektivitet om det var bättre koordinerat [...]. Den potentiella reduktionen av fattigdom skulle vara massiv (*huge*) men det finns svåra politiska hinder som förhindrar implementering.”⁷² För EU, som är världens dominerande aktör när det gäller konfliktförebyggande och fredsbevarande operationer, skulle det vara en ovärderlig tillgång att disponera stora resurser för långsiktig återuppbyggnad.

Kanske är möjligheten att samordna EU-ländernas insatser något mer realistiska på ett visst område. Det skulle sålunda ha ett utomordentligt stort värde om det fanns en organisation som i kraft av resurser och kompetens alltid kunde ta huvudansvaret för att organisera insatser efter stora naturkatastrofer av den typ som nyligen drabbade Haiti. Självfallet borde detta vara en uppgift för FN men EU är i dagsläget ett mer realistiskt alternativ. Vad som behövs är en myndighet som kan förlita sig på att kunna disponera bidrag i form av personal, material och pengar från 28 eller 27 medlemsländer. Framför allt skulle detta innebära att personal mycket snabbt fanns på plats för att organisera den egna insatsen och ge råd till andra.

⁷¹ Det måste dock medges att detta inte är gjort i en handvändning. EU:s biståndsverksamhet har idag inte ett gott rykte. Storbritanniens biståndsminister hävdade för ett tiotal år sedan att organisationens biståndsmyndighet var sämst i världen – ”en skandal och en skamfläck” (*an outrage and a disgrace*). GlobKom konstaterade att EU:s utvecklingsamarbete präglas av låg effektivitet och satte sitt hopp till ett antaget reformprogram (s. 217-18 och 255-57). Den allmänna uppfattningen är att mycket blivit bättre under de senaste 15 åren. Ett kvarstående problem, som jag själv kommit i kontakt med, är en obenägenhet att medverka till en utveckling av mottagarländers jordbruk som kommer i konflikt med EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP).

⁷² Se även Bourguignon och Platteau (2013) och Bourguignon (2015).

Referenser

- Achebe, Chinua (1983). *The problem with Nigeria*. London: Heinemann Educational Books, Ltd.
- Ake, Claude (1996). *Democracy and Development in Africa*. Washington, D.C. : Brookings Institution.
- Anell, Lars (2013). *EU:s budget på tvärs mot Lissabonstrategin*. Forum för EU-debatt, rapport nr 4. Saltsjö-Duvnäs: Forum för EU-debatt.
- Arndt, Channing, Sam Jones and Finn Tarp (2015). *What is the Aggregate Economic Return to Foreign Aid?*. The World Bank Review. Advance Access published July 28, 2015.
- Ayittey, George B.N. (2005). *Africa Unchained*. London: Palgrave Mac Millan.
- Bauer, Peter (1957). *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries*. London: Cambridge University Press.
- Bauer, Peter (1981). *Equality, the Third World and Economic Delusion*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Bigsten, Arne and Sven Tengstam (2015). International Coordination and the Effectiveness of Aid. *World Development*, vol. 69.
- Bourguignon, François och Platteau, J-P (2013). *The Hard Challenge of Aid Coordination*. WIDER Working Paper 2013/073. Helsinki.
- Bourguignon, François (2015). The World Challenge of Aid Coordination, *World Development*, vol. 69.
- Calderisi, Robert (2006). *The Trouble with Africa, Why Foreign Aid Isn't Working*. London: Palgrave MacMillan.
- Cassen, R. and associates (1986). *Does Aid Work? Report on an Intergovernmental Task Force*. Oxford
- Charon, Nicholas, Victor Lapuente och Bo Rothstein (2011). *Korruption i Europa*. Stockholm: Sieps.
- Clemens, M.A. et al. (2012). Counting Chickens when They Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth. *The Economic Journal*. 122 (561).

- Collier, Paul (2007). *The Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press.
- Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank
- Dumont, René (1962). *Afrikas dåliga start*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Easterley, William (2002). *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge, (Mass.): The MIT Press.
- EBA (2016), *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*, Rapport 2016:06, Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys
- Foreman, Jonathan (2012). *Aiding and Abetting*. London: Civitas.
- Gordon, Robert J. (2016). *The Rise and Fall of American Growth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Greenhill, R. et.al. (2015). Financing the future: how international public finance should fund a global social compact to eradicate poverty. ODI Research reports and studies, April 2015. London: ODI.
- Gylfason, Thorvaldur (1998). *Understanding Economic Growth*. Stockholm: SNS Förlag.
- Karlström, Bo (1996). *Det omöjliga biståndet*. Stockholm: SNS förlag.
- Kamarck, Andrew K. (1969). *Ekonomi och utveckling i Afrika*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag.
- Lewis, Arthur (1969). *Aspects of Tropical Trade 1883-1965*. Stockholm: Almqvist & Wicksell.
- Lankester, Tim (2012). *The Politics and Economics of Britain's Foreign Aid. The Pergau Dam Affairs*. London: Routledge.
- Little, I. et al. (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Paris: Oxford University Press for OECD.
- Maddison, Angus (2003). *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD.
- McPhee, Allan (1926). *The Economic Revolution in British West Africa*. London: P.S. King.
- Meredith, Martin (2006). *The State of Africa*. London: Free Press.

- Moss, Todd J. (2007). *African Development*. London: Lynne Rienner.
- Moyo, Dambisa (2009). *Dead Aid*. London: Allen Lane.
- Nestle, Marion (2016). *Soda Politics: Taking on Big Soda (and Winning)*. Oxford: Oxford University Press.
- Nugent, Paul (2004). *Africa Since Independence*. London: Palgrave.
- Nurkse, Ragnar (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- OECD (2001). *Untying Aid to the Least Developed Countries*. Policy Brief July 2001. Paris: OECD.
- OECD (2005). *Implementing the 2001 DAC Recommendations on Untying ODA to the Least Developed Countries*. Progress Report. Paris: OECD.
- Odén, Bertil (2006). *Biståndets idéhistoria*. Lund: Studentlitteratur.
- Ostrom, Elinor et al. (2002). *Aid, Incentives, and Sustainability – an Institutional Analysis of Development and Cooperation. Main Report*. Stockholm: Sida.
- Page, J. and A. Shimeles (2014). *Aid, Employment and Poverty Reduction in Africa*. WIDER Working Paper 2014/043. Helsinki: UNU-WIDER.
- Partners in Development* (1969). Report of the Commission on International Development. New York: Praeger Publishers.
- Polman, Linda (2015). *The Crisis Caravan: What's Wrong with Humanitarian Aid?*. London: Metropolitan Books.
- Rajan, R.G. och Subramanian (2008). Aid and Growth: What Does the Cross - Country Evidence Really Show? . *Review of Economics and Statistics*, 90 (4), s. 643-665.
- Reinert, Erik S. (2016): *Global ekonomi*. Stockholm: Premiss förlag.
- Riddell, Roger C. (2007). *Does Foreign Aid Really Work?* . Oxford: Oxford University Press.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. (1943). Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europa, *Economic Journal*, June-September, 53 (210-211), s. 202-211.

- Rothstein, B. och Tannenbergs M. (2015). *Making Development Work: The Quality of Government Approach*. EBA rapport 2015:07. Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys.
- Samuelson, P. A. (1970). *Economics*. 6th ed. New York: McGraw-Hill.
- Sandmo, Agnar (2011) *Economics Evolving*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Seers, Dudley (1963). The Limitation of the Special Case. *Bulletin of the Oxford University of Statistics*, vol. 25, no 2, May.
- Sida (2015). Återrapportering enligt regleringsbrevet att redovisa strukturella orsaker till fattigdom och ojämlikhet (2015-05-04). Stockholm: Sida.
- Smith, Stephen (2003). *Negrologie – pourquoi l'Afrique meurt*. Paris: Hachette littératures.
- SOU 1977:13 *Sveriges samarbete med u-länderna*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2000:1 *En ut hållig demokrati*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2001:96 *En rättvisare värld utan fattigdom*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Tilley, Helen (2011). *Africa as a Living Laboratory*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ul Haq, Mahbub (1977). *Fattigdomsridån*. Stockholm: Prisma.
- UNU-WIDER (2014a). *Aid in a Post-2015 World*. ReCom Summary and overview. Helsinki: UNU-WIDER.
- UNU-WIDER (2014b). *Aid, Growth and Employment*. ReCom position paper. Helsinki: UNU-WIDER.
- van de Walle, Nicolas (2001): *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979 – 1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, John (1974): *The Politics of Aid*. London: The Bodley Head.
- Wolf, Martin (2002). *Why Globalization Works*. New Haven and London: Yale University Press.
- World Bank (2002). *Globalization, Growth and Poverty*. Washington D.C.

Yamey, G. et al. (2014). *Sweden's Development Assistance for Health – policy options to support the global health 2035 goals*. EBA rapport 2014:2. Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys.

Tidigare EBA-rapporter

2017:03 *Animal health in development – its role for poverty reduction and human welfare*, Jonathan Rushton, Betty Bisdorff, Arvid Ugglå, Ulf Magnusson

2017:02 *Do Anti-Discrimination Measures Reduce Poverty Among Marginalised Social Groups?* Rachel Marcus, Anna Mdee, Ella Page

2017:01 *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*, Anna Knoll, Andrew Sherriff

2016:11 *Revitalising the policy for global development*, Per Molander

2016:10 *Swedish Development Cooperation with Tanzania – Has It Helped the Poor?*, Mark McGillivray, David Carpenter, Oliver Morrissey, Julie Thaarup

2016:09 *Exploring Donorship – Internal Factors in Swedish Aid to Uganda*, Stein-Erik Kruse

2016:08 *Sustaining a development policy: results and responsibility for the Swedish policy for global development* Måns Fellesson, Lisa Román

2016:07 *Towards an Alternative Development Management Paradigm?* Cathy Shutt

2016:06 *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*, Expertgruppen för biståndsanalys

2016:05 *Pathways to change: Evaluating development interventions with Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, Barbara Befani

2016:04 *Swedish responsibility and the United Nations Sustainable Development Goals*, Magdalena Bexell, Kristina Jönsson

2016:03 *Capturing complexity and context: evaluating aid to education*, Joel Samoff, Jane Leer, Michelle Reddy

2016:02 *Education in developing countries what policies and programmes affect learning and time in school?* Amy Damon, Paul Glewwe, Suzanne Wisniewski, Bixuan Sun

2016:01 *Support to regional cooperation and integration in Africa – what works and why?* Fredrik Söderbaum, Therese Brolin

- 2015:09 *In search of double dividends from climate change interventions evidence from forest conservation and household energy transitions*, G. Köhlin, S.K. Pattanayak, E. Sills, E. Mattsson, M. Ostwald, A. Salas, D. Ternald
- 2015:08 *Business and human rights in development cooperation – has Sweden incorporated the UN guiding principles?* Rasmus Klocker Larsen, Sandra Atler
- 2015:07 *Making development work: the quality of government approach*, Bo Rothstein and Marcus Tannenberg
- 2015:06 *Now open for business: joint development initiatives between the private and public sectors in development cooperation*, Sara Johansson de Silva, Ari Kokko and Hanna Norberg
- 2015:05 *Has Sweden injected realism into public financial management reforms in partner countries?* Matt Andrews
- 2015:04 *Youth, entrepreneurship and development*, Kjetil Bjorvatn
- 2015:03 *Concentration difficulties? An analysis of Swedish aid proliferation*, Rune Jansen Hagen
- 2015:02 *Utvärdering av svenskt bistånd – en kartläggning*, Expertgruppen för biståndsanalys
- 2015:01 *Rethinking Civil Society and Support for Democracy*, Richard Youngs
- 2014:05 *Svenskt statligt internationellt bistånd i Sverige: en översikt*, Expertgruppen för biståndsanalys
- 2014:04 *The African Development Bank: ready to face the challenges of a changing Africa?* Christopher Humphrey
- 2014:03 *International party assistance – what do we know about the effects?* Lars Svåsand
- 2014:02 *Sweden's development assistance for health – policy options to support the global health 2035 goals*, Gavin Yamey, Helen Saxenian, Robert Hecht, Jesper Sundewall and Dean Jamison
- 2014:01 *Randomized controlled trials: strengths, weaknesses and policy relevance*, Anders Olofsgård