

U-hjälp i utveckling?

14 forskare och samhällsvetare om
Sveriges u-landspolitik och utvecklingsbistånd



U-hjälp i utveckling?

14 forskare och samhällsvetare om Sveriges u-landspolitik och utvecklingsbistånd

Utgiven i samarbete med SIDA och med bidrag av
Gunnar Myrdal, Göran Ohlin, Bo Gustafsson,
Göran Djurfeldt, Staffan Lindberg, Assar Lindbeck,
Odd Gulbrandsen, Holger Nyström, Börje Kragh,
Sven Brohult, Ingvar Svennilson, Gábor Faragó, Peter Bohm
och Mogens Boserup

© Wahlström & Widstrand 1969

Omslag av Kurt Lundkvist

W&Wseriens typografi har utformats av Vidar Forsberg

Föreliggande uppsatser har ej tidigare publicerats

Denna utgåva ingår som nr 209 i W&Wserien våren 1969

Tryckt hos Hallandspostens boktryckeri ab, Halmstad 1969



W&Wserien

Wahlström & Widstrand Stockholm 1969

Vårt behov av debatt

Välj något ämne, vilket som helst, som angår oss alla, och gå ut och fråga – eller fråga dig själv...

Ta t. ex. våra allmänna pensioner, folkpensionen och ATP. Vi har haft ett offentligt pensionssystem omfattande hela folket i över 50 år. Det berör sedan länge oss alla – inte bara en miljon pensionstagare, utan fyra miljoner avgiftsbetalare och alla för vilka samhällets övertagande av en viktig försörjningskostnad spelar en roll. Systemet påverkar oss kors och tvärs – som konsumenter därför att det har så stor betydelse för den enskildes ekonomi, som producenter därför att det påverkar köpkraften hos miljoner svenskar. Vi berörs som medborgare, därför att pensionsfrågorna står i politikens centrum och har visat sig kunna störta regeringar och leda till omstöpning av riksdagen, och som medlemmar av folkhushållet därför att pensionssystemet kanaliserar en tiondel av nationalinkomsten. Detta system har utformats under årtionden av debatt och ingående utredningsarbete. Det är så ingripande att det kan sägas ha omformat vår nationella verklighet.

Vad vet vi om detta system – om dess motiv, de principer som gällt och gäller för dess utformning, dess nuvarande konstruktion, dess effekter för den enskilde och för folket som kollektiv – dess sociala, ekonomiska, politiska konsekvenser?

De allra flesta även bland s. k. upplysta medborgare skulle besvara några enkla frågor i ämnet med ett generat mummel, några allmänna fraser, några felaktiga påståenden, med "vet inte" – eller med "tyvärr, jag har inte tid..."

Före 1960 hade inget svenskt politiskt parti något program för den svenska biståndspolitik för de fattiga ländernas utveckling. Under detta senaste tre kvarts årtionde har vi fått ett embryo till en ny ideologi, avpassad för ett nytt världsläge, ett nytt inslag i vår politiska och ekonomiska vardag. Medan vi på dessa få år nästan oförmärkt – sedan vår generations största inrikespolitiska batalj genomkämpats – vid sidan om växande skatter vuxit in i ett pensionssystem, ATP, för vilket vi nu utan knot avsätter fem procent av vår BNP

– har vi börjat klättra mot målet att om sex år avsätta en procent till de fattiga länderna. Med ett annat ordval: för ATP sätter vi in fem procent för vår trygghet och vårt folks välfärd och nu har vi beslutat oss för att genom utvecklingssamarbetet om några år sätta in en procent för vår trygghet och för världens välfärd.

Det är fantastiskt att allt detta skett på så kort tid i u-landsfrågan. Medan USA och Sovjet, som redan förut var mitt i världen, har tagit skuttet mot månen, har vi från vår ö tagit steget ut i världen. Det är ett stort steg.

Motiven, principerna, tekniken, effekterna – därom vet vi föga, antingen vi börjar bli yrkesmän i utvecklingsarbetet eller som medborgare är med och får bära konsekvenserna.

U-landspolitiken och utvecklingssamarbetet ligger i stort sett ännu utanför vår erfarenhet, utanför flertalets föreställningsvärld. Kunskap, information, debatt är förutsättningar för att vi skall få en genomtänkt ideologisk bakgrund, ett allmänt engagemang och en kvalificerad teknik för detta nya inslag i vår politik. De som tar sig tid att informera sig, att tänka och att skriva i ämnet bidrar till att forma en politisk aktivitet, som inom några få årtionden kommer att omforma vår verklighet, nationellt och internationellt.

Ernst Michanek

Företal

Den brittiske vetenskapsmannen C. P. Snow yttrade nyligen att 1968 varit ett år då han mer än någonsin tidigare misströstat om mänsklighetens framtid. Ännu i början av 1960-talet var det möjligt, menade Snow, att tro på en gradvis förbättring av förhållandet mellan världens stormakter och på viljan att med samlade krafter avvärja den hotande katastrofen från befolkningsexplosion och hungersnöd. Men 1968 har bekräftat de dystra aningar som 1967 ingivit – stormakterna hade alla vid olika tidpunkter lagt i dagen sin politiska instabilitet och sin ekonomiska sårbarhet, och konfrontationen vid det jättelika UNCTAD-mötet i New Delhi mellan statsmän och grupper av förhandlare hade mera tjänat att demonstrera klyftan mellan deras ståndpunkter än att visa vägen till ökat samarbete och utjämning av inkomstskillnaderna.

Internationellt har det varit ett dåligt år för u-hjälpen, främst till följd av den amerikanska restriktiviteten i fråga om internationella utvecklingsfonden IDA och till det bilaterala amerikanska programmet. Det har blivit rutin att skylla denna hållning på kongressen – men den lagstiftande församlingen är i detta fall ingen dålig spegel av en vitt spridd amerikansk desillusionering i förhållande till utlandshjälpen (och till utländska äventyr överhuvud taget). Övriga stormakter har likaså iakttagit återhållsamhet. Också hos dem står opinionen idag ljum eller oförstående inför behovet av ökade insatser för ekonomisk och social utveckling i de fattiga länderna. Ett av världens andliga överhuvud har gjort för sina anhängare bindande uttalanden om födelsekontroll, som knappast vittnar om insikt om frågans avgörande betydelse för jordens inbyggare. Att många av hans trosfränder mer eller mindre öppet tar avstånd från påvens dekret får inte undanskymma att alltför många kommer att följa det.

I kontrast till det internationella missmodet och de stagnerande siffrorna för biståndsförlödet står den starka och växande svenska opinionen för ett ökat engagemang i u-landsfrågor, vilken under 1968 resulterade i regeringens förslag i prop. 101 och riksdagens beslut att successivt öka de statliga biståndsanslagen. De skall senast

1974/75 uppgå till 1 % av den svenska bruttonationalprodukten. Liknande beslut har fattats i Danmark, Norge, Holland och Canada. Världsbankens nye chef har också annonserat en kraftig ökning av bankens långivning till u-länderna. Dessa mindre och medelstora biståndsgivare kommer inte att kunna axla mer än en del av den börda som andra burit. Till den del en växling sker kan det dock vara till förmån för u-länderna att biståndet mera röner inflytande från andra än stormakterna. Risken är väl att stagnationen i de stora ländernas u-hjälp verkar avkylande på opinionen i de mindre länderna.

I riksdagen rådde enighet om det nya biståndsmålet – meningarna var delade endast om *när* det skulle uppnås. Som ett första steg antog man också en treårsplan t.o.m. 1970/71 för u-landspolitik och biståndsanslag. Den innebar måttliga ökningar av anslagen till u-hjälp – programmet förblir under denna period av beskedlig storlek. Dess innehåll ansluter sig i sina huvuddrag till de riktlinjer som drogs upp redan 1962 och som sedan präglat den svenska biståndsverksamheten.

På längre sikt kommer dock riksdagsbeslutet att få mera vidsträckta verkningar – bruttonationalprodukten, som nu är i runt tal 150 miljarder kronor, beräknas i mitten av 1970-talet vara uppe i närheten av 200 miljarder; 1 % därav är 2 miljarder kronor, som även då kommer att vara mycket pengar att årligen överföra till u-länderna (Sverige skulle bli en lika viktig källa för deras kapitalförsörjning som IDA planeras bli under de närmaste åren). Kan vi klara det? Och hur skall vi bära oss åt? Vilka konsekvenser får den ena eller den andra handlingslinjen för oss och för u-länderna? Kommer 1962 och 1968 års principer och program att stå sig år 1975? Eller är de kanske redan föråldrade, så att vi behöver ett nytt synsätt?

SIDA har sökt inspirera ett antal forskare och samhällsvetare, främst ekonomer, att belysa dessa och andra frågeställningar i den volym som nu ges ut i samproduktion med W & W:s förlag. De fjorton uppsatserna gör inte anspråk på en fullständig täckning av problemområdet. – Varje läsare kan säkert konstatera betydande luckor – en ofrånkomlig brist i varje aktuell samlingsskrift av detta slag. Frågan om ländervalet för svenskt offentligt bistånd har inte fått någon skildring trots att flera tillfrågats – vi hoppas att någon statsvetare, utrikespolitisk expert och gärna representanter för aktiva opinionsgrupper kan framträda med en mera ingående analys i denna fråga än som hittills förekommit i den allmänna debatten.

Ekonomisk och social utveckling av traditionella samhällen börjar numera bli ett väletablerat ämne inom nationalekonomin. Nyttill-

skotten till litteraturen – som produceras i riklig mängd – utgör vanligen fördjupningar eller nyanseringar av gängse teorier. Mera sällan förekommer det att en ny helhetssyn på utvecklingsproblematiken framläggs. Så sker när nestorn bland svenska utvecklingsekonomer professor *Gunnar Myrdal* presenterar sitt "Asian Drama". Genom sin mäktighet kan dramat te sig svårtillgängligt för många och i Myrdals bidrag till föreliggande bok fokuserar han intresset på en av kärnfrågorna: bristen på samhällsansvar och social disciplin och därav följande svårigheter att driva en effektiv förvaltning i u-länderna. Detta är en fundamental svaghet hos "the soft state" som knappast uppmärksammats tillräckligt i Sverige (Mats Kihlberg undantagen) men som har viktiga implikationer för vår biståndsgivning.

Fil. dr. *Göran Ohlin* gör ett aktuellt inlägg i det kanske mest akuta av de problem som nu påkallar internationell samverkan mellan i- och u-land: befolkningsexplosionen – dess ekonomiska och sociala konsekvenser – och behovet av familjeplanering. Som expert, tidigare till OECD och nu till den s.k. Pearsonkommittén inom Världsbanken talar Ohlin med sakkunskap.

På det mera renodlade politiska planet har det tidigare dominerande s.k. liberala betraktelsesättet numera fått konkurrens från flera håll: bakom formuleringarna i u-ländernas manifest från hösten 1967, den s.k. Alger-stadgan, ligger en global jämlikhetssträvan. Denna har på svensk botten uttryckts mera direkt och i tankescheman med marxistisk färgning i böcker av Göran Palm samt Lunda-akademikerna Berntson & Persson. Här går nu fil. lic. *Bo Gustafsson* från sin nymarxistiska Uppsala-bastion till angrepp mot grundmotiven för det svenska utvecklingsbiståndet och anför en radikalt ändrad samhällsstruktur i u-länderna som en förutsättning för en varaktig lösning på fattigdomens problem. Två representanter för u-gruppen i Lund, *Göran Djurfeldt* och *Staffan Lindberg*, anför liknande tankar, som leder dem till en kritisk granskning av byutveckling i teori och praktik. Författarna ifrågasätter det svenska utvecklingsbiståndets vilja att beakta behovet av social omstrukturering i mottagarländerna och efterlyser bl.a. resultatvärdering i sådana termer. Medan Gustafssons u-hjälpsrecept – som han själv antyder – torde förutsätta en omvandling av det svenska samhället i marxistisk riktning för att kunna omsättas i praktiken, avspeglar bidraget från Lund samhällsuppfattningar och värderingar som kan ha större förankring i dagens svenska verklighet. Bidragen reser men besvarar inte frågan om biståndets värdenutralitet – skall vi acceptera de sittande u-landsregeringarnas prioriteter? Eller skall vi söka exportera vårt eget samhällsskick och vår kulturs värderingar? – Eller skall vi försöka ge u-länderna det

som vi tror att de i längden skulle bli lyckligast av?

Professor *Assar Lindbeck* (Handelshögskolan i Stockholm) tar upp i-ländernas och den svenska handelspolitiken ur u-landssynvinkel. Han diskuterar också utsugningsteoriernas giltighet och möjligheterna att öka u-landsexporten generellt. Laborator *Odd Gulbrandsen* (Ultuna) är kritisk mot undergångsteorierna på livsmedelsförsörjningens område och anför ny teknik och forskning inom jordbruket samt en differentiering av u-landsekonomierna – bl.a. med stöd av minskad jordbruksprotektionism från i-ländernas sida – som några vägar bort från nuvarande kristillstånd. *Göran Ohlin* återkommer med en uppsats om u-ländernas skuldbörda och villkoren för utvecklingsfinansiering. Han förutspår återkommande ”u-landskonkurser” om inte förebyggande åtgärder vidtas i tid. Dessa författare ifrågasätter på många punkter gängse doktriner och föreställningssätt och drar tillsammans upp konturerna för en radikalt annorlunda utrikes-ekonomisk politik för vårt land. De diskuterar inte förslagets utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser, men dessa liksom de inrikes-ekonomiska följderna kräver vidare analys och bearbetning. – Direktör *Holger Nyström* i Grossistförbundet pekar i sin uppsats på en rad möjligheter att praktiskt utöva en u-landsvänligare importpolitik och att hjälpa u-länderna att ta tillvara de möjligheter som då öppnar sig – ”import promotion” som komplement till de generella tullpreferenser som kan komma ut av arbetet i och kring UNCTAD.

Debatten kring svenskt utvecklingsbistånd och vår u-landspolitik har ibland tenderat att få oroväckande slagsida genom koncentration på frågor om volym och anslagsteknik. Å andra sidan är problemet med biståndets kostnader – samhällsekoniskt, statsfinansiellt och betalningsbalansmässigt – av så grundläggande art att varje förslag till expansion av vår direkta biståndsgivning måste bygga på en analys av konsekvenserna i dessa avseenden och på en bedömning av den ekonomiska politikens möjligheter att klara de ökade påfrestningarna. Professor *Börje Kragh*, chef för konjunkturinstitutet, presenterar en modell för en biståndsökning till 1 % av BNP 1974/75 och finner, att en sådan kan genomföras utan drastiska förändringar i den ekonomiska politiken. Men detta förutsätter att utvecklingsbiståndet ges samma ställning som de högprioriterade målen för inrikespolitiken såsom snabb ekonomisk tillväxt, stigande investeringsvolym, hög sysselsättning och ökande konsumtion – u-hjälpen får inte bli en restpost som manipuleras för att den samhällsekonomiska balansen skall bibehållas.

En serie uppsatser behandlar biståndets inriktning och utformning. Ingenjörsvetenskapsakademiens chef, professor *Sven Brohult*, diskuterar innovationsproblemen med utgångspunkt från att både staten

och industrin har försummelser att ta igen på detta område och föreslår bl.a. ett särskilt organ för u-landsinriktad forskning. Kunskapsöverföringens centrala betydelse, inte minst vid industrins investeringar, behandlas av professor *Ingvar Svennilson*, som bl.a. förordar s.k. management-avtal under biståndsorganens medverkan för att tillhandahålla sammansvetsade team av experter för ledning och personalutbildning vid företag i u-land. Fil. lic. *Gábor Faragó* vid arbetsmarknadsstyrelsen belyser de problem som den planerade snabba ökningen av svenskar i u-landstjänst innebär och skisserar olika åtgärder för att komma till rätta med förutsedda flaskhalsar. – De tre inläggen demonstrerar hur vårens 1 %-plan måste följas upp med delplaner för särskilda områden och med ytterligare reformbeslut för att bli en realitet.

Biståndets effektivitet och administrationskostnader – och hur man skall definiera och mäta dessa företeelser, särskilt vid kapitalöverföring och investeringsrådgivning – tas upp av två universitets-ekonomer: fil. lic. *Peter Bohm*, Stockholm, och lektor *Mogens Boserup*, Köpenhamn. Bohm understryker biståndsgivarens unika beslutssituation jämfört med t.ex. ett privat företag som planerar en investering, och han pläderar för en flexibel syn på behovet av administration i vid mening – ofta kan bara betydande sådana insatser ge den ”know-how” som fordras för att projekten skall kunna övertas och drivas framgångsrikt av mottagarlandet. – Mogens Boserup, som varit nära knuten till den danska biståndsmyndigheten under dess uppbyggnadsskede, gör en jämförelse mellan danska och svenska utvecklingskrediter och menar att det danska systemet förmår kombinera låntagarintresset av billiga utvecklingskrediter med långvarighetens exportfrämjande målsättningar. Den svenska krediten med obunden projektfinsiering kan å andra sidan, menar författaren, leda till snedvridning av låntagarnas investeringar och en felaktig resursfördelning – om inte långgivarens biståndsmyndighet är tekniskt väl rustad och kompetent att hantera projektlånemethodiken.

För de läsare som någorlunda uppmärksamst följt de sista årens svenska u-landsdebatt bör även dessa korta sammanfattningar av uppsatsernas innehåll och författarnas teser ha gjort klart, att de uttrycker åtskilligt av kritik mot svensk officiell biståndspolitik, sådan den nu fastlagts av regering och riksdag i prop. 101. Sådan kritik har ju inte heller tidigare saknats, men här får den en mera kvalificerad och artikulerad röst än den som vanligen förekommer. Vissa uppfattningar kommer med all sannolikhet att röna mothugg. Andra inlägg innehåller konstruktiva förslag som utan dröjsmål bör kunna tas upp till prövning av SIDA och statsmakterna som led i biståndsplannernas förverkligande. Antologin som helhet hoppas vi skall

FÖRETAL

bidra till att ytterligare stimulera och fördjupa diskussionen kring svensk u-landspolitik på vägen mot – och bortom! – det magiska 1 %-målet, 1970-talets Fata Morgana i svensk politik.

Bokens tillkomst, som inspirerades av arbetet kring prop. 101, har väsentligen underlättats genom råd från en redaktionsgrupp bestående av Börje Kragh, Assar Lindbeck och Göran Ohlin. Förste byråsekreterare Anders Grettve vid SIDA har varit den sammanhållande kraften och får tillskrivas en god del av förtjänsten att boken till slut blev färdig.

Stockholm i december 1968

Lars Kalderén

Innehåll

Gunnar Myrdal	
<i>Den mjuka staten i underutvecklade länder</i>	
(övers.: Kerstin Lundgren)	15
Göran Ohlin	
<i>Befolkningsexplosion och familjeplanering i u-länderna</i>	30
Bo Gustafsson	
<i>U-landsbiståndets politiska ekonomi</i>	42
Göran Djurfeldt och Staffan Lindberg	
<i>Bistånd och jämlikhet. Erfarenheter från byutvecklingsprogrammen</i>	61
Assar Lindbeck	
<i>Handelspolitik gentemot u-länder</i>	75
Odd Gulbrandsen	
<i>Förvärras livsmedelskrisen?</i>	100
Göran Ohlin	
<i>U-ländernas skuldsättning</i>	115
Holger Nyström	
<i>Varför köper vi inte fler u-landsprodukter?</i>	133
Börje Kragh	
<i>Vår u-hjälp – målkonflikter och måluppfyllelse</i>	155
Sven Brohult	
<i>U-hjälpens innovationsproblem</i>	168
Ingvar Svennilson	
<i>Våra pedagogiska uppgifter i u-länderna</i>	180
Gábor Faragó	
<i>Rekrytering av biståndspersonal och den svenska arbetsmarknaden</i>	187
Peter Bohm	
<i>Är u-hjälpen ineffektiv?</i>	201
Mogens Boserup	
<i>Det finansiella biståndets metodik: svensk-danska likheter och kontraster</i> (övers.: Eva Matthiesen)	123

Den mjuka staten i underutvecklade länder¹*I Ett skevt synsätt*

Det vetenskapliga studiet av de underutvecklade länderna har först under den korta perioden efter andra världskriget kommit att inriktas på sådana dynamiska problemställningar som utveckling och utvecklingsplanering. Under kolonialtiden förekom forskning endast i liten skala. Det mesta arbetet utfördes av kulturanropologer utsända från den rika västvärldens lärdomscentra. De ville utröna hur folk levde och överlevde i dessa områden, som då ännu inte var "länder" eller "stater". Deras synsätt var statiskt. Förändringar behandlades vanligen som störningar i etablerade samhällsförhållanden. I dag dominerar ekonomerna. Med sitt annorlunda arv av traditioner anlägger de ett dynamiskt synsätt, karakteriserat av begreppen utveckling från underutveckling och planering för sådan utveckling. Ett starkt ökat intresse ägnas nu åt studiet av underutvecklade länder, och litteraturflödet ökar ständigt.

Denna plötsliga och oerhörda förändring av forskningens inriktning och omfång var uppenbarligen inte någon spontan samhällsvetenskaplig utveckling, utan en följd av de omfattande politiska förskjutningar som hängde samman med det jordskredsliknande sönderfallet av den koloniala maktstrukturen under det kalla krigets dagar. Härunder kom förhållandena i de underutvecklade länderna att få politisk betydelse i de utvecklade länderna. Samtidigt blev strävan efter utveckling den allt överskuggande frågan för de politiska och intellektuella ledarna både i de nya självständiga staterna och i många andra stater som formellt hade varit oberoende, men som nu erfor att de i ekonomiskt hänseende var beroende av främmande makter. De politiska intressena bakom forskningen ledde till att den blev skev och fick en diplomatisk, överslätande och allmänt överoptimistisk karaktär.

¹ Föreläsning vid en konferens anordnad av juridiska fakulteten vid the University of California, Los Angeles, den 17 februari 1968: *The Relationships and Contributions of Law and Legal Systems to Various Crucial Areas of Human Development*.

Tendensen till skevhet åt detta speciella håll förstärktes av en mera mekanisk faktor, som hängde samman med den snabbhet med vilken vi har satt igång denna omfattande forskning på ett förut nästan jungfruligt område. Eftersom forskning med logisk nödvändighet måste utgå från ett antal redan etablerade analytiska begrepp, var det naturligt att de teoretiska verktyg som utformats för studiet av de utvecklade länderna kom till användning utan att man tog tillräcklig hänsyn till deras tillämplighet på de underutvecklade ländernas verklighet. Detta gällde i synnerhet ekonomerna, vilka som sagt var de dominerande på området. Jurister har på det hela taget hållit sig borta från studiet av underutvecklade länder. Men vi kan erinra oss att de juridiska experter, som under den första självständighetstiden ofta togs till rådgivare när det gällde de nya konstitutionerna, vanligen arbetade med enkla efterbildningar av västerländska mönster. Det bör tilläggas att de underutvecklade ländernas egna forskare, både ekonomer och andra, var minst lika bundna av begrepp och teorier från de utvecklade länderna, vars litteratur var omfattande och vid vars universitet många av dem, ofta de mest inflytelserika, hade fått sin utbildning. Inom nationalekonomin innebär vad jag har kallat *det moderna synsättet* en tendens att bortse från levnadsstandard och levnadssätt, attityder och institutioner. Detta är en abstraktion som ofta kan vara lämplig för utvecklade länder – ehuru enligt min mening inte i lika hög grad som antas av de flesta av mina kolleger – men som är definitivt olämplig för underutvecklade länder. Modeller med begrepp som aggregerad eller genomsnittlig inkomst, sysselsättning, sparande, investeringar, produktion, marknader och priser och tekniska koefficienter dominerar forskningen och bestämmer både planernas uppbyggnad och hela diskussionen om utvecklingsproblematiken. Ekonomerna i synnerhet har varit frikostiga med reservationer och modifikationer rörande allt det som har utelämnats i deras analyser. Men detta innebär inte någon förändring i det grundläggande sättet att nalkas problemen.

Det avgörande är att man med detta moderna synsätt i allmänhet bortser från större delen av de omständigheter som är karaktäristiska för de underutvecklade länderna och som bär skulden både till deras nuvarande underutveckling och till de svårigheter som de nu möter i sin strävan till utveckling. Att utelämna dessa faktorer i deras situation därför att de är ohanterliga, förstärker den politiska skevhet som redan omnämnts.

Denna skevhet svarar mot våra ivriga önsknings här i den utvecklade västvärlden, när väl en gång världens politiska situation har skapat ett livligt intresse för de underutvecklade ländernas öde. Det som händer och kommer att hända i den underutvecklade

världen skulle ställa oss inför relativt enkla problem, om det konventionella synsättet vore riktigt. Det stämmer också väl överens med ett av huvudelementen i Marx' tankevärld, nämligen hans tro på den samhälleliga "överbyggnadens" och hela kulturens snabba anpassning till förändringar i "produktionsförhållandena". Även utan marxistiskt inflytande vill naturligtvis radikalerna i de underutvecklade länderna tro på en snabb utveckling genom planering och är belättna över att kunna blunda för de svårigheter som måste övervinnas. De konservativa å sin sida är lika nöjda med att slippa höra talas om attityder och institutioner som skulle behöva förändras radikalt för att möjliggöra utveckling. På detta sätt har nästan alla starka opportunistiska motiv för att stödja detta skeva synsätt.

Vi kan alltså vara säkra på att försök att korrigera forskarnas grundläggande synsätt kommer att möta häftigt motstånd. Emellertid är det den vetenskapliga forskningens storhet att den är självjusterande. Om tio eller femton år kommer vi att ha ett helt annorlunda synsätt vid studiet av de underutvecklade länderna. "Fakta sparkar", som jag brukar säga, och de har redan börjat sparka ganska rejält. Jag sätter främst min tillit till vidareutvecklingen av en institutionell nationalekonomi som anpassats till de underutvecklade ländernas speciella förhållanden. Vi kommer att få klara oss utan mycket av det som ekonomer ofta oriktigt kallar sofistikerade metoder och utan mycken ofefogad precision. Detta gäller dock inte i fråga om definitioner av de grundläggande antagandena och begreppen, hoppas jag, ty där förekommer mycken vårdslöshet i det konventionella synsättet.

Dessa tankar utvecklar jag i företalet, i flera kapitel och i de metodiska appendixen till min nyligen publicerade bok *Asian Drama*.² Ett genomgående tema i boken är det som jag kallar *den mjuka staten*. Med denna beteckning syftar jag på den allmänna frånvaro av samhällsdisciplin i de underutvecklade länderna som tar sig uttryck i brister i deras lagstiftning och framförallt i hur lagar hävdas och åtlydes, och i bristen på respekt för regler och anvisningar bland statliga och kommunala tjänstemän på olika nivåer. Vidare står dessa tjänstemän ofta i hemligt samförstånd med inflytelserika personer eller grupper, vilkas handlande de är satta att övervaka. Den underliggande förklaringen är en allmän benägenhet hos folk i alla sam-

²*Asian Drama, An Inquiry into the Poverty of Nations*, Twentieth Century Fund och Pantheon Books, New York 1968. I svensk översättning föreligger del II samt kapitel 16 ur del IV med titeln *Asiatiskt drama. En undersökning om nationernas fattigdom. Politiska problem i Sydasiien*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1968.

hällslager att dra sig undan all slags offentlig kontroll. Till begreppet *den mjuka staten* hör också korruption, en företeelse som allmänt tycks vara i tilltagande i de underutvecklade länderna. Jag har kommit till den slutsatsen att utan en mycket större samhällsdisciplin kommer utvecklingen att stöta på mycket stora svårigheter och i varje fall fördröjas.

Mina synpunkter på problemet *den mjuka staten* vilar på studier av en mycket stor del av den icke-kommunistiska underutvecklade världen, Sydasien, som omfattar en fjärdedel av mänskligheten. För en mera fullständig redogörelse än de ytterst summariska iakttagelser som följer, hänvisar jag till den just omnämnda boken. Det är min övertygelse att det som jag har att säga om detta speciella problem med *den mjuka staten* äger giltighet också för Västasien, Afrika och till och med Latinamerika, hur olika de än är i många andra avseenden.

Jag vill understryka att min analys inte får fattas såsom moraliserande. När det gäller bristen på samhällsdisciplin och i andra avseenden, är dessa länder vad de är, inte på grund av något inneboende ont hos folket, utan som ett resultat av en lång historisk utveckling, väsensskild från våra länders, där alla faktorer har samverkat i ett kretsformigt orsaksförlopp. Den samhällsvetenskapliga forskningens uppgift är att klarlägga sammanhanget mellan orsak och verkan, inte att anklaga eller ursäktas. För att vara verkligt effektiv bör den vara orubbligt realistisk och inte försöka skona någons nerver. Det slags diplomati som dominerar *det moderna synsättet* på dessa länders utvecklingsproblem är i själva verket inte något annat än nedlåtenhet – en ny version av den vite mannens börda. Att tala rent ut är däremot att behandla deras medborgare som jämlikar. Om de insåg detta skulle de bli sårade av det mesta som just nu skrivs om dem i de utvecklade länderna.

II *Det förkoloniala och koloniala landsbygdssamhället*

Före kolonialtiden fanns det otvivelaktigt ett slags "integration" i Sydasiens landsbygder liksom i det medeltida och förmedeltida Europa. Det fanns en betydande grad av lokalt självstyre, återigen av speciellt slag, som föga liknar det som uttrycket idag innebär. Hur det än förhöll sig med maktens grundvalar, maktfördelningen och relationerna till mera centrala myndigheter, så bevarade systemet den sociala och ekonomiska balansen i ett statiskt och i stort sett självförsörjande samhälle. Till sin kärna var det ett nät av förpliktelser vilka i första hand reglerade rätten att odla jord, men även garanterade underhållet av vägar, kanaler, vattenbehållare och andra

gemensamma inrättningar. Särskilt i de länder som hade en mera egalitär struktur – som Burma och Siam – fanns det hävdvunna regler för samarbete, ett slags "kooperation", fast återigen väsensskilt från vad som i våra dagar prövas som ett led i ansträngningarna att få igång en utveckling. Förpliktelserna gällde framför allt mellan individer, familjer eller grupper med olika social ställning, istället för att vara baserade på ett gemensamt samhällsintresse.

I Sydasien, liksom i Europa, vilade dessa traditionellt accepterade förpliktelser tyngst på folkets fattigare lager – även om det förelåg stora skillnader mellan olika länder och tider. Det fanns ett system för att upprätthålla rättigheter och skyldigheter och för att tillrätta-visa och bestraffa överträdelser. Emellertid fanns det förmodligen en avsevärd slapphet i efterlevnaden av dessa förpliktelser och mycken godtycklighet, i synnerhet i de länder som hade de största sociala och ekonomiska olikheterna – som till exempel Indien. Grymhet mot de lägre samhällsklasserna besvarades med försök till obstruktion, och ohörsamhet och slapphet hos de privilegierade besvarades med låg prestationsnivå, ineffektivitet och brist på punktlighet.

Den nuvarande skillnaden mellan Europa och Sydasien uppkom gradvis. I Västeuropa har den långsiktiga utvecklingen, trots perioder av förfall, gått mot en fulländning av det nedärvda systemet av rättigheter och skyldigheter och en ombildning av skyldigheterna från ett nät av relationer mellan individer, familjer eller grupper till samhälleliga förpliktelser. Detta var en sida av den sociala och kulturella evolution som ägde rum via merkantilism och liberalism, industrialisering och urbanisering, och som makro-sociologerna med olika termer och på olika sätt har beskrivit som en förskjutning från *status* till *kontrakt*, från *mekanisk* till *organiserad* solidaritet, från *Gemeinschaft* till *Gesellschaft*, och så vidare. Nybyggarsamhällena i Nya Världen skapade redan från början en modern samhällsorganisation. Den sentida västerländska utvecklingen mot en välfärdsstat baserad på politisk demokrati har inneburit en kraftig minskning av slapphet och godtycke, en mera egalitär fördelning av bördorna, och radikala steg mot en mera exakt definition av de samhälleliga rättigheterna och skyldigheterna. Idag undkommer ingen detta system av ökad samhällskontroll, vilken ställning han än har i samhället.

Sydasiens upplevde inte någon motsvarande evolution från den primitiva och statiska byorganisationen. Istället ledde vanligen kolonialismen till den gamla byorganisationens sonderfall utan att någon livsduglig ersättning skapades. Ett indirekt styrelsesätt bevarade bättre de ärvda mönstren än ett direkt. Indonesien och Burma är extrema exempel på de olika effekterna av de två typerna av kolonialpolitik. Allmänt kan man säga att strävan att införa en väster-

ländsk form av jordäggande, den delvisa övergången till penningushållning, stimulansen till penningutlåning av dessa två förändringar, befolkningsomflyttningarna, inflödet av *orientaliska utlänningar* i vissa länder, och den påtvingade koloniala administrationen, vars syfte var att ta upp skatter och upprätthålla fred och ordning, ledde till en försvagning och i vissa områden till ett faktiskt sammanbrott för det inhemska systemet med rättigheter och skyldigheter, lagar och förfaranden. De särskilt under den senare kolonialtiden ofta återkommande försöken att åstadkomma självstyre efter västerländskt mönster misslyckades nästan överallt.

Den förkoloniala auktoritära traditionen var överallt stark, ehuru varierande med graden av ojämlikhet i den sociala stratifieringen, och den förstärktes av den koloniala styrelseformen och omvandlades till ett slags patriarkaliskt system. Inom ett sådant system är folk vana att bli befallda, men också att försöka komma undan så mycket som möjligt. Den koloniala styrelseformens ingrepp i folks liv och arbete begränsades också av den rådande *laissez-faire*-attityden att man inte skulle lägga sig i sociala och religiösa förhållanden alltför mycket. Religionen är ju i detta sammanhang främst en kraft som bevarar *status quo* i sociala förhållanden. Inom dessa begränsningar och inom gränserna för tillgänglig personal och tillgängliga medel, var det kolonialtjänstemannens naturliga roll att ingripa individuellt och i viss mån ta ett patriarkaliskt ansvar för folks välfärd. En maktfullkomlig administrativ kontroll utövades direkt av dessa tjänstemän med hjälp av en hierarki av inhemska tjänstemän eller pålitliga feodala hövdingar. Med undantag av Indonesien var korruptionen omfattande, i synnerhet på de lägre nivåerna. Även detta bidrog till godtycket i detta styrelseskick.

III Efter frigörelsen

Under de sista decennierna av kolonialstyre gick frihetsrörelserna i de länder där de spelade någon roll, som i det indiska kejsardömet (inklusive det nuvarande Pakistan), Indonesien och franska Indokina, till uppror mot det utländska väldet. Ohörsamhet mot myndigheterna var deras naturliga vapen. I Indien grundade Mohandas Gandhi en filosofi och en teori för politisk taktik på principen om icke-samarbete. I de sydasiatiska stater som saknade en Gandhi eller till och med en egentlig frihetsrörelse, var ohörsamhet och icke-samarbete likväl en naturlig protest och ett naturligt försvar mot den påtvingade koloniala maktstrukturen. Detta spred sig till de breda lagren med lätthet, eftersom det låg i linje med den allmänna likgiltighet och håglöshet som hörde till den traditionella auktoritarianismen. Följden

har blivit ett arv av anarkistiska attityder, som de nya inhemska makthavarna nu finner vända mot dem själva.

Dessa makthavare strävar emellertid efter utveckling och de gör ständigt upp planer för att få igång en sådan. Oberoende av om de lägger fria val till grund för sin makt, som i Indien, eller har någon form av diktatur, som i Pakistan eller i Burma, försöker de att genomföra vad som ibland kallas demokratisk planering, decentralisering eller grundläggande demokrati. De har goda skäl till att vilja ha massornas hjälp och stöd, därför att dessa kan stoppa varje försök till utveckling med ett passivt motstånd, för vilket de är väl övade. Men med de traditioner som jag har försökt beskriva och med en svag administration, genomsyrad av korruption, är det förstående att de inte kommer att hjälpa till med att förstärka eller bygga upp ett system av samhälleliga skyldigheter. Ändå är det detta som ur moderniseringssynpunkt utgör alla dessa länders uppenbara behov.

Även i ett land som Indien, där tills helt nyligen planeringsarbetet fungerade tillfredsställande och där hela raden av planer har tagit hänsyn till så oändligt många problem, måste man granska planerna ytterst noga för att finna den minsta hänvisning till behovet av bestämmelser som ålägger byarnas invånare några skyldigheter.³ På det hela taget undviks behovet av bättre disciplin systematiskt i den offentliga debatten – mycket mera än på Gandhis tid. Istället tar man sin tillflykt till enbart andra slag av påverkan: övertalningar utbildning och subventioner.

Eftersom marknaderna för arbetskraft, kapital och varor vanligen är ofullkomliga eller obefintliga kan särskilt subventioner aldrig fördelas med hjälp av allmänna, icke-diskriminerande ingrepp i prismekanismen. Tillsammans med andra typer av incitament måste istället subventionerna fördelas genom vad jag kallar diskriminerande regleringar inom ramen för den lokala administrationen, kooperation och nya organ för lokalt självstyre. Med dessa medel fördelas hundratusentals subventioner i Indien. Dessa metoder ställer emellertid för höga krav på den svaga förvaltningen och öppnar nya stora områden för korruption. Avsikten med dem har varit att hjälpa de fattigare klasserna, men med dessa länders sociala stratifiering och maktstruktur, i synnerhet på lägsta nivå, har de främst gynnat de välsituerade. Delvis därför har de strävanden att på det lokala

³De första två planerna berörde, ehuru med ringa övertygelse, önskvärdheten av att delstaterna, som är ansvariga för jordbrukspolitiken, skulle införa vanhävdslagar. Denna rekommendation har emellertid inte föranlett annat än ytterst trevande åtgärder i några få delstater, och där har lagarna inte efterlevts.

planet stimulera till självverksamhet och Kooperation som ingick i programmen för landsbygdens utveckling blivit en besvikelse. Det främsta allmänna skälet till deras bristande effektivitet är att de inte har åtföljts av några försök att bygga upp ett system av samhällsliga förpliktelser. I princip har tillvägagångssättet varit detsamma i de andra sydasiatiska staterna.

IV Den ideologiska oviljan mot tvång

Denna metod att lita nästan uteslutande till moroten i stället för käppen kan förklaras av arvet från kolonialtiden och av de omständigheter under vilka dessa länder fick sitt oberoende. Det är kanske också förståeligt att de har gjort en dygd av vad som i viss mån var en nödvändighet. Skevheten i deras politik förklaras vanligen med stolthet som ett bevis för den nya regeringens avsky inför användande av tvång och deras fasta beslut att endast arbeta med de positiva medlen övertalning och incitament. Under det kalla krigets andliga klimat har det varit lägligt att framställa detta såsom en fast hållning mot kommunismen och i synnerhet mot terror och tvångsmetoder.

Alla som vill hindra att regeringsmakten används för att genomföra jämlikhetsskapande reformer och alla de som är medvetna om de politiska och institutionella hindren för sådana reformer har intresse av en sådan eftertänksamhet. I de västerländska staterna med deras inriktning på att rädda världen från kommunism har denna ideologiska ståndpunkt mot tvång för det mesta oskyldigt accepterats som den riktiga förklaringen. Och kommunisterna kan inte just ha något intresse av att tillråda att mera tvång används. De anser förmodligen också att detta inte kan ske förrän efter en revolution, något som de är försiktiga nog att inte propagera för i detta läge. Och så fortsätter hela diskussionen under ständig förvirring.

Det verkliga och mycket allvarliga problem, som döljs under denna verbala kamp om frivillighetens ideal, är att det finns föga hopp om snabb utveckling i Sydasien utan en större social disciplin, och en sådan kan man inte få utan allmänna lagar och regler sanktionerade genom tvång. Alla dessa länder, oberoende av styrelseform, har i själva verket i allmänhet pålagt mycket färre skyldigheter på sina medborgare och dessutom genomdrivit dessa skyldigheter mycket mindre effektivt än de flesta västerländska länder har gjort. I princip kan samhällslig disciplin genomföras inom ramen för vilken grad av politisk demokrati som helst som ett land kan uppnå. I längden är ingenting farligare för demokratin än bristen på samhällslig disciplin. Men de politiska och sociala förhållandena i dessa

länder hindrar genomförandet av regleringar som pålägger större skyldigheter. Till och med när lagar stiftas efterföljs de inte och är svåra att hävda. Detta är djupast sett vad jag menar med uttrycket *den mjuka staten*.

V Utanför landsbygdssamhällena

Stadssamhällena liksom landsbygdssamhällena lider av brist på samhällsdisciplin och laglydighet, vilket varje tillfällig besökare kan intyga med sina egna vardagliga erfarenheter. Och den smala sektor av deras ekonomi, som vanligen brukar betecknas som organiserad eller moderniserad, är inte klart skild från den mycket större oorganiserade och omoderniserade ekonomi som den omges av.

Marknaderna är ofta i hög grad ofullkomliga. Det råder nästan jämt bristande balans – flaskhalsar å ena sidan och outnyttjad kapacitet å andra – därför att både utbud och efterfrågan är starkt oelastiska. Dessutom präglas både ägare och företagsledning av förkapitalistiska patriarkaliska och nepotistiska drag. Lojalitet mot kast, familj och etniska grupper spelar en avsevärd roll. "Förbindelser" är oerhört viktiga.

När regeringen har försökt att främja tillväxten inom denna sektor, har den använt ett antal stimulerande åtgärder i form av skydd mot utländsk konkurrens, låga räntor på kapital, skattebefrielser och så vidare. Dessa åtgärder har vanligen använts så generöst att ett stort antal inskränkningar har måst införas på samma gång. Dessa har fått lov att vara individualiserade och diskriminerande licenser av olika slag. Därigenom har man skapat en situation som jag har liknat vid att köra bil med gasen i botten och tillslagna bromsar. Delvis på grund av nödvändighet men delvis också av lägenhet och fritt val blev statliga åtgärder genomförda mindre med hjälp av allmänna regler än med detaljerade, individualiserade, och differentierade administrativa beslut.

Detta är en del av bakgrunden till John Kenneth Galbraith's karakteristik av Indien som en fungerande anarki. Detta system av statliga regleringar av det privata näringslivet diskuteras vanligen inte så mycket i planerna, även om det i Indien vagt associeras med ett socialistiskt samhällsmönster. Det förekommer inom indiska industrikretsar, liksom på andra håll, mycken kritik av regeringen för dess omfattande ingrepp i näringslivet. Men denna kritik har ett drag av öarlighet över sig, vilket är förstående eftersom den kan visas i hög grad ligga i de stora och inflytelserika företagens intresse. Detta är ett omfattande och invecklat problem som jag i detta sammanhang måste lämna efter dessa flyktiga anmärkningar. Det jag vill

understryka är att även den så kallade moderniserade sektorn har en mycket annorlunda karaktär och arbetar inom en mycket annorlunda ram av lagar och förordningar än företagen i de utvecklade västerländska staterna.

VI Den nya lagstiftningen

I alla de sydasiatiska staterna har det, ehuru i olika grad, gjorts djärva försök att utarbeta och genomdriva storslagna lagförslag av en allmän karaktär, vilka troddes kunna förnya samhällena och i synnerhet motverka det arv av auktoritära och patriarkaliska attityder, partikularism och anarki som jag har pekat på. Alla dessa länder genomförde eller avsåg att genomföra författningar med allmän och lika rösträtt och accepterade hela uppsättningen medborgerliga fri- och rättigheter. En mer eller mindre fullständig, modern familjelagstiftning utarbetades och genomfördes ofta, i de flesta fall speciellt inriktad på att ge kvinnan samma ställning som mannen. I Indien avskaffades kastsystemet i författningen och speciella lagar utarbetades för att förhindra sedvänjor som hängde ihop med denna institution. Alla stater förklarade sig vara för jordreformer och lagstiftning för att genomföra sådana infördes undan för undan i lagböckerna.

Generellt kan denna reformlagstiftning sägas ha medfört oändligt mycket mindre social förändring än man vanligen har föreskrivet. En viktig förklaring är att den har pålagts folket av den maktavande intellektuella och politiska eliten utan något tryck underifrån. I flertalet västeuropeiska länder infördes allmän rösträtt efter decenniernas organiserade ansträngningar av dem som saknade rösträtt, och vanligen inte i full skala förrän efter första världskriget. Större jämlikhet för kvinnan i civilrättsligt hänseende uppnåddes likaså gradvis efter en kamp som sträckte sig över en ännu längre period. Detta medförde att när rättigheterna slutligen beviljades så fanns det oftast organiserade grupper av medborgare som var angelägna att utnyttja dem.

Detta var inte fallet i de sydasiatiska staterna. I många av dem sattes snart olika former av auktoritära styrelsesätt i stället för demokrati med allmän rösträtt. Demokrati hade visserligen eftersträfvats av eliten, men hade aldrig någonsin krävts eller ens påtänkts av folkets breda lager. Helt allmänt kan man påstå att de förändringar som har ägt rum i de politiska styrelsesätten har varit ett resultat av interna strider inom den artikulerade överklassen. Inte i något fall har de varit ett resultat av de fattiga massornas uppror mot förtrycket (utom möjligen nu i Vietnam efter tjugofem år av väpnad revolt först mot fransmännen och nu mot amerikanerna). I Indien,

där ett parlamentariskt system ända tills nu har upprätthållits, har den stora massan av röstberättigade aldrig varit organiserade i syfte att bevaka sina intressen. Som demokratin fungerat i Indien har den varit en kraft som bevarat ett socialt och ekonomiskt *status quo*.

Likaså var lagstiftningen mot kastväsendet i Indien aldrig något krav från någon organiserad rörelse bland de oberörbara. De flesta av dem fortsätter förmodligen att tro att deras låga status är bestämd av gudarna eller deras *karma*. Eftersom begreppet kast till och med har försvunnit från folkbokföringen, har det viktigaste resultatet av lagstiftningen blivit att indiska intellektuella, i synnerhet utomlands, kan påstå att kastväsendet är borta. I verkligheten är förmodligen kastväsendet mera effektivt än någonsin, speciellt på landsbygden. Rösträtten och många andra förändringar har givit kastväsendet nya verksamhetsfält. Lagstiftningen för större jämlikhet för kvinnan har inneburit föga förändring i byarna. Få kvinnor i de lägre samhällsklasserna har någon aning om att dessa rättigheter existerar eller vad det överhuvud taget är fråga om.

I ett avseende har kraven på jord- och arrendereformer varit av samma art. Knappast någonstans i området kan de sägas ha varit ett krav från någon effektiv och målmedveten rörelse bland de jordlösa. Det är de radikala i den intellektuella och politiska eliten som har propagerat för dem. Tanken fick tidigt ett sådant anseende, som en uppenbart vettig och rättvis fordran, att den ofta blev accepterad vid en tidpunkt då dess genomförande var avlägset. I Indien, till exempel, stod principen att jorden skulle tillhöra brukaren på Kongresspartiets program långt före oberoendet och har aldrig övergivits. Det finns emellertid den skillnaden att om sådana reformer verkligen genomfördes skulle de ytterst radikalt förändra landets sociala och ekonomiska stratifiering. De skulle inte liksom lagstiftningen mot kastväsendet eller om kvinnans rättigheter kunna reduceras till en prydad utan större praktisk betydelse.

Detta förklarar dessa förslags olika öden. Lagstiftningen fördröjdes, som till exempel i Indonesien, eller den urholkades av mycket höga övre gränser för jordinnehav som i Västpakistan. Nästan överallt annorstädes infördes olika slag av undantagsklausuler, eller efterlevdes inte lagarna, främst på grund av ett tyst samförstånd mellan ämbetsmännen och jordägarna. I allmänhet har jord- och arrendereformer i de flesta underutvecklade länder varit skenreformer, utom när de genomförts i något slags revolutionär situation. I viss mån var detta fallet i Östpakistan, där så många av jordägarna var hinduer som drevs bort under delningen.

Skattelagarna har det gemensamt med jord- och arrendereformer att om de var precis formulerade och effektivt genomförda så skulle

de påverka den sociala och ekonomiska stratifieringen. Men just av detta skäl så finns det oerhört starka dolda motiv för att urholka dem. Det börjar med lagarnas formulering. De innehåller oftast undantagsklausuler och särbestämmelser som tar gadden ur dem. Ofta är de avsiktligt så oklart skrivna att utrymmet för skatteflykt ökas. Sedan tillkommer skattefusk och utebliven inbetalning av fastställda skatter. Dessa sätt att undgå beskattning underlättas av förvånansvärt låga straffsatser och genom att man håller skattemyndigheterna små och inkompetenta. Genom att betala tjänstemännen låga löner ökar möjligheterna till att muta dem. Det finns naturligtvis skatteflykt och skattefusk även i de utvecklade länderna, men det är allmänt känt att denna företeelse har antagit kolossala proportioner i staterna i Sydasiens och i underutvecklade länder i allmänhet.

Trots samfälliga förklaringar att större jämlikhet är huvudmålet för planering och åtgärder, har utvecklingen under självständighetstiden i alla de sydasiatiska staterna – utom möjligen Ceylon – gått i riktning mot ökade ekonomiska skillnader. Detta är resultatet av många olika förhållanden och utvecklingstendenser, såsom misslyckade eller obefintliga jord- och arrendereformer, de bristfälliga direkta skatterna och skatterna på jordinnehav, den allmänna tendensen att alla åtgärder som ostentativt syftar till att förbättra de fattigas villkor förvrängs så att de i stället hjälper de privilegierade.

Bakom allt detta ligger den nedärvda stela och ojämlika sociala och ekonomiska stratifieringen tillsammans med det faktum att vilken styrelseform som än råder, så tillhör den politiska makten de privilegierade. Denna utveckling bortförklaras ibland genom jämförelser med den tidigare utvecklingen i Japan och de västerländska staterna och med falska västerländska teorier om att utjämning av åtgärder skulle bromsa den ekonomiska tillväxten. Som förhållandena är i de sydasiatiska länderna är det emellertid i allmänhet tvärtom så att den föreliggande bristen på social och ekonomisk jämlikhet utgör ett allvarligt hinder för utveckling.

VII Korruption

I inledningen hänvisade jag till skevheten i *det moderna synsättet* på studiet av de underutvecklade länderna, som tog sig uttryck i att man bortsåg från attityder och institutioner. Ett av de mera uppenbara exemplen på hur denna skevhet fungerar, är att man praktiskt taget totalt bortser från korruptionsproblemet i all forskning om utvecklingsfrågor i Sydasiens länder. Detta står i märklig kontrast till det mycket livliga allmänna intresset för korruption som visas i alla dessa länder, och dess återspeglning på officiellt håll i för-

söken att vidta lagstiftande och administrativa åtgärder mot korruptionen. Detta problems enorma betydelse framgår av att närhelst en politisk regim har fallit – som i Pakistan och Burma – har det varit en viktig och ofta avgörande faktor att politiker och administratörer så ofta misskött sig och därmed öppnat vägen för utbredda olagligheter från affärsmännens och allmänhetens sida.

Det råder föga tvivel om att korruption är mycket vanlig på alla nivåer i förvaltningen och att den, vilket är ännu allvarligare, i allmänhet har ökat snabbt sedan frigörelsen. Förutom sina följder för regeringsmaktens stabilitet, har korruptionen många andra skadliga effekter. Den motverkar strävandena till en fördjupad integration av dessa nya länder i syfte att bygga upp medborgarnas lojalitet mot staten och infrastrukturens alla andra samfälligheter. Den för in ett irrationellt element i all planering och i verkställandet av alla planer. Eftersom det är en vanlig metod att utnyttja en förtroendeställning i samhället för privat vinning genom obstruktion och fördröjning, så hindrar korruption beslutsfattande och verkställighet på alla nivåer. Det ökar behovet av kontroll av oärliga tjänstemän, på samma gång som det gör de ärliga ovilliga att fatta beslut på egen hand. I båda fallen tenderar det att göra förvaltningen krånglig och långsam.

Korruption som ett livsmönster i dessa länder innebär en etisk skillnad i fråga om hur och när man skall göra personliga vinster. Medan det å ena sidan är ytterligt svårt att införa rationella vinstmotiv och marknadsbeteende i den samhällssektor där de fungerar i de utvecklade länderna – nämligen det ekonomiska området – är det å andra sidan svårt att eliminera privata vinstmotiv från den sektor där de i stor utsträckning har undertryckts i de utvecklade länderna – det vill säga samhällets myndigheter och förtroendeposter. Det finns många sådana som kan utnyttjas för att skaffa fördelar för individen, familjen eller den egna gruppen. Det kan vara en hög ställning som minister, som medlem av den lagstiftande församlingen eller som hög ämbetsman, vars samtycke eller samarbete behövs för att få en licens eller avsluta en affär. Eller det kan vara en låg tjänsteman som utnyttjar sin möjlighet att fördröja eller förhindra att en ansökan tillstyrkes, att en järnvägsvagn får användas eller att bommarna över spåret snabbt öppnas. Vissa beteenderekationer som i de utvecklade länderna vanligen antas stå över vinsthänsyn, är normalt till salu i de underutvecklade länderna. Det finns en marknad för dem, även om det inte är någon i västerländsk mening perfekt sådan. De bakomliggande faktorer som förklarar detta beteendemönster och attityderna bakom detta, är främst den stäckta utvecklingen av det sydasiatiska samhället som jag antydde i av-

snitten II-IV ovan, vilken medförde en splittring av lojaliteter och i synnerhet en ringa lojalitet mot samhället som helhet, både på den lokala och nationella nivån. Korruption är bara en sida av det som jag har kallat *den mjuka staten*.

Till detta arv från det traditionella samhället kommer att många av de förändringar som har inträtt under självständighetstiden har gett både större anledning och rikare tillfällen till korruption. Detta är anledningen till den ökade korruptionen. Det vunna oberoendet och övergången från kolonial ställning till självstyre föregicks och åtföljdes av djupgående störningar i de flesta sydasiatiska stater. På samma gång återvände ett stort antal ämbetsmän till moderländerna och lämnade mycket få kompetenta administratörer med strängare västerländska seder kvar på toppnivå. Denna brist blev mycket större och skadligare i Indonesien, Burma och till och med Pakistan än på Filippinerna, i Indien och Ceylon. På samma gång ökade massövergången till differentierade administrativa regleringar (avsnitten III-V) kraven på förvaltningen. Sådana regleringar alstrar korruption. Spridningen av korruptionen ger i sin tur korrupta politiker och ohederliga tjänstemän ett privat intresse av att bibehålla och öka regleringar av denna typ. En annan bidragande faktor har utan tvekan varit tjänstemännens låga löner, i synnerhet de på låg och medellåg nivå. Det finns också i allmänhet ett kretsformigt orsaksförlopp med kumulativa effekter som verkar inom ett dylikt korrumperat system. Bland de sofistikerade kan denna situation kanske komma att bortförklaras med att korruption är oundviklig i ett "utvecklingsland". Detta bidrar till att sprida cynism och minska motståndet mot att ge och ta mutor.

Även om det sällan diskuteras offentligt så medger västerländska affärsmän öppet i privata samtal att det har blivit en ganska vanlig praxis bland dem att muta höga ämbetsmän och politiker för att avsluta en affär, och att muta både höga och låga tjänstemän för att sköta sina affärer utan alltför många hinder. Denna praxis är synnerligen skadlig inte bara för de underutvecklade länderna själva utan också för legitima intressen i västerlandet. Det medför illojal konkurrens, vilket skadar de mera hederliga staterna och företagen. Därtill kommer att västerländska affärsmän och politiker redan brännmärks såsom associerade med kolonialism och imperialism av sydasiatiska intellektuella. Nu verkar det för dessa som om de också konspirerar för att underminera deras politikers och höga ämbetsmäns integritet. Denna skadliga effekt förstärks givetvis när man betraktar det statliga västerländska biståndet på samma sätt.

VIII En utvecklingsstrategi

Vad jag har försökt uppnå med ovanstående diskussion är att ge en komprimerad redogörelse för fakta och faktiska förhållanden, även om jag lämnar dem obestyrkta i detta sammanhang. De borde självklart leda fram till en undersökning av med vilka medel *den mjuka staten* kan förändras så att den blir mera av en *fast stat* där lagen, laglydnaden och lagens upprätthållande är mera orubbliga. Detta är enligt min mening den viktigaste uppgiften att genomföra för att möjliggöra snabb utveckling. Utvecklingsplanering som den vanligen diskuteras och tillämpas, det vill säga utan att man tar hänsyn till detta problem, blir ytterst ytlig och för det mesta meningslös.

Av skäl som jag har betonat var staten i Sydasiens ännu "mjukare" än den var i Västerlandet vid den tid när staterna där började sin snabba utveckling. Det finns dessutom andra skäl till att det är så svårt att veta vilka åtgärder som bör vidtas i Sydasiens. I de västerländska staterna var det under det liberala mellanspelet mellan merkantilismen med sina många feodala kvarlevor och den moderna välfärdsstaten som *den fasta staten* började uppstå. Under denna mellanperiod var statlig aktivitet reducerad till ett minimum. När staten återigen i en senare period ingrep i ekonomin i större skala, fanns det redan ett rättsligt, politiskt och administrativt system, vars höga kvalitet endast behövde skyddas och bevaras. De sydasiatiska staterna å andra sidan måste förbättra lagen och lagens efterlevnad och utrota korruptionen vid en tidpunkt i sin historia när statens aktivitet ökar snabbt – och när man ger företräde åt diskriminerande regleringar i långt högre grad än som är nödvändigt enligt min mening.

Att uppgiften är svår är inte i och för sig något skäl till att inte gripa sig an den. Detta vore farlig defaitism. Utvecklingen kommer att stäckas om inte större samhällelig disciplin kan genomdrivas. Till att börja med måste problemet diskuteras uppriktigt och i konkreta termer som ett planeringsproblem.

Detta sker inte i *det moderna synsättet* som används av så många ekonomer (avsnitt I ovan). Det som behövs är mera av institutionell ekonomi och mindre av formella modeller. Det har glatt mig att få tillfälle att framställa mina synpunkter på detta viktiga problem inför en grupp framstående amerikanska jurister. Jag känner väl till den amerikanska traditionen i juridisk forskning som överskrider juridikens formella gränser och studerar praktiska problem ur en allmän samhällsvetenskaplig synpunkt. Jag anser att det finns ett skriande behov av den sortens juridisk forskning i alla underutvecklade länder.

GÖRAN OHLIN

Befolkningsexplosion och familjeplanering i u-länderna

Diagrammet, på vars högra sida den accelererande kurvan klättrar nästan vertikalt, har väl vid det här laget setts av de flesta. De flesta vet också att jordens befolkning år 2000 blir omkring dubbelt så stor som i dag, att den växer med nära fyra personer varje sekund, att ett land som Indien på ett år lägger ett helt Skandinavien till sin befolkning, osv. Varje skolbarn vet också att en stor del av de fattiga ländernas befolkning är undernärmd och lider av bristsjukdomar – att två tredjedelar eller tre fjärdedelar lever i svält är lyckligtvis en avsevärd överdrift, hur välment och utbredd den än är men den påtagliga nöden i u-länderna kräver inget mått. Livsmedelsbristen och den allmänna fattigdomen i u-länderna framställs ofta som direkt sammanhängande med "överbefolkningen", och många föreställer sig helt enkelt att en större befolkning med nödvändighet måste leva under sämre ekonomiska betingelser än en mindre.

Det är uppenbart att sambandet mellan befolkningstillväxt och ekonomisk utveckling inte kan vara så enkelt. I de länder som nu är ekonomiskt avancerade, ägde en enorm befolkningsökning rum samtidigt som de industrialiserades. I USA var befolkningstillväxten under hela 1800-talet betydligt snabbare än i de flesta u-länder i dag. I många av de underutvecklade länderna själva var befolkningen för hundra år sedan mindre än hälften så stor som i dag, utan att de ekonomiska förhållandena därför var bättre.

Kraven på en aktiv familjeplaneringspolitik för u-länderna baseras ofta på svepande och ogrundade föreställningar om befolkningsutvecklingens ekonomiska konsekvenser. Följden härav blir en helt irrelevant debatt, inte minst inom de internationella organisationerna, där familjeplaneringens motståndare ihärdigt vänder sig mot svagheter i sådana tankegångar som identifierar befolkningstillväxt med fattigdom. Inte minst därför är det viktigt att bilda sig en klarare uppfattning om befolkningstillväxtens innebörd och skälen till att man vill bromsa upp den genom en politik som syftar till något slags "befolkningskontroll".

Befolkningsexplosionens bakgrund och framtidsutsikterna

För bara trettio år sedan ansågs det stora befolkningsproblemet vara att industriländernas befolkning tenderade att stabilisera sig. Man väntade sig t.o.m. en nedgång av befolkningen i Västeuropa och befarade att detta skulle beröva den ekonomiska utvecklingen en viktig stimulans. Efter andra världskriget visade sig dessa farhågor ogrundade, men i gengäld accelererade u-ländernas befolkningsökning under 1950-talet mycket plötsligt och kom att ge upphov till det befolkningsproblem som nu sysselsätter oss. Så sent som 1951 räknade man i en FN-prognos med att u-ländernas befolkningstillväxt mellan 1950 och 1980 skulle förbli relativt måttlig, och att världens befolkning år 1980 skulle ligga mellan 3 och 3,6 miljarder. Den lägre av dessa siffror uppnåddes 1960, och världens befolkning torde redan 1969 komma att uppgå till omkring 3,6 miljarder.

Vid en ny framräkning, som FN företog år 1963, framgick det att världens befolkning kommer att ungefär fördubblas mellan mitten på 1960-talet och år 2000. Kalkylerna utmynnade i tre alternativa uppskattningar av befolkningen för år 2000. Den högsta var 7 miljarder, den lägsta 5,5. Dessa uppskattningar baserades på olika antaganden om när födelsetalen i u-länderna skulle börja gå ned. Med ett fjärde helt orealistiskt antagande, nämligen att de skulle ligga kvar på samma nivå som tidigare medan dödligheten fortsatte att sjunka, skulle siffran för år 2000 bli så hög som 7,5 miljarder.

Under alla omständigheter är det klart att en mycket snabb expansion av befolkningen i u-länderna kommer att äga rum under de närmaste årtiondena. Detta blir fallet även om födelsetalen går ner relativt snabbt, men *tillväxttakten* kommer i så fall att skäras ned väsentligt, och som vi skall se i ett senare avsnitt är det tillväxttakten snarare än befolkningens storlek, som utgör det stora hindret för de fattiga ländernas ekonomiska utveckling.

Familjestorleken – en kritisk variabel

Det är viktigt att komma ihåg att u-ländernas snabba befolkningsökning har sin förklaring i en revolutionerande minskning av dödligheten. Insatser för förebyggande hälsovård har reducerat dödligheten från de klassiska epidemisjukdomarna mycket väsentligt. Malaria, pest, paratyfus och smittkoppor hör till de sjukdomar som bekämpats särskilt effektivt. Resultatet är att den genomsnittliga livslängden i många u-länder bara på något årtionde ökat lika mycket som den gjorde på 100 år i västerlandet. Kring 1800 var den genomsnittliga livslängden i Europa omkring 35–40 år; ännu 1900

var den bara omkring 50 år. Den nådde 65 på 1940-talet och ligger i dag över 70 år. Uppskattningsvis ligger den genomsnittliga livslängden i u-länderna nu kring 40-45 år i Afrika, 45-50 år i Asien och 55-60 år i Latinamerika. Medan de ekonomiska förhållandena i många u-länder kan beskrivas som medeltida, med isolerade inslag av modernitet, ligger dödligheten alltså på en nivå som var förhärskande i västerlandet kring 1900-talets början.

Det vore ett misstag att tro att denna nedgång i dödligheten är av tvivelaktigt värde därför att den givit upphov till ett allvarligt befolkningsproblem. Tvärtom kan det inte nog understrykas att den representerar den hittills mest anmärkningsvärda framgången i strävandena att förbättra levnadsförhållandena i de fattiga länderna. Enormt mycket återstår naturligtvis att göra på hälsovårdens område, men det är obestridligt att hälsotillståndet med relativt enkla medel radikalt förbättrats. Detta måste i sin tur bidra till utvecklingen på många olika sätt. Bättre hälsa och längre liv stimulerar både viljan och förmågan att planera och arbeta för framtiden. Stora områden som tidigare var malarieinfekterade och obeboeliga, har blivit tillgängliga för uppodling.

Den radikala nedgången av dödligheten utsätter emellertid traditionella samhällen för hårda påfrestningar. Framför allt betyder den minskade barnadödligheten att den genomsnittliga familjestorleken blivit större. Det är i barndomen och särskilt det första levnadsåret som den verkligt stora dödligheten infaller i alla samhällen med dåliga hälsoförhållanden, och det är också i dessa åldrar som den större delen av förbättringen nu gör sig gällande. Så länge sådana förhållanden som giftermålsålder och sexuellt beteende förblir oförändrade, förblir fruktsamheten densamma som tidigare. Bättre hälsotillstånd kan t.o.m. leda till en viss uppgång i fruktsamheten. Antalet överlevande barn blir alltså väsentligt större, vilket bara är en avspeglning på familjeplanet av den stegrade tillväxttakten.

I Västerlandet föreställde man sig länge att föräldrar i underutvecklade länder var särskilt angelägna att ha stora familjer, att de producerade så många barn som överhuvud taget var möjligt – antingen helt ofreflekterat eller som följd av religiösa och magiska föreställningar om virilitet och fruktbarhet – eller att familjens ekonomiska funktion i primitivt jordbruk låg bakom de höga födelsetalen i dessa samhällen. Sådana teorier är obefogade. Man behöver inte söka någon annan förklaring till seder och bruk som orsakar en hög fruktsamhet, än att dödligheten i alla tider varit hög. Tills helt nyligen rädde i allmänhet en approximativ jämvikt mellan födselar och dödsfall, en jämvikt som nu drastiskt rubbats. Familjestorleken är nu inte bara större än tidigare, den är också större än

folk i u-länderna själva anser önskvärt. Ett stort antal fältstudier i u-länderna har givit vid handen, att den familjestorlek folk önskar sig är betydligt mindre än den faktiska, och att majoriteten av de föräldrar som redan har tre barn inte önskar sig flera. Bland dem som redan har fyra, är det nästan ingen som önskar sig fler.

Betydelsen av detta kan inte överskattas. Det innebär bl.a. att situationen i u-länderna inte radikalt skiljer sig från den som var förhärskande i Europa och Nordamerika innan födelsetalen började sjunka. Detta inträffade vid olika tidpunkter i olika länder. I Frankrike började nedgången redan mot slutet av 1700-talet, men i de flesta länderna i Västeuropa och i USA dröjde det till andra hälften av 1800-talet. I länder där moderniseringen kom senare – Italien, Spanien, Grekland, Ryssland och de östeuropeiska länderna – var det inte förrän på 1900-talet man kunde tala om en påtaglig nedgång i fruktsamheten. Detsamma har varit fallet i Japan, där ett plötsligt och drastiskt fall ägde rum under 1950-talet då födelsetalet halverades på tio år. I alla dessa fall har den allra väsentligaste förutsättningen för nedgången varit att dödligheten gått ned redan tidigare.

Det är en vanlig missuppfattning att en nedgång i födelsetalen absolut kräver att moderna preventivmedel kommer till allmän användning. I de flesta länder som hittills upplevt en sådan nedgång är det uppenbart, att dessa moderna preventivmedel – kondomer, pessarer, etc. – inte spelade någon roll alls i själva övergången från höga till låga födelsesiffror utan vunnit spridning först senare. Inte bara i Frankrike, utan även i andra länder, inträffade övergången innan moderna preventivmedel införts eller tillverkats i en skala som kunde ha någon demografisk betydelse. Inte heller i ett sådant land som Grekland, där födelsetalet sedan början på 1930-talet sjunkit till hälften av sin tidigare nivå, har preventivmedel svarat för den större delen av nedgången.

Fruktsamhet och födelsetal ligger inte ens i de mest primitiva samhällen på en biologisk maximinivå. Både familjebildning och sexuellt beteende begränsas alltid av institutionaliserade seder, som resulterar i en fruktsamhet som är lägre än den biologiskt möjliga. Då dödligheten sjunker kraftigt inleds en demografisk övergångsperiod, som i så gott som alla länder utmärks av en hel rad anpassningsfenomen. Giftermålsåldern stiger, vilket automatiskt reducerar familjestorleken. En växande del av befolkningen förblir ogift hela livet. Emigrationen stimuleras. Familjestorleken reduceras genom aborter, primitiv preventivteknik och avbrutna samlag.

Inget av de nu utvecklade länderna har någonsin fört en statlig politik för att stimulera familjeplanering och hålla tillbaka befolk-

ningstillväxten. Tvärtom bekämpades familjeplaneringen i samtliga länder inklusive Sverige, ända tills genombrottet var ett faktum. Men i u-länderna finns det, som de ovan citerade attitydundersökningarna visat, ett stort latent intresse för att hålla tillbaka familjestorleken. Moderna preventivmedel – kondomer, plastspiraler, P-piller och de nya metoder som håller på att utarbetas – borde möjliggöra en snabbare och mindre påfrestande övergång. Familjeplaneringspolitiken bör alltså i u-länderna kunna segla i medvind, om man lyckas lösa problemet att föra ut preventivmedel och saklig information till befolkningen.

Vad det gäller är att vinna tid, att påskynda en utveckling som med all sannolikhet kommer av sig själv, men som utan aktiva insatser från myndigheterna kan kräva en generation eller två årtionden, vilket i motsvarande mån skulle fördröja den ekonomiska utvecklingen i u-länderna.

Livsmedelsproblemet

Även om siffrorna för världsbefolkningens tillväxt ter sig skrämmande, är problemet inte att den håller på att bli större än tillgängliga resurser tillåter. En sådan situation skulle naturligtvis i längden inträffa om ökningen fortsätter. Med den nuvarande ökningstakten kunde det hända inom ett sekel eller två. Men det finns ingen anledning att dra ut befolkningskurvan med ett sådant antagande. De farhågor som många biologer och andra naturvetenskapare hyser för att tillgången på födoämnen skulle bli otillräcklig för en större befolkning – eller för att inte ens den nuvarande befolkningen skulle kunna livnäras – är ogrundade. Tillgången på livsmedel ligger långt under sin potentiella nivå och bestäms i stället av den tekniska och ekonomiska utvecklingsnivån.

En stor men svårsmärkbar del av jordens befolkning är i dag, liksom alltid tidigare, allvarligt undernärdd. Bristsjukdomar av olika slag är förfärande vanliga. Men detta beror inte på befolkningsstorleken utan på fattigdom, och det är helt fel att föreställa sig att situationen skulle vara bättre om befolkningen i dag var mindre. Huvudproblemet är ännu inte att jorden lider brist på resurser eller att det inte skulle kunna gå att producera livsmedel i tillräckliga kvantiteter. Man kommer sanningen betydligt närmare om man utgår från fattigdomen själv. Orsaken till denna fattigdom är låg produktivitet, som i sin tur förklaras av primitiv teknologi, ineffektiv organisation och allt vad man överhuvud taget innefattar i ekonomisk underutveckling. Följden av fattigdomen är att efterfrågan på livsmedel inte blir

större än den är trots undernäring och hunger. Ur ekonomisk synpunkt råder det ingen skillnad mellan livsmedel och andra varor som produceras och konsumeras, och om den köpkraftiga efterfrågan för livsmedel vore större, skulle världsproduktionen också vara större.

I u-länderna är jordbruket oftast den ojämförligt viktigaste näringen, och utvecklingen av jordbruket är därför en förutsättning både för att inkomsterna skall stiga och för att den lokala tillgången på livsmedel skall kunna ökas. Avkastningen och produktiviteten inom u-ländernas jordbruk är utomordentligt låg. Detta är något av en säkerhetsventil. Det betyder att möjligheterna för en ökning av jordbruksproduktionen är stora även utan en utvidgning av den brukade arealen. Det finns stort utrymme för en tillämpning av arbetsintensivare metoder inom jordbruket, för införande av förädlade sädeslag som är bättre lämpade för lokala förhållanden, för användning av konstgödsel, bättre redskap osv.

Tills för några år sedan hade mycket litet utträttats på detta område. Vid mitten av 1960-talet drabbades en stor del av världen dessutom av torka och missväxt. Detta underblåste den pessimistiska uppfattningen att u-ländernas livsmedelsproduktion hopplöst stagnerat, medan befolkningen växte fortare än någonsin. Denna pessimism börjar nu ge vika efter att situationen åter förbättrats. Särskilt i Asien har skörden 1968 visat ett uppsving, som väl bekräftar det allmänna intrycket att livsmedelsproduktionen i u-länderna framför allt är en funktion av befolkningstillväxten. Under en tidigare period, mellan 1951–53 och 1962–63 förelåg ett påtagligt samband mellan befolkningstillväxten och livsmedelsproduktionen, som framgår av följande tablå där u-länderna grupperats efter sin befolkningstillväxt:

Grupp	Befolknings- tillväxt	Ökning av livsmedels- produktionen
I	10–20 %	12 %
II	20–30 %	29 %
III	30–40 %	41 %

Vad som nu inträffat är att många års ansträngningar att få fram nya sädeslag för det asiatiska jordbruket och införa konstgödsel hastigt mognar fram. Den areal som såtts med nya sädeslag växer explosivt, samtidigt som bönder i Pakistan och Indien investerar i brunnar och bevattningsanläggningar, och använder sig av konstgödsel i en omfattning, som gett upphov till en svartabörsefterfrågan. Myndigheternas tidigare avoghet mot importerad konstgödsel eller utländska företags investeringar på detta område har nu ersatts av en

positivare inställning, och framför allt har prisrelationerna förändrats så, att det har blivit lönsamt att rationalisera jordbruket.

De flesta studier av u-ländernas jordbruk tyder på att jordbrukare även där reagerar mycket snabbt för pris- och kostnadsförändringar, och att deras möjligheter att höja sin avkastning är mycket stora. Dessutom är det värt att betona att enorma arealer ännu är outnyttjade. Detta gäller t.o.m. i Asien, men framför allt i Latinamerika och Afrika. Ett utnyttjande av dessa jordtillgångar kräver ibland stora organisatoriska insatser, och för ögonblicket är det ofta mer lönsamt att höja avkastningen i redan uppodlade områden.

I varje fall förestår knappast någon försämring av försörjningsläget i u-länderna, och allra minst någon världssvält. Snarare tycks det föreligga en mycket snabb utveckling på jordbruksområdet i u-länderna. Den stora frågan är en helt annan – nämligen om produktion och inkomster i u-länderna kan höjas snabbt nog för att möta de stora förväntningar man överallt hyser om en förbättring av levnadsvillkoren.

Familjeplaneringens ekonomiska innebörd

När man frågar folk i u-länderna *varför* de vill ha mindre familjer är svaret mycket enkelt. En stor familj är en stor ekonomisk börda även i fattiga och primitiva länder. Där, liksom överallt, vill folk kunna föda och klä sina barn bättre, och allt oftare vill man också kunna sända dem till skolan och ge dem utbildning.

Märkligare är heller inte huvudskälet till att det för ett helt land kan vara fördelaktigt att bromsa befolkningsökningen. En hög tillväxttakt innebär en stor försörjningsbörda. En befolknings åldersfördelning bestäms huvudsakligen av födelsetalet, och i de fattiga länderna betyder en nedgång av födelsetalet en relativt snabb ökning av den arbetsföra befolkningens andel. Även om den arbetande befolkningens genomsnittliga produktivitet inte växer stiger produktionen per invånare.

En del av dessa stigande inkomster används för en kapitalbildning som i sin tur bidrar till att höja produktivitet och inkomster. Man har alltså anledning att räkna med att en långsammare befolkningsökning inte bara betyder att samma produktion kan fördelas bland en mindre befolkning, utan också att produktionen i framtiden blir högre än om befolkningökningen skulle fortsätta i hög takt.

Storleksordningen av dessa effekter kan belysas med en uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna av en halvering av födelsetalet i ett u-land, om denna förändring genomförs inom loppet av

25 år. Den genomsnittliga livslängden i utgångsläget antas vara 53 år; den ökar stadigt och når 70 efter ungefär 30 år. Födelsetalet är i början 44 promille, dödligheten 14 promille.

Om förändringen av åldersfördelningen vore den enda ekonomiska konsekvensen av födelsetalets nedgång skulle det inträffa en engångsförändring som innebär att produktionen per invånare blev 25 % högre än den skulle bli vid oförändrad fruktsamhet. Denna förbättring inträder gradvis och tar ungefär 30 år. Men som följd av den ökade kapitalbildningen kan man dessutom vänta en betydligt större och fortlöpande skillnad – efter 30 år skulle inkomsten per invånare vara 50 % högre om födelsetalet gått ned; efter 50 år skulle den vara dubbelt så stor jämfört med om fruktsamheten förblev oförändrad. Givetvis skulle förbättringen bli större och inträda snabbare, om nedgången i födelsetalet ägde rum hastigare.

I många u-länder är man emellertid långt ifrån övertygad om att befolkningsutvecklingen innebär något verkligt problem. Särskilt i afrikanska länder med en liten och gles befolkning hör man ofta argumentet att de snarast är "underbefolkade" och bör sträva efter att växa till sig. Samma synsätt förekommer i latinamerikanska länder. Det råder heller ingen tvekan om att det i dessa länder finns enormt mycket större möjligheter till uppodling och bosättning i orörda områden, än vad som är fallet i många länder i Asien. Men begreppen "underbefolkning" och "överbefolkning" är nära nog meningslösa. Samtidigt som vissa fattiga länder har mycket hög befolkningstäthet, uppvisar några av de rikaste länderna ännu högre siffror i detta avseende.

Framför allt är det klart att befolkningens tillväxttakt är ett betydligt större problem än dess absoluta storlek. Även i ett litet land med stor areal och stora resurser innebär en snabb befolkningsökning en försörjningsbörda, som reducerar de resurser som kan användas för konsumtion eller kapitalbildning. När insikten om detta börjar bli allt allmänare bland de styrande i u-länderna, är det huvudsakligen som resultat av en helt annan kalkyl än den tidigare. En stor del av försörjningsbördan för nästa generation faller i alla samhällen på föräldrarna själva. Men om myndigheterna strävar efter att bygga ut skolväsendet och förbättra hälsovården, visar redan ett hastigt överslag att höga tillväxttal leder till en enorm börda för statsbudgeten, som i allmänhet redan är ansträngd till det yttersta. Resultatet kan bara bli att man kämpar förgäves för att höja utbildningsnivå och folkhälsa. Även ett mycket ambitiöst program för att popularisera familjeplanering och sprida kännedom om preventivteknik kan bara kosta en bråkdel av vad det skulle kosta staten att bära sin andel av bördan för dem som då blir ofödda.

Familjeplaneringsbistånd

De problem som uppstår vid genomförandet av en familjeplaneringspolitik i ett u-land är framför allt organisatoriska. Den rent ekonomiska kostnaden är inte särskilt hög, men det kan ändå vara svårt att politiskt genomdriva tillräckliga anslag. Både preventivmedel, klinisk utrustning, tryckpressar och lastbilar kanske måste importeras mot hårdvaluta. För en fattig befolkning kan priserna för t.o.m. de billigaste preventivmedel te sig avskräckande om de inte subventioneras, och man kan försöka locka folk genom att exempelvis betala en viss summa till kvinnor som prövar plastspiral eller till värvare som för dem till klinikerna. Detta betyder att budgetfrågor blir stora och allvarliga, och det finns därför ett stort utrymme för biståndssamhet redan på detta plan. Ändå är det uppenbart att de nödvändiga summorna är så små, att de inte lägger allvarliga hinder i vägen, om den politiska viljan att genomföra en aktiv befolkningspolitik är klar och entydig, och om denna politik ges en energisk och effektiv ledning.

Som en tumregel har det föreslagits att ett effektivt familjeplaneringsprogram borde kunna finansieras till en kostnad av ungefär 20–25 öre per invånare och år. U-länderna har en sammanlagd befolkning på något mer än två miljarder, och en världsomfattande befolkningspolitisk kampanj skulle alltså kunna finansieras för omkring en halv miljard kronor om året. Detta är inte mycket mer än en procent av det offentliga bistånd som u-länderna mottar. Å andra sidan finns det stort utrymme för ett bistånd av mer teknisk art. Det behövs experter, dels på det rent medicinska området, men framför allt på det administrativa. Uppläggningsen av en effektiv kampanj för att nå befolkningen i ett u-land kräver en sociologisk precisionsstrategi och dessutom hårt arbete.

Det är emellertid väl bekant med vilken tveksamhet man i de rika länderna närmar sig förslag om ett aktivt stöd till familjeplaneringspolitiken i u-länderna. Den katolska kyrkans opposition är bara en bland många faktorer som gör sig gällande både i den bilaterala biståndspolitik och i de internationella organisationerna. Sovjetunionen motsätter sig, med varierande bestämdhet, en tolkning av de fattiga ländernas problem som lägger vikt vid befolkningsexplosionen. Många av u-länderna själva har opponerat sig, antingen av ideologiska skäl eller för att de anser sin egen befolkning för liten. Under sådana omständigheter är det förståeligt att man i många av u-länderna tvekat att förespråka en politik som blott alltför lätt kunde misstänkliggöras som ett försök att stävja den snabba tillväxten av andra raser i världen.

Det föreslås ibland av entusiastiska förespråkare för familjeplanering, att länder som ger u-hjälp borde göra det till ett villkor för sådant bistånd, att man på mottagarsidan energiskt grep sig an med befolkningsproblemet. Sådana förslag är lika ogenomförbara som de är moraliskt dublösa. Men givetvis är befolkningsfrågan ett av de många ämnen som är föremål för diskussion i den dialog som oavslutligt äger rum mellan regeringar och experter på alla sidor. Ett växande antal u-länder har också under 60-talet kört i gång familjeplaneringsprogram, och vid det här laget lever mer än hälften av u-ländernas befolkning i länder med sådana program.

I mindre samhällen i Asien – framför allt sådana med en kinesisk befolkning, som Sydkorea, Hong Kong, Malaya och Formosa – har födelsetalen börjat gå ner. Det är omöjligt att med bestämdhet säga i vilken utsträckning detta skall tillskrivas de familjeplaneringsprogram som bedrivits. Det är sannolikt att födelsetalet i dessa länder ändå skulle gått ner. Preventiva metoder höll på att spridas redan innan familjeplaneringsprogrammen infördes. Men sådana program har just i dessa länder bedrivits med stor energi, och de evalveringar som utförts, främst i Korea och på Formosa, tyder på att politiken varit effektiv.

I de stora länderna i Asien – Indien och Pakistan – är uppgiften inte bara större utan de ekonomiska och sociala förhållandena visar också ett bredare spektrum, och i de många byarna som dominerar befolkningen är standarden mycket lägre än i Fjärran Östern. Dödlighetsnedgången är troligen ännu inte lika markerad, och man är benägen att misstänka att ett spontant införande av familjeplanering är mer avlägset. Attitydundersökningar vittnar visserligen om ett stort latent intresse, men framgångarna har hittills varit begränsade. De organisatoriska problemen är särskilt framträdande. Redan en så central uppgift som att överhuvud taget göra preventivmedel av olika slag tillgängliga i avlägsna bygder stöter på stora problem, liksom naturligtvis den omfattande upplysningskampanj som krävs.

Ett stort antal länder befinner sig fortfarande i en första fas i sin familjeplaneringspolitik. Dit hör bl.a. Turkiet, Tunisien, Förenade Arabrepubliken, Mauritius, Kenya och Chile. Många andra förbereder och sonderar en sådan politik.

Det finns alltså stort utrymme för en biståndspolitik. Tyvärr är resurserna snävt begränsade. Det är egentligen bara USA och Sverige, och i mindre utsträckning England, som ännu offentligt vågar stödja familjeplaneringsprogram, men även deras insatser hämmas av olika faktorer. I Sverige saknas det inte pengar eller intresse; däremot saknar vi expertis utom på det rent medicinska området. Demografisk sakkunskap är nödvändig för uppläggningsen och evalveringen av ett

familjeplaneringsprogram, men enbart vid Göteborgs universitet förekommer det undervisning i demografi. Andra aspekter av familjeplaneringsprogrammen i u-länderna är oss ännu mer obekanta, t.ex. den systematiska uppläggningsen av en kampanj med möjligheter till en löpande värdering av resultaten av olika metoder, och en ständig anpassning som maximerar effektiviteten med hänsyn till kostnaderna. I de flesta u-länder går det inte att bara öppna kliniker och vänta på besökare. Otaliga andra metoder har visat sig effektivare: bearbetning av nyblivna mödrar, besök i hemmen, intensivt bruk av massmedia, sammankallande av byalag, värvning av folk med breda kontakter och stort inflytande som exempelvis åldermän i byarna, kringresande försäljare, barnmorskor osv. Framför allt försöker man inrikta sig på att skapa en spontan reaktion som sprider sig från mun till mun, men dessutom experimenterar man, som nämnts, med särskilda betalningar till dem som övertalar kvinnor att gå till en klinik och försöka sig på en plastspiral. I Indien använder man samma system för män som låter sig steriliseras, och betalar dessutom kompensation för förlorad arbetstid för dem som underkastar sig operationen.

Hela detta område är oss främmande, och vi har helt naturligt få experter att erbjuda. I det amerikanska biståndsprogrammet har familjeplaneringspolitiken visserligen fått en omfattande plats, och man är beredd att finansiera den utrustning som krävs. En malplacerad finkänslighet förhindrar emellertid de amerikanska biståndsmyndigheterna från att förse u-länderna med de preventivmedel, vars spridning de vill göra allt för att underlätta.

Den stora biståndsinsatsen på familjeplaneringsområdet måste i stället tillskrivas privata organisationer. IPPF – International Planned Parenthood Federation – har framför allt varit effektiv i länder där det liksom i Europa huvudsakligen är privata organisationer, som intresserar sig för familjeplaneringen. Detta gäller många av de u-länder, vars regeringar ännu inte satsat på en officiell befolkningspolitik. Population Council, som får anslag från Rockefellerstiftelsen men även från de amerikanska biståndsmyndigheterna, har gått in för en bredare front i fråga om preventivteknik och själva uppläggningsen av modern befolkningskontroll. Plastspiralens utveckling finansierades i stor utsträckning just av Population Council, och det är denna organisations sociologer och demografer som framför allt har lagt grunden till den nya och aggressiva typ av familjeplaneringspolitik, som man i allt fler u-länder försöker sig på.

Den svenska biståndspolitik har genomfört en stor aktion i Ceylon, där huvudtanken har varit familjeplaneringens införlivande i den apparat för mödra- och barnavård som redan existerar. En

klinik har också skötts i Pakistan. Våra insatser i övrigt blir, såvitt en utomstående bedömare kan avgöra den saken, i stor utsträckning begränsade till att finansiera materiel – jeepar, bussar, kliniker, kondomer – i samband med program vars huvudsakliga utformning ligger i händerna på andra biståndsexperter. Det är i och för sig inget fel i detta. Men det intresse för familjeplaneringsbistånd som föreligger i Sverige är så starkt, att man måste häpna över att så litet görs för att skapa en verklig bas för detta bistånd. Vi utbildar av allt att döma ett stort överskott av samhällsvetare. Många av dem skulle med säkerhet välkomna en utbildning som satte dem i stånd att göra en insats inom familjeplaneringsprogrammen i u-länderna, men varken utbildning eller forskning på detta område av tillämpad sociologi förekommer i vårt land.

Föreslagen litteratur:

- Berelson, Bernard, et al., *Family planning and population programs*, Chicago, 1966.
Brown, Lester R., *The agricultural revolution in Asia*, *Foreign Affairs*, July, 1968.
Potter, Robert G., Ronald Freedman och Lien-Ping Chow, Taiwan's family planning program, *Science*, 24 maj 1968.
Ohlin, Göran, *Population control and economic development*, Paris, 1967.

U-landsbiståndets politiska ekonomi

"Regeringar ger inte bistånd utan att de väntar, att de ska uppnå något, som gynnar givarlandets intressen."

Little-Clifford, *International Aid* sid. 78.

"Det offentliga svenska biståndet baseras i stort sett på samma ideella, politiska och ekonomiska motiv som ligger bakom biståndet från andra stater."

Sveriges näringsliv och de underutvecklade länderna, SNS, sid. 21.

Den officiella retoriken

I Kungl. Maj:ts proposition nr 101:1968 anger departementschefen biståndsprogramets mål på följande sätt:

Kravet på en internationell politik, som präglas av solidaritet med de fattiga folken, grundas på uppfattningen att de bättre lottade har en moralisk plikt att bistå de sämre ställda. Social rättvisa och utjämning krävs inom nationerna, och samma krav måste uppställas för förhållandet mellan nationerna... Målet för utvecklingsarbetet och den biståndsgivning, som måste ingå däri, är en höjning av de fattiga folkens levnadsnivå... Samarbetet syftar till att genom impulser och bistånd utifrån stimulera de fattiga ländernas egna utvecklingsansträngningar... Utrymme kan beredas i biståndsarbetet för ansträngningar att befördra en enligt vår mening sund arbetsmarknadspolitik eller en human flyktingpolitik eller uppkomsten av folkliga organisationer, som kan bidra till en snabbare utveckling i demokratisk anda...¹

Enligt regeringen skulle den svenska statens biståndsprogram i grund och botten ha en abstrakt, allmänmänsklig-filantropisk målsättning och biståndet skulle vara ett led i ett slags internationell socialvård. Men mål kan inte skiljas från motiv. När departementschefen kommer in på motiven, framstår även målsättningen i en något mer realistisk dager:

¹A. a., s. 82-83 och 92

De senaste årens många öppna mellanfolkliga konflikter har nästan undantagslöst uppstått i de fattiga delarna av världen... En minskning av fattigdomen i andra länder ger underlag för en handel, som påskyndar den ekonomiska utvecklingen och gagnar alla deltagande parter... Det svenska utvecklingsbiståndet, som är en del av utrikespolitiken, står i samklang med dessa strävanden. Det politiska oberoende, som nu förvärvat av flertalet av världens folk och vars uppnående för de alltiämt undertryckta folken vi med all kraft vill befördra, måste ges det ekonomiska underlag och det sociala innehåll, som är en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling och för verklig nationell oavhängighet... (Det) skall bidra till social och ekonomisk utjämning och medverka till en samhällsutveckling i demokratisk riktning.²

Vi får alltså veta, att det svenska utvecklingsbiståndet är en del av den nuvarande statens utrikespolitik, och att den syftar till att ge de biståndsmottagande länderna "det ekonomiska underlag och det sociala innehåll, som är en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling och för verklig nationell oavhängighet".

Detta hjälper oss en bit på väg – men inte särskilt långt.³ Vad är det för krafter som bestämmer den nuvarande svenska statens utrikespolitik? Vilken betydelse lägger svenska regeringen i "ekonomiskt underlag" och "socialt innehåll"? Vad är det för "demokratisk samhällsutveckling" som åsyftas? Är det demokratin i Sydvietnam, Kina

²Ibidem

³Ett undantag är följande upplysning, a. a., s. 91: "Vissa organisationer inom näringslivet har i framställning till Kungl. Maj:t föreslagit inrättandet av en fond för finansiering av förundersökningar av industriella investeringsobjekt i u-länderna. Studierna skulle utföras av svenska konsultfirmor. Valet av studieobjekt skulle ske med beaktande av svenska industriföretags eventuella intressen... SIDA har framhållit, att en viss försöksverksamhet på detta område redan inletts inom ramen för de anslagsmedel, som ställts till verkets förfogande."

Ett annat exempel är följande:

"Det finns fortfarande affärsmän, som inte vågar störa de svenska ambassaderna, när de behöver information eller hjälp i ett främmande land. Det är fel. Vi är egentligen inte till för något annat än att bevaka och stärka de kommersiella förbindelserna, i varje fall när vi arbetar i länder utanför Europa. Denna deklaration gjordes på fredagen av UD:s inspektör, ambassadör Erland Kleen, vid ett seminarium på Skokloster för en skara unga diplomater, som snart skall sändas ut i främmande tjänst." (Svenska Dagbladet 7/9 1968.)

eller Sverige som departementschefen haft i tankarna? På dessa och liknande frågor ger oss den officiella retoriken inget svar. Det fadda, undanglidande språket frammanar i läsarens hjärna det mörker i vilka alla katter blir grå. Detta är i och för sig värt att observera, eftersom vi utan vidare kan förutsätta, att departementschefen mycket väl *vet* vilka de reella, konkreta motiven till biståndet är. Han vet det men han *säger* det inte. Varför? Därför att det inte är opportunt att säga det. För att finna verkligheten bakom fraserna måste vi vända oss till den något så när obundna vetenskapliga opinionen eller till de intressen som pratar bredvid mun – avsiktligt eller oavsiktligt.

Verkligheten bakom retoriken

Om det verkligen vore så, att de kapitalistiska ländernas biståndspolitik "grundas på uppfattningen att de bättre lottade har en moralisk plikt att bistå de sämre ställda", så kräver logiken, att "de sämre ställda" får mer bistånd ju "sämre ställda" de är. Något sådant samband kan emellertid inte fastställas i verkligheten, t. ex. mellan å ena sidan bruttonationalprodukt per capita och å andra sidan bistånd per capita. Det har visats av de engelska ekonomerna I.M.D. Little och J.M. Clifford i deras grundliga studie för Overseas Development Institute, "International Aid", som vi i fortsättningen ska ha god hjälp av för att kartlägga de allmänna motiven till de kapitalistiska ländernas biståndspolitik.⁴ Men därför är också den av departementschefen uttryckta åsikten om grunderna för de kapitalistiska ländernas biståndspolitik falsk. Det rör sig inte om "moraliska plikter". Det rör sig om *intressen*. Little och Clifford anger torrt de specifika orsakerna till en relativt stor volym bistånd per capita:

Givet att ett land betraktas av västvärlden som "utvecklande" och att det inte är nära förbundet med Moskva eller Peking, synes det enligt tabell 13 finnas tre viktiga alternativa sätt för landet att kvalificera sig för en hög volym bistånd (grant-aid) per capita. För det första bör det vara nära förbundet med Frankrike, om möjligt som f.d. koloni (overseas department) men i andra hand som medlem av franc-zonen. För det andra bör det ha gemensam gräns med ett av de kommunistiska länderna eller av amerikanerna tros befinna sig i omedelbar fara från kommunismen eller tolerera amerikanska baser. För det tredje bör det i likhet med Algeriet och Liberia ha någon nyligen upptäckt resurs, som intresserar utländska affärsintressen.⁵

⁴International Aid (London 1965), s. 66

⁵A. a., s. 68

Biståndspolitikerna är verkligen en del av utrikespolitiken och den bestäms av precis lika konkreta intressen som denna.⁶ Biståndspolitik är ingenting nytt. Den har alltsedan renässansen varit ett vanligt medel för att köpa allierade, inflytelse och neutralitet.⁷ Eftersom politiken ibland är ganska komplicerad, kan också biståndsfördelningen ibland bli komplicerad. Det kan t. ex. vara fullt rationellt för en kapitalistisk stat att ge bistånd till Jugoslavien – för att stärka detta lands maktställning mot Sovjetunionen – eller till Sovjetunionen – och därmed stärka detta lands maktställning mot Kina.⁸

Om vi ser närmare på de konkreta motiven för kapitalistländernas biståndspolitik (som den svenska biståndspolitikerna är en variant av) finner vi, att USA:s biståndspolitik främst går ut på att stärka USA:s intressen, särskilt i de socialistiska randstaternas gränsländer. Biståndet har varit

en politisk nödvändighet, för att köpa allierade eller avvärja för USA obehagliga händelser (bistånd för att stötta upp regimer i Sydkorea, Sydvietnam, Formosa, Jordanien etc.; bistånd till länder, som står till tjänst med baser i likhet med Spanien, Marocko och Tunisien; eller bistånd till allierade i likhet med Pakistan, Iran och Thailand).⁹

Det ligger därför mycket i Littles och Cliffords smått aförismiska omdöme om USA:s biståndspolitik:

USA uppfann bistånd som ett medel för att vinna över de obundna länderna eller åtminstone hålla dem neutrala.¹⁰

På samma sätt har också Frankrikes biståndspolitik bestämts av statliga och privata intressen som den härskande klassen har, framför allt i de f.d. kolonierna – baser, export, olja osv. När biståndet inte gynnat biståndsgivaren har biståndet upphört:

⁶Jämför också Hollis B. Chenery, *Foreign assistance and economic development* i samlingsverket *Capital movements*, ed. by J. H. Adler (New York 1967), s. 277, enligt vilken de biståndsgivande ländernas och institutionernas politik bestäms bl. a. av önskan om "politisk stabilitet i de biståndsmottagande länderna", "politiska fördelar för biståndsgivarna" och "ekonomiska fördelar för biståndsgivaren".

⁷Little-Clifford, s. 22f.

⁸A. a., s. 116

⁹A. a., s. 26

¹⁰A. a., s. 88

När Guinea avböjde medlemskap i det föreslagna franska samväldet avskars landet helt från franskt bistånd. Franska tjänstemän tog med sig löst och fast, inklusive dokument och statistik, när de lämnade sina poster i Guineas statliga administration. På samma sätt inställdes den finansiella hjälpen till Mali två eller tre år efter de händelser, som ledde till att Mali-Senegalfederationen bröt upp. Frankrike betraktar tydligen det bistånd landet ger på så goda villkor till de afrikanska staterna som ett mäktigt medel för att påverka deras utrikespolitik.¹¹

Om den tyska biståndspolitikerna skriver Little och Clifford:

Den tyska biståndspolitikerna utmärks av dess klara målsättning. Dess mest fundamentala utgångspunkt tycks vara, att bistånd bör befordra den inhemska privatföretagsamheten och med utgångspunkt därifrån har regler utformats, såsom att gåvor är lämpliga endast för tekniskt bistånd, att finansiellt bistånd bör ske på projektbasis och användas antingen för inkomstskapande projekt till kommersiella räntesatser eller basinvesteringar till subsidierade räntesatser (3–3½ procent vanliga).¹²

Sammanfattningsvis kan "i bästa fall ganska liten vikt fästas vid teorin att det ligger i Västerås politiska eller strategiska intressen att återstoden av världen borde bli rikare". Snarare gäller det att stödja "regeringar som antingen är allierade eller uppenbart anti-kommunistiska eller neutrala".¹³ Det finns därför ingen anledning att fördölja det faktum att den "artiga eufemismen" utvecklingsbistånd inte är något annat än vad som tidigare kallades – mutor.¹⁴ Därvid är biståndets anti-kommunistiska målsättning "ingenting att skämmas för".¹⁵ Ty om utvecklingsbiståndet bara definieras tillräckligt noggrant, så finner man att "biståndsgivarna bör använda biståndet för att – i vår egen terminologi – maximera utvecklingens politiska värde".¹⁶ I denna strategi har inte heller de ekonomiska aspekterna något med de biståndsmottagande ländernas egen ekonomiska utveckling i och för sig att göra. De "kommersiella fördelarna som biståndsgivarna söker härrör inte ur ekonomisk utveckling utan snarare från det faktum att de konkurrerar om exportorder med andra rika industriländer".¹⁷

¹¹A. a., s. 39

¹²A. a., s. 43

¹³A. a., s. 86

¹⁴A. a., s. 115

¹⁵A. a., s. 116

¹⁶A. a., s. 117

¹⁷A. a., s. 83

Det svenska biståndet – ett undantag?

I en handbok om det svenska biståndet till u-länderna sägs det, att "de ekonomiska motiven synes ha varit de minst tungt vägande vid utformningen av det svenska biståndet". Hänvisande till proposition 100:1962 finner författaren, att "de moraliska motiven säges vara de viktigaste, men det finns även andra t. ex. utrikespolitiska". Den primära målsättningen för den svenska statens bistånd är enligt den nämnda propositionen – och tydligen även enligt författaren – "att påskynda u-ländernas ekonomiska utveckling".¹⁸ Det behöver knappast påpekas, att denna oskuldsfulla uppfattning, som reproducerar i stället för att analysera den officiella argumentationen, inte finner stöd vare sig i den vetenskapliga opinionen eller i fakta:

Regeringar ger inte bistånd utan att räkna med att uppnå något som ligger i det biståndsgivande landets intresse. Det är annorlunda med privat välgörenhet, då man kan anta att motivet uteslutande förestavas av sympati för mottagaren. Det är möjligt, att det skulle förekomma ett betydande offentligt stöd för statliga biståndsprogram grundade på renodlat humanitära motiv. Men de flesta bedömare anser, att mycket mindre än den nuvarande biståndsnivån skulle bli följden, om biståndets enda grund vore en enkel önskan att hjälpa fattiga människor i andra länder. Helt visst motsätter sig folkets representanter bistånd, när de inte kan se något nationellt intresse i det och huvudstödet kommer från exportintressena, som kan dra fördel av det.¹⁹

Givetvis uppvisar den svenska statens biståndspolitik nationella sär-
egenheter. Men sär egenheter kan förstås endast som avvikelser från det allmänna, dvs. som variationer på ett för den kapitalistiska världen gemensamt huvudtema. Detta har nyligen visats av de lundska statsvetarna Lennart Berntson och Gunnar Persson i en väldokumenterad studie, "U-hjälp och imperialism" (1968).²⁰ Men redan åtta år tidigare hade en arbetsgrupp, som företrädde den svenska stor- och exportindustrin, klart och koncist presenterat de *verkliga* motiven bakom den svenska biståndspolitikerna. Det skedde i den av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle 1960 publicerade skriften "Sveriges näringsliv och de underutvecklade länderna". I denna meddelas främst den ekonomiska grunden för biståndspolitikerna.

¹⁸Klas Markensten: *Svensk u-landshjälp i dag*, Stockholm 1967, s. 10f.

¹⁹Little-Clifford, s. 78

²⁰Se särskilt ss. 12ff och passim

De verkliga motiven

Vi kan rekonstruera de redovisade, verkliga motiven till det svenska u-landsbiståndet på följande sätt ur den nämnda skriften:

Biståndets orsaker

Den koloniala frigörelsen "har hos industristaterna skapat ett stegrat intresse för nya former av samarbete med de forna kolonierna" (s. 9)... I viss utsträckning kan därför "varje bistånd sägas vara politiskt motiverat" (s. 63)... Man vill med ett visst bistånd mot nöden stabilisera det politiska läget och minska den politiska oron (sic!) i dessa länder eftersom den utgjorde ett hot mot de rikare staternas egen välfärd... Man har på sina håll räknat med att ett bistånd skall såväl kunna ge givaren en viss good-will som leda till att det inom mottagarlandet växer fram något av givarens ekonomisk-politiska ideologi (s. 62-63)... Den praxis som utarbetats för samarbete mellan (arbetsmarknadens) organisationer är tämligen enastående. Eftersom den hittills visat sig ha ett fördelaktigt inflytande på den ekonomiska utvecklingen och minskat de ekonomiska riskerna såväl för den enskilde individen-löntagaren som för företagen är det ett intresse – även från företagarehåll – att de redan igångsatta aktionerna från fackföreningshåll att sprida de svenska principerna för arbetsmarknadens organisation till de underutvecklade länderna fortsätts (s. 96).

Kolonilöshetens fördelar

I och med att kolonierna blivit självständiga stater har de blivit mindre bundna av det forna moderlandet. Andra stater har därigenom fått ökade möjligheter att konkurrera om deras efterfrågan och i viss mån om deras produkter. Intresset för de underutvecklade länderna som exportmarknader grundar sig sålunda delvis på att de kolonilösa industristaterna insett möjligheterna att erövra marknader från de forna kolonistaterna (s. 68)... Allmänt sett måste förutsättningarna för en utvidgad svensk insats i de underutvecklade länderna betecknas som goda. Sveriges politiska ställning som neutralt land utan kolonialt förflutet och utan stormaktsaspirationer är en fördel (s. 17).

Ökat svenskt statligt bistånd önskvärt

Det offentliga svenska biståndet baseras i stort sett på samma ideella, politiska och ekonomiska motiv som ligger bakom biståndet från andra stater (s. 21-22)... Utredningen har kommit fram till den allmänna

slutsatsen att det inte minst från näringslivets synpunkter är önskvärt med en utvidgning av det svenska tekniska biståndet och av vissa former av det finansiella biståndet (s. 15)... När en industrialiseringsprocess kommer i gång i de underutvecklade länderna ökar troligen antalet projekt med hög marginell avkastning. Detta betyder givetvis ökad stimulans för den kommersiellt betingade kapitalimporten. En förutsättning för detta är emellertid att visst kapital går till 'infrastrukturella' investeringar. Detta står i allmänhet klart för de ansvariga myndigheterna i de berörda länderna. Som regel fordras offentliga medel för dessa investeringar och då de inte förslår gör man ansträngningar för att erhålla internationella lån. Dessa lån bidrager sålunda till att upprätthålla utvecklingstakten och därigenom ökade möjligheter för privata investeringar och kommersiellt betingad kapitalimport. Detta i sin tur innebär att industristaterna får ökade möjligheter att via kapitalexporten erhålla högre avkastning på kapitalet (s. 64).

Speciella ekonomiska motiv för bistånd

Följande skäl finns för *kapitalöverföring*:

Man kan få högre avkastning på kapitalet.

Man kan stabilisera konjunkturen i industristaterna.

Varje industristat för sig kan genom kapitalöverföring erövra eller försvara exportmarknader.

Följande skäl finns för industristaterna att överföra *tekniskt kunnande* – i vidaste mening – till de underutvecklade länderna:

Man kan höja den marginella avkastningen på kapitalet.

Man kan göra produktivitetsvinster genom ökad specialisering, vilket i sin tur kan ge industristaterna en snabbare expansion.

Varje industristat för sig kan vinna konkurrensmässiga fördelar (s. 63).

... Det är sålunda ett svenskt intresse att möjligheterna för kapital-export till de underutvecklade länderna vidgas. De politiska och ekonomiska riskerna till trots torde dessa länder på längre sikt vara goda investeringsområden (s. 20).

Bättre förekomma än förekommas

Många av de underutvecklade länderna är f. n. små och opålitliga marknader. Man räknar emellertid med att de kommer att växa snabbare än industristaternas. Den nuvarande exportkonkurrensen om de underutvecklade länderna bygger på två antaganden, nämligen:

1. Det är mindre kostsamt att vinna en viss marknadsandel i en liten marknad (dvs. i ett underutvecklat land i dag) än i en stor (samma land "i morgon"), och

2. Det är lättare att försvara en vunnen marknadsandel än att erövra den (s. 68).

Tekniskt bistånd – kommersiella effekter

Svårigheterna för svenska exportörer att erbjuda långfristiga krediter gör det speciellt angeläget att de på grund av konkurrensen kompletterar sin export med tekniskt samarbete av minst samma klass som konkurrenterna erbjuder” (s. 78). ... Det tekniska *biståndets* syfte är i första hand att ge de underutvecklade länderna hjälp att starta en självgående ekonomisk utveckling – hjälp till självhjälp. Givetvis kan biståndet därvid utformas så att även givareländerna får ett visst utbyte därav (s. 79). ... För att ett tekniskt biståndsprojekt skall få en direkt kommersiell effekt och därmed bli effektivt utvecklingsfrämjande krävs förmodligen att det underutvecklade landet kommer i kontakt med svenska produkter och produktionsmetoder.*

* Som exempel på ett sådant tekniskt biståndsprojekt med i varje fall ”direkt kommersiell effekt” må nämnas byggandet av Kaptaiskolan i Pakistan. Skånska Cements AB Sentab utförde samtliga arbeten. Byggnadskostnaderna hade preliminärt beräknats till 1,8 miljoner kr. Den slutgiltiga kalkylen belöpte sig på – 8,4 miljoner. Bygget var helsvenskt: ”Som exempel kan nämnas att all elektrisk materiel är importerad från Sverige och att reservmateriel som passar anläggningen inte finns att tillgå i Pakistan. Detta gäller även glödlampor, lysrör, säkringsproppar, strömbrytare och annan förbrukningsmateriel. Vid fel på anläggningen riskerar man därför att felet icke kan avhjälpas på grund av brist på reservmateriel... Vid bedömningen av det pakistanska anslaget till underhåll av skolan har den pakistanska motsvarigheten till den svenska byggnadsstyrelsen (PPWD) enligt uppgift i en utredning som under tiden för expertgruppens besök i Östpakistan verkställdes av mr M. Afzal och mr M. V. Bhuyan för det federala industriministeriets räkning (Bil. 5) beräknat värdet av skolan till 3 miljoner rupies, dvs. 3,3 miljoner kronor. Expertgruppen håller icke för osannolikt att PPWD:s uppfattning kan vara riktig och att alltså en motsvarande skolanläggning skulle kunna ha byggts genom pakistanska staten för detta belopp.” (Rapport från den av SIDA tillsatta 1966 års expertgrupp för undersökning av de svensk-pakistanska yrkesskoleprojekten. SIDA 12/1 1967, stencil.) Till det ska bara läggas följande torra kommentar ut samma rapport: ”Någon industriell utveckling i Kaptai har ännu icke skett och inga tecken tyder på att så kommer att ske.” Sentabs chef Åke Tauson anser däremot att projektet ifråga ”borde kunna tjäna som mönster för framtiden”. (*Industriförbundets Tidskrift* nr 9 1968, s. 33.)

Sådan kontakt kan åstadkommas genom att stipendiater skickas till Sverige, genom utsändande av svenska experter och/eller genom översändande av svensk utrustning till det underutvecklade landet (s. 88). ... Till de direkt kommersiellt värdefulla projekten hör även utsändandet av svenska toppexperter som rådgivare till internationella organ, regeringar eller statliga institutioner (s. 89).

Svensk specialitet inom ramen för biståndet

Sverige har särskilt stora erfarenheter inom de näringsgrenar som utnyttjar våra största naturtillgångar, malmerna och skogen. Det förefaller naturligt att Sverige ställer kunskap till förfogande inom dessa fack till de underutvecklade länder som har liknande naturtillgångar (s. 97). ... Som ett exempel på en redan given svensk hjälp inom dessa branscher kan nämnas att en ettårig kurs i gjuteriteknik för stipendiater från Iran med gott resultat genomförts inom ramen för det svenska bilaterala biståndet. Den svenske kursledaren, som tidigare fungerat som FN:s expert i gjuterifrågor i Iran, har lyckats att ge kursdeltagarna såväl teoretisk som en myckenhet av praktisk utbildning. Dessutom har han vinnlagt sig om att stipendiaterna fått kontakt med svenska leverantörer av bl. a. gjuterimaskiner samt med svenska företag som i övrigt har intressen i Iran. Det har ansetts betydelsefullt att liknande kurser kommer till stånd i fortsättningen (s. 98).

Motiven omsatta i verklighet

Storfinansens ökade intresse för de underutvecklade länderna hade en högst påtaglig bakgrund. Mot slutet av 1950-talet tillkämpade sig en rad koloniala folk formell nationell självständighet, särskilt i Afrika. Därmed förändrades språngartat förhållandet mellan den gamla och den nya världens stater. Den kolonialistiska knölpåken måste ersättas med den nykolonialistiska mutan – biståndet – och i den leken fanns det också – eller *framför allt* – en plats för Sverige och andra länder ”utan kolonialt förflutet” för att citera SNS-skriften, som refererats ovan. Den svenska storindustrins etablering på u-lands-marknaderna tog ett jättekliv framåt. Mellan åren 1960 och 1965 ökade antalet anställda i produktionsföretag i u-länderna med 56 procent, förvaltade tillgångar med 204 procent och investerat kapital med 94 procent. Motsvarande siffror för i-länderna var 40, 112 och 69 procent.²¹ Parallellt därmed har också det bilaterala statliga u-

²¹Harald Lund: *Svenska företags investeringar i utlandet* Katrineholm 1967, s. 20.

landsbiståndet ökat mycket snabbt, från $\frac{1}{3}$ av det totala biståndet i början av 60-talet till $\frac{2}{3}$ för närvarande. Denna tendens får sin förklaring av att "omkring $\frac{3}{4}$ av de svenska bilaterala biståndsmedlen i verkligheten kommer att resultera i utnyttjande av svenska tjänster eller i leveranser av svenska varor".²² Om detta skriver Berntson och Persson:

Som tidigare påpekats har en av huvudlinjerna i svensk biståndspolitik syftat till att ge hjälpen utan bindning. Trots detta binds i praktiken inte mindre än cirka 75 procent av det totala svenska biståndet till inköp av svenska varor och tjänster. Speciellt påtagligt är detta vad gäller SIDA:s fältprojekt, för vilka i det närmaste 90 procent av materialet anskaffas i Sverige. Utvecklingskrediterna lämnas endast "på villkor att svenska företag får avtalsgaranterat skydd mot diskriminering vid anbudsgivning avseende leveranser bekostade med kreditmedel". I praktiken innebär detta att mottagarlandet för att i framtiden kunna få svenskt kapital bör förlägga sina inköp till Sverige. På så sätt bands till 100 % på detta subtila sätt den första svenska krediten till Indien på 24 miljoner kronor. Samma sak har ägt rum med krediter till Turkiet och Tunisien.²³

Storföretagens expansion på u-ländernas marknader har dessutom underlättats genom vidgade exportkrediter och nu också statliga investeringsgarantier avseende s.k. politiska risker, dvs. nationaliseringar, socialisering etc. Just de s.k. politiska riskerna förklarar varför "huvuddelen av det svenska biståndet går till länder med utvecklingsfrämmande oligarkier och militärdiktaturer" såsom Etiopien och Pakistan²⁴. Det är verkligheten bakom talet om den moraliska plikten att bistå de sämre ställda. Därför är det fullt berättigat att säga som Berntson och Persson: "Argumentet att den svenska u-hjälpen till sin karaktär, funktion eller länderinriktning skulle vara skild från västmakternas har inget empiriskt stöd."²⁵

²²Uttalande av SIDA-chefen Ernst Michanek i *SIDA-Aktuellt* nr 67, oktober 1965, s. 5, citerat av Berntson-Persson, s. 24. Likaså Lars Kalderén, *Industriförbundets Tidskrift* nr 9 1968, s. 13: "Det föreligger ju ett välkänt samband mellan överföringen av tekniskt kunnande och efterfrågan på exportprodukter."

²³Berntson-Persson, a. a., s. 46. Författarna hänvisar till *SIDA-petita* 1966, s. 24 som källa.

²⁴A. a., s. 45.

²⁵A. a., s. 53.

De tre elementen i biståndspolitik

U-landsbiståndet måste därför förstås som en intresseangelägenhet för den svenska storindustrin, som för sin existens och utveckling måste konkurrera med andra kapitalistiska näringsliv i u-länderna. Detta intresse har den svenska staten att tillvarata.

Därmed har vi fixerat ett element i biståndspolitik, nämligen de krafter som bestämmer biståndets motiv och syfte i det biståndsgivande landet. Detta element är naturligtvis det viktigaste i biståndspolitik, eftersom biståndsgivaren är den dominerande parten i förhållandet mellan biståndsgivare och biståndsmottagare, och därför också kan sätta sin prägel både på biståndets karaktär och villkor och på dess effekter i det biståndsmottagande landet. Men en fullständig analys måste särbehandla sistnämnda två element, eftersom de bestäms av faktorer som i viss utsträckning har litet eller intet att göra med biståndsgivarens motiv.

Vad beträffar det andra elementet – biståndets karaktär och villkor – som kan betraktas som bytesobjektet i en byteshandling där biståndsgivaren och biståndsmottagaren är de två bytande parterna, ska vi här nöja oss med några allmänna iakttagelser. Härvidlag är det en rad betingelser som måste analyseras. Problemet skulle vara enkelt för biståndsmottagaren, om biståndet bestod av en summa pengar i fritt konvertibel valuta. Men i själva verket tar sig ju biståndet uttryck i en mängd sinsemellan svårjämförbara former. Svårigheterna börjar redan på definitionsplanet: vad är bistånd? På den punkten är det uppenbart, att varken lån eller det "kommersiella bistånd" som t. ex. svenska exportföretag drar nytta av kan rubriceras som bistånd i egentlig mening. (Vad beträffar lån måste lånevillkoren bedömas med ledning av alternativa användningsområden och lånens produktivitet.) Förutom räntesatser och amorteringsvillkor spelar också graden av biståndsbinding en stor roll. Biståndsbinding är ett tecken på att biståndet kostar biståndsmottagaren mer än det skulle ha kostat, om biståndet inte varit bundet. Om nämligen en stat vilken som helst kan erbjuda biståndsmottagaren biståndet på de förmånligaste villkoren, finns ju ingen anledning att binda biståndet vid en viss källa. Därför är också den ökade tendensen till biståndsbinding ett tecken på att biståndets realkostnader stiger för de biståndsmottagande länderna, vilket i realiteten innebär en fortskridande resursomfördelning från de biståndsmottagande till de biståndsgivande länderna – dvs. en form av exploatering. Därför bör den värdeförlust, som beror på bindningen, dras ifrån, när biståndets realvärde för biståndsmottagaren ska bedömas.

Andra faktorer som påverkar vår uppfattning om biståndets karak-

tär och villkor är leveranstider, förekomsten av bistånd i övervärderad valuta, biståndets kvalitet etc. Så t. ex. förekommer det helt säkert fall, då biståndsmottagaren tvingas acceptera helt värdelösa experter – och betala utgifterna för dem – som en del av biståndsprojektet, fast det skulle ha lönat sig att anställa en konsult. Synnerligen viktig men också synnerligen svårutforskad är frågan om biståndets anpassning till biståndsmottagarens faktiska behov. Varje projekt, som inte ger optimal avkastning, innebär ju en form av relativ utarmning (förlösande av resurser) av biståndsmottagaren och man behöver då inte inskränka sig till så iögonfallande exempel som den firma, som med hänvisning till betydelsen av att stärka de franska kulturtraditionerna i Afrika, för några år sen prackade på Guinea en gigantisk uppsättning bidéer!

Säkert är att detta andra element i biståndspolitik, nämligen själva biståndet, som skenbart kan förefalla så enkelt och okompllicerat, i stor utsträckning visar sig bestå av en mängd beståndsdelar som har mycket litet med egentligt bistånd att göra, om det utsätts för kritikanalys. Ett diskuterat exempel är SIDA:s yrkesskola i Yekepa i Liberia. Om vi vill kalla en spade för en spade, så bör vi beteckna denna skola inte som ett bistånd till Liberia utan till LAMCO, bekostat av svenska och liberianska skattebetalare.²⁶

Det i och för sig intressantaste elementet i biståndspolitik är det tredje – biståndets konkreta effekter i det biståndsmottagande landet. Det skulle vara önskvärt att analysera detta med ledning av svenska exempel, där tillräckliga data föreligger.^{26a} I brist därpå ska vi utnyttja en vetenskaplig fallstudie från ett norskt biståndsprojekt.

²⁶Ylva Holmsten – Johan Mannerheim: *Lamco:s Liberia* Stockholm 1968, s. 167ff. Författarna citerar bl. a. LAMCO-skolans rektor Harry Holmberg: "Om SIDA-skolan på så sätt har glädje av företaget, så har företaget för sin del i förmodligen ännu högre grad fördel av skolan, vars elever efter avslutad SIDA-utbildning utgör ett välkommet – och välutbildat – tillskott till företagets rekryteringsunderlag. SIDA-skolans lokaler och utrustning har också under skolans sommaruppehåll ställts till företagets disposition för fortbildningskurser av skilda slag." Primärkällan är tydligen en text av Holmberg med titeln *Skolgång i Liberia* av den 6. 1. 1967.

^{26a} Ett sådant är H. Hyrenius – U. Åhs, *The Sweden-Ceylon Family Planning Pilot Project* (Göteborg 1968), som visar att detta projekt, som pågått sedan 1958, sannolikt inte alls sänkt fruktsamheten. Meningslösheten i dylika projekt har påvisats av bl. a. författaren till denna uppsats i boken *Från kolonialism till socialism* (2:a uppl. Sthlm 1965), s. 43 f.

Det norska fiskeprojektet i Kerala

År 1951 beslöt den norska regeringen att påbörja ett bilateralt biståndsprojekt för att utveckla kustfisket i den sydindiska delstaten Kerala. Som projektområde utvaldes två byar, Sakthikulangara och Neendakara i södra Kerala, ett tiotal km norr om staden Quilon. Byarna har tillsammans en folkmängd på 16 000. Varje by omfattar ungefär 20 kaster. Liksom i Kerala för övrigt dominerar den aristokratiska Nair-kasten det politiska, ekonomiska och kulturella livet.

De sociala motsättningarna i dessa samhällen tenderar dock mer och mer att baseras på klassmässiga grunder, varvid i första hand egendomsinnehavet avgör klasskiktningen. Bland fiskarbefolkningen sammanfaller denna klassmotsättning i huvudsak med skiktningen i å ena sidan aktiva fiskare och å andra sidan fiskuppköpare. De sistnämnda är också penningutlånare i området och fiskarna är starkt beroende av fiskuppköparna vad beträffar prissättning, avsättning, kredit osv. Eftersom fiskuppköparna är både uppköpare och penningutlånare kan de exploatera fiskarna hänsynslöst. Detta fenomen är allmänt i Kerala och var även fallet i projektområdet, särskilt tidigare. De av fiskuppköparna tillämpade räntesatserna uppgår till 10–20 procent. Dessa köpmän utgör det härskande skiktet i byarna, besätter de ledande posterna i lokalavdelningen av kongresspartiet, de religiösa samfunden osv. De har vanligen god utbildning, talar flytande engelska och betraktar sig – naturligtvis – som byns välgörare.

Fiskarna utgjorde före projektets påbörjande en i huvudsak homogen grupp, som bedrev kanotfiske.

Det norska biståndsprojektet bestod av motorbåtar, moderna nylonnät, instruktörer och en försäljningskooperativ bestående av isfabrik, frösanläggning m.m.

Projektet var från början en indisk statlig institution och tillämpade det bestående administrativa systemet och dess rekryteringssystem, varför efter en tid förhållandet mellan kast-status och yrke bland de anställda indierna i projektet blev mycket likartat det som var förhärskande i de statliga institutionerna.

Projektet hade en norsk direktör med en indier som vice direktör och närmaste man. Den sistnämnde tillhörde den lokala härskarasten – Nair – och hade utbildning som fiskeexpert och marinbiolog i Indien och Europa. Denne var en av projektets mest betydelsefulla personer, eftersom han kände förhållandena på platsen. Det var därför också han, som hade det avgörande inflytandet vid valet av vilka fiskare, som skulle bli ägare av projektets motorbåtar.

Efter de förflutna 15 åren är det möjligt att fastställa biståndspro-

jektets effekter. Den officiella bilden är konturlös – men ljus och problemfri:

Den norske medvirkning til å utvikle kystfiskeriene har funnet sted i en meget gunstig periode. I disse 15 år har det – som et felles resultat av indisk innsats, av andre lands utviklingshjelp og av den norske innsats – skjedd en epokgjørende endring i kystfiskeriene. Dette illustreres ved at mens det i 1951 praktisk talt ikke fantes en motordrevet fiskebåt i Sør-India, var det i 1965 ca. 3 000 slike fartøyer, mens det i 1965 i Kerala fantes 30–40 båtbyggerier for moderne og mer hensiktsmessige fartøytyper. Den norske innsatsen synes således å ha funnet sted i en tid hvor andre vekstfremmende tiltak har virket, slik at det samlede resultat av moderniseringen av kystfiskeriene i Kerala har vært ganske betydelig.²⁷

När detta skrevs förelåg dock en vetenskaplig undersökning av projektet, utförd av antropologen Arne Martin Klausen, kurator vid etnografiska museet i Oslo. Undersökningen var baserad på fältstudier utförda i Kerala i oktober 1960 och mellan september 1961 och juli 1962.²⁸

Klausens undersökning visar vad som händer, när utländskt bistånd likt en främmande kropp förs in i en organism med egna motsättningar, egen struktur och dynamik.

Vad först beträffar *förhållandet fiskare – fiskuppköpare* fick biståndet två viktiga effekter. För det första orsakade det mekanisera- de fisket att fiskarna fick ett större behov av driftskapital. Den omedelbara följdén därav blev naturligtvis, att de med motorbåtar begåvade fiskarnas beroende av fiskuppköparnas kreditgivning ökade. Men å andra sidan ökade också deras fångster och därmed även deras överskott. I viss utsträckning måste visserligen det ökade utbudet av fisk åtminstone temporärt ha tenderat att pressa fiskpriserna och därmed stärkt fiskuppköparnas ställning. Men överlag lär de med motorbåtar utrustade fiskarna ha förbättrat sin situation tack vare den höjda produktiviteten. En del etablerade sig tom. själva som fiskuppköpare och började arrendera ut sina båtar till släktingar,

²⁷Utrikesdepartementet: *Instilling om den videre utbygging av Norges bistand til utviklingslandene*. Avgitt 9. desember, 1966, Oslo 1967, s. 110.

²⁸Arne Martin Klausen: *Technical Assistance and Social Conflict*, Journal of Peace Research 1964:1, s. 1–18. (Sedan detta skrevs har det kommit till min kännedom att Klausen står i begrepp att publicera en bok i ämnet med titeln "Kerala Fishermen and the Indo-Norwegian Pilot Project", Oslo 1968.)

som var fiskare. Dessa nya mellanhänder innebar en konkurrens till de etablerade fiskuppköparna, varigenom de sistnämndas monopol åtminstone temporärt luckrades upp. Någon grundläggande förändring av förhållandet mellan fiskare och fiskuppköpare inträdde emellertid inte. Vad som väsentligen skett är, att *en del* av de f.d. kanotfiskarna med hjälp av biståndet kunde lämna det exploaterade skicket för att i stället etablera sig som exploaterer.

Biståndet medförde samtidigt, att *nya motsättningar uppkom*. Framför allt splittrades den tidigare relativt enhetliga fiskarklassen i två grupper: å ena sidan *fiskare med motorbåtar* och å andra sidan *fiskare med kanoter*. Eftersom inte alla fiskare fick motorbåtar blev den förstnämnda kategorin genom biståndet privilegierad jämfört med den sistnämnda. Kanotfiskarna – särskilt utanför projektområdet – blev mycket fientligt inställda till motorbåtsägarna och till projektet som helhet. Den konkreta orsaken var, att bullret från motorbåtarna och vibrationerna från de nya nylonnäten skrämd fiskstimmen. Detta drabbade kanotfiskarna, eftersom dessa hade en begränsad operationsradie och därför var tvingade att bedriva fisket närmare stranden.

Under normala privatkapitalistiska förhållanden, då en eller flera företagare på kända (och mer eller mindre erkända) sätt skaffar sig produktionsmedel, som är överlägsna konkurrenternas, kommer den inträdda olikställigheten att i huvudsak tolereras. Men när kapitalet tillförs utifrån till ett begränsat antal företagare, som utsetts genom en godtycklig urvalsprocess, förbindelser eller helt enkelt mutor, blir resultatet nödvändigtvis konfliktskapande. Denna effekt kan överhuvud taget inte undgås, när direkt produktivt bistånd införes i ett större samhälle grundat på privategendom.

Den *försäljningskooperativ*, som projektet skapade, hade ingen större framgång, i varje fall inte avsedd framgång. Visserligen bröt den fiskuppköparnas uppköpsmonopol och tenderade därigenom att höja fiskpriserna. Men eftersom kooperativen var skadliga för det härskande köpmannaskiktets intressen, gick projektets myndigheter mycket sakta och försiktigt fram med arbetet på att uppföra kooperativen. Kooperativen lades ned efter en tillfällig försäljningsrush, som knäckte organisationen. Verksamheten återupptogs därefter i mindre skala.

Andra effekter av biståndet som kan nämnas är, att det ökade motsättningarna mellan den härskande Nair-kasten och de lägre, fiskeidkande kasterna, särskilt katolikerna bland dessa. Motsättningarna ökade även *mellan de fiskeidkande kasterna*, nämligen mellan å ena sidan de hinduistiska Araya och å andra sidan katolikerna. Katolikerna utgjorde överskiktet bland fiskarna ekonomiskt såväl som ut-

bildningsmässigt. När därför de två grupperna försetts med identisk utrustning av projektmyndigheterna, dröjde det inte länge förrän de nya produktionsmedlen tenderade att övergå i händerna på katolikerna. Medan de sistnämnda utnyttjade motorbåtarna med vinst, återgick från 1960 båtägarna bland Araya-kasten till kanotfisket och arrenderade ut eller sålde motorbåtarna till katolikerna. Detta resultat kan säkert inte förklaras av tillfälliga faktorer, eftersom antalet fördelade båtar var ganska stort – 77 till katolikerna och 39 till Araya.

Sammanfattningsvis visar det norska fiskeprojektet i Kerala, att biståndets effekter påverkas inte bara av biståndets karaktär och av biståndsgivarens intentioner utan också av klasstrukturen i det biståndsmottagande landet. Om biståndet överhuvud taget absorberas av samhället – och det är inte alltid fallet – är det huvudsakligen de härskande klasserna och skikten som tillgodogör sig biståndets fördelar. Biståndet löser således inga motsättningar – i varje fall inga grundläggande motsättningar. Snarare vidgar och/eller intensifierar det de motsättningar, som redan finns i den bestående samhällsstrukturen, i den mån det inte skapar nya motsättningar.

Klausens slutomdöme blir därför:

En biståndsinstitution, som verkar i ett heterogent samhälle (dvs. ett klassamhälle – BG anm.), kommer efter en tid att inregistrera ett olikartat mottagande från samhällets olika delar. I en sådan situation kan man förstå, att principen om icke-inblandning medför att hjälpen tvingas i den riktning som bestäms av minsta motståndets lag, med andra ord i den riktning där den legitimaste formen av stimulus visar de snabbaste resultaten. I många fall innebär detta, att biståndet slår rot där det minst behövs. För att renodla tesen kan man säga, att det norska projektområdet bestod av en befolkningsgrupp, som åstadkom ekonomisk tillväxt (katolikerna) och en underutvecklad befolkningsgrupp (Araya), och att det indisk-norska biståndsprojektet har påskyndat den tillväxt, som redan börjat hos katolikerna men inte har bidragit till att utlösa någon tillväxt i Araya-samhället.

Den *bästa* effekten av biståndet i det biståndsmottagande landet är vanligen den, att biståndet istället för att komma de fattiga i landet till del, tillfaller de rika. Det är de fattiga i de rika länderna, som bistår de rika i de fattiga länderna.

Den enda varaktiga lösningen på fattigdomens problem är därför social revolution, dvs. att de exproprierade exproprierar expropriatorerna och upphäver den samhällsstruktur som oupphörligt genererar fattigdomen.

Bild ur det svenska biståndet

Vi har i denna uppsats endast kunnat snudda vid de problem, som reser sig vid analysen av biståndets politiska ekonomi – biståndets motiv, karaktär och effekter. För att ge en åskådlig föreställning om hur de olika komponenterna samverkar i ett typfall, ska vi avslutningsvis återge följande bild ur det svenska biståndets historia:

Det svenska finansiella gåvobiståndet har till största delen bestått av papper. Ett antal asiatiska stater framförde 1960 en vädjan till de nordiska länderna om bistånd med papper för produktion av skolböcker under en femårsperiod. Med hänsyn till de svårigheter som då förelåg för den svenska pappersindustrin, ansågs det från svensk sida vara konjunkturpolitiskt lämpligt att på detta sätt få avsättning för de svenska pappersbrukens överproduktion. Större delen av pappersgåvorna har hittills gått till Indien och Pakistan, och det sammanlagda värdet av det skänkta papperet uppgick år 1966 till cirka sextio miljoner kronor...

Enligt tillgängliga rapporter skall papperet inte ha förskingrats eller förstörts... Däremot är papperet dåligt utnyttjat... Vad är effekten av de hittills utnyttjade pappersgåvorna? Myndigheterna i Indien och Pakistan har naturligtvis tacksamt tagit emot gåvorna. Med hjälp av dessa har undervisningsplanerna lättare kunnat förverkligas och skolböcker har kunnat säljas till låga priser eller till och med utdelas gratis...

Pappersgåvorna har emellertid också haft negativa effekter. En orsak till det låga utnyttjandet kan vara att papperet inte var absolut behövt. De båda länderna har de senaste åren haft tillräcklig inhemsk produktionskapacitet för att kunna vara självförsörjande med papper. I Pakistan tillverkades lämpligt papper redan innan de svenska gåvosändningarna började, vilket då närmast fick den effekten att produktionen vid några pappersbruk upphörde. I Indien har importförbud införts för "svenska" papperssorter. De svenska pappersgåvorna har därför de senaste åren förvärrat de inhemska pappersbrukens avsättnings-svårigheter. Tillverkning har fått läggas ned och expansionsplaner har ej kunnat realiseras. Pappersbruken har inte kunnat exportera sitt överskott, eftersom de har relativt höga produktionskostnader och därför inte kan konkurrera på den internationella marknaden med t. ex. de skandinaviska länderna. Pappersgåvorna har således hämmat en önskvärd industrialisering.

Ett motiv för pappersgåvornas tillkomst var att den svenska pappersindustrin hade en konjunkturbetonad överkapacitet. Detta förhållande har emellertid inte rått under hela den tid pappersgåvorna har utgått. Ändå har man slentrianmässigt fortsatt utan att närmare undersöka ef-

fekterna i mottagarländerna. De pengar som de senaste åren lagts på pappersgävor – ungefär lika mycket som de sammanlagda kostnaderna i Etiopien – borde ha använts för andra ändamål, där åtminstone inga negativa utvecklingseffekter behövt riskeras.²⁹

Det är en vacker utopi att tro, att bistånd från ett kapitalistiskt klass-samhälle till ett annat inte skulle ge upphov till negativa utvecklings-effekter. Det är som redan understrukits en nödvändig följd i varje samhälle bestående av självständiga privatproducenter. I detta fall är det allom uppenbart. Det föreligger naturligtvis enorma behov av papper för produktion av skolböcker i såväl Indien som Pakistan. Sådillvida återspeglade de indiska och pakistanska myndigheternas framställning ett faktiskt hjälpbehov. Men i ett kapitalistiskt organiserat samhälle är det i och för sig inte de reella behoven utan endast de *på marknaden*, dvs. genom priserna och i den köpkraftiga efterfrågan uttryckta behoven som räknas. Inom ramen för det i Pakistan och Indien bestående systemet "behövdes inte" papperet. Därför ledde gåvan till det skenbart paradoxala resultatet, att endast de svenska pappersproducenterna tjänade på affären, medan de pakistanska pappersproducenterna skadades – och de svenska skattebetalarna fick stå för finansieringen. Men vad är naturligare i ett samhälle, där – för att tala med Mandeville – privata laster ger upphov till offentliga fördelar, än att offentliga laster ger upphov till privata fördelar?

²⁹Klas Markensten : a. a., s. 113ff.

GÖRAN DJURFELDT och STAFFAN LINDBERG
i U-gruppen vid Lunds universitet

Bistånd och jämlikhet. Erfarenheter från byutvecklingsprogrammen

Den allmänna debatten om svensk biståndspolitik förs i hög grad i ett empiriskt vakuum. Den är teoretisk och generaliserande och får ofta klara sig utan praktiska illustrationer. Man tror sig veta en hel del om biståndets teori, men vet inget om dess praktik. Detta beror på att forskningen kring denna aspekt varit försummad. Den lilla forskning som har skett, har dessutom i hög grad varit felinriktad och inte gett empiriska svar på de frågor som ställs i debatten.

Opinionen har länge krävt en evaluering av biståndspolitik. Detta krav har inte tillmötesgåtts. Under avslaget ligger kanske en överdriven uppfattning av svårigheten i att evaluera biståndet. Denna uppfattning grundar sig på samma "ekonomistiska" syn som hela den svenska biståndspolitik. Vi vill genom ett exempel visa att det inte är så svårt att genomföra en evaluering, så länge man inte har ambitionen att kunna kvantifiera ett projekts utvecklingseffekt.

Hur ska då en evaluering gå till?

För det första måste vi naturligtvis ha ett kriterium mot vilket biståndspolitik – eller som i detta exempel, en speciell biståndsform – kan evalueras. Ett lämpligt kriterium är den svenska biståndspolitikens målsättning, senast uttryckt i prop. 1968:101:¹

"Målet för utvecklingsarbetet och för den biståndsgivning, som måste ingå däri, är en höjning av de fattiga folkens levnadsnivå. Detta innebär att åtgärder liksom hittills skall sättas in ägnade att motverka svälten och massfattigdomen, begränsa befolkningstillväxten, förbättra utbildningen och *påskynda den ekonomiska utvecklingen* (vår kurs.) Samarbetet syftar till att genom impulser och bistånd utifrån stimulera de fattiga ländernas egna utvecklingsansträngningar. *De skall bidra till social och ekonomisk utjämning och medverka till en samhällsutveckling i demokratisk riktning* (vår kurs)."

Frågan som skall ställas i en evaluering blir då denna: Uppfyller den svenska biståndspolitik sin egen målsättning? Det exempel

¹ Kungl. Majts proposition 1968:101, sid. 83.

med vilket vi vill belysa denna fråga är: Byutveckling eller community development. Göran Djurfeldt, medlem i U-gruppen vid Lunds Universitet, har under hösten presenterat en 3-betygsuppsats i sociologi över ämnet: "Community Development: Attempt at a Sociological Analysis." Uppsatsen är ett försök att värdera de byutvecklingsprogram, som regeringarna i de flesta (icke-socialistiska) u-länderna försökt genomföra, ofta med stort bistånd från de industrialiserade länderna.

Större delen av kapitlet ägnas åt ett referat av uppsatsen. Referatformen innebär tyvärr att nästan hela den teoretiska och den empiriska underbyggnaden av de resultat som framförs måste utelämnas. Intresserade (eller konfunderade) hänvisas därför till originalet!

Kapitlet avslutas med ett försök till generalisering. Erfarenheterna från byutveckling görs till underlag för ett ifrågasättande av den svenska biståndspolitikens nuvarande utformning: Uppfyller den sin målsättning? Är det inte så att den i verkligheten motarbetar både ekonomisk utveckling, social utjämning och en samhällsutveckling i en demokratisk riktning?

Problemet

U-ländernas problem är i mycket hög grad de "u-ländska" byarnas problem. I lika hög grad som det är fråga om att utveckla u-länderna, är det fråga om att utveckla landsbygdsbyarna – mer än 80 % av u-ländernas befolkning bor i små byar på landet!

Byutveckling (eng. community development) – som det här kapitlet ska handla om – är en speciell strategi, använd som ett medel att "utveckla" de miljoner u-landsbyarna.

Först litet om byarna.

Byarna i u-länderna är vad man skulle kunna kalla *bondebyar*, dvs de är lokala enheter i ett bondesamhälle: "Bondebyar utgör det rurala uttrycket för stora, klassuppdelade, ekonomiskt komplexa, förindustriella civilisationer i vilka handel och hantverksspecialisering är högt utvecklade, i vilka pengar allmänt används, och i vilka avyttring på marknaden är målet för en del av producentens ansträngningar. Staden är den huvudsakliga innovationskällan för sådana byar, och staden har den politiska, religiösa och ekonomiska makten."²

Att staden har makten innebär att byn är beroende av staden – den är ingen självständig enhet. Bondens nödvändiga livsvillkor manipuleras ofta utifrån på ett sätt som han oftast inte förstår, vilket

²Foster, George M.: *Traditional Cultures and the Impact of Technological Change*, sid. 46–47, Harper & Row, New York 1962.

leder till fatalism och apati.³ I en tid av förändring klänger sig bonden ofta fast i sitt traditionella livsmönster – han vet inte om något bättre!

Byns beroende av omvärlden ökar, då den försöker lösa sina problem. För: "kunde bygemenskapen behålla en viss grad av självständighet. Bensindrivna traktorer, konstgödselmedel, användningen av moderna sjukhus och skolor tillåter ingen självständighet för den samtida byn."⁴

Byns problem är de "vanliga" problemen: fattigdom, undernäring, förtryck, sjukdom, analfabetism osv. Byn och samhället kan inte tillfredsställa de grundläggande behoven av sjukvård, livsmedel, rättvisa etc. Orsaken till detta är i hög grad den historiska och aktuella kulturkontakten mellan de nu rika och fattiga länderna. Det är man överens om. (Om det sedan är utsugning, medicinsk hjälp eller något annat som vållat problemen är oviktigt i detta speciella sammanhang).

Hur påverkar då problemen bondens och byns liv? Likaväl som problemens orsaker står utanför bybornas förståelse och kontroll, upplever de inte heller något sätt att lösa problemen. De blir som sagt apatiska och spontana förändringar genom självhjälp blir mycket sällsynta. Om de över huvud taget upplever förändringen som en möjlighet, så förlitar de sig på regeringen eller biståndsorganisationer för dess genomförande. Under tiden bryts stora delar av den traditionella samhällsorganisationen ner – den fungerar inte längre – och byn splittras upp i konflikter mellan s.k. faktitioner.

Vilka förändringar behövs då för att lösa de problem, som byn brottas med? Man inser ganska snart att vad som behövs är en genomgripande samhällsomvandling, vilken inbegriper förändringar av både de lokala och de nationella sociala systemen, dessas relationer till omvärlden samt förändringar i social struktur, teknologi och fysisk miljö.

För att genomföra dessa förändringar måste s.k. förändringssystem etableras, dvs. det måste komma till stånd organisationer, institutioner eller informella grupper, som kan genomföra förändringarna. Dessa grupper måste ledas av en ideologi, som stakar ut medlen för att nå de mål som satts upp. Gruppens medlemmar måste vara motiverade av målen och ha tillgång till de resurser och den makt som behövs för att genomföra förändringen.

Byutveckling brukar – av entusiasterna – framställas som en strategi, lämplig för upprättandet av förändringssystem, som kan genom-

³Foster, George M.: a. a. s. 47–48.

⁴Halpern, Joel M.: *The Changing Village Community*, sid. 43. Prentice – Hall Inc. Englewood Cliffs, N. J. 1967.

föra den nödvändiga omvandlingen i u-ländernas sociala och ekonomiska liv. Det är löftet.

Löftet: byutveckling

Vad är då byutveckling? Den har beskrivits så här av en byutvecklingsexpert:

"I byutvecklingen... försöker vi nå in i den lokala gemenskapen /the community/ staden eller grannskapet... i vilken människorna faktiskt lever och arbetar och bildar sina hem. Vi försöker arbeta med gemenskapen som en enhet i sig själv, eller som en social enhet. Vi försöker hjälpa människorna i var och en av dessa gemenskaper att själva forma en organiserad medborgerlig grupp, som kan göra det möjligt för dem att uträtta något, med den hjälp som behövs utifrån, men genom att göra så mycket som möjligt själva med så litet hjälp som möjligt utifrån. I byutvecklingen används hjälp utifrån enbart som en stimulans till intensifiering och effektivisering av känslan av självtillit och självbestämmande. Vi försöker bygga in en social kapacitet i gemenskapen, som kan hjälpa den att uppnå en större skicklighet att intelligent diagnosticera och upptäcka sina behov, effektivt tänka igenom sina problem och ta i tu med planering och intelligent och effektiv handling för att lösa de problem som människorna i gemenskapen betraktar som viktiga och betydelsefulla. Och vi försöker hjälpa gemenskapen att utveckla sig själv så att dess människor kontinuerligt kan lära sig, höja sina livsvärden och växa i sin kapacitet att leva och uppträda med en maximal produktivitetsnivå. Vi försöker hjälpa gemenskapen som en befolkningsgrupp att fungera med ökande effektivitet i avsikten att fortlöpande skapa ett rikare mänsklig omgivning. Vi försöker hjälpa medlemmarna i gemenskapen att lära sig hur de mera effektivt ska förhålla sig till varandra för att kunna gjas samman i en förenad medborgerlig grupp med ökande förmåga att identifiera och handskas med problem – mänskliga problem, sociala problem, miljöproblem."⁵

Man kan tala om fyra grundläggande principer i byutvecklingens ideologi: den totala gemenskapens princip, självhjälpsprincipen, principen om upplevda behov och oberoendepincipen.

Den totala gemenskapens princip innebär att alla skall innefattas i och beredas plats i gemenskapen. Aktiviteten får inte riktas mot någon eller innebära konflikt med någon. "I stället bör man i

⁵Stein, Maurice I.: *Volunteers for Peace: The First Group of Peace Corps Volunteers in a Rural Community Development Program in Columbia, South America*, sid. 78–80, John Wiley and Sons Inc., New York 1966.

jämlikhet samarbeta med alla grupper och utnyttja deras vilja till samarbete: Byutveckling som utnyttjar den goda viljan startar en process som inte emotser några gränser för samarbete."⁶

Principen om självhjälp är välkänd. Den innebär att människorna i så stor utsträckning som möjligt ska hjälpa sig själva, med så lite hjälp utifrån som möjligt.

Principen om upplevda behov kan uttryckas så här: Ju större det upplevda behovet av en innovation är, ju lättare är det för innovationen att accepteras och integreras i mottagarkulturen och ju lättare är det att aktivitera människorna att själva deltaga i arbetet för dess genomförande.

Principen om oberoende slutligen, innebär att målet för byutvecklingen är att etablera självständiga förändringssystem som på egen hand och utan ledning kan genomföra de nödvändiga förändringarna i gemenskapen.

År 1961 fanns det 30 u-länder med nationella byutvecklingsprogram, och lika många länder hade startat försöksverksamhet med byutveckling. Byutveckling bedrivs dessutom av ett stort antal internationella, nationella och enskilda hjälporganisationer.

Vid de allra flesta tillfällen är dessa program ganska likartat organiserade, även om det finns undantag som inte kan behandlas här.⁷ Vanligen använder man sig av vad vi kan kalla "byarbetare" (de engelska uttrycken är "village level workers", "multipurpose workers", m.fl. termer) som lokala representanter för byutvecklingsorganisationen. Generellt kan det arbete som en byarbetare utför beskrivas så här: Under idealiska förhållanden anländer han till byn (gemenskapen) på inbjudan av byborna själva. (I så fall har de ju ett upplevt behov av honom, vilket underlättar hans arbete). För att vara effektiv behöver byarbetaren information om byns kultur, sociala struktur, fysiska miljö osv. Därför börjar han med att studera byn ingående. När han tycker sig veta tillräckligt tar han kontakt med potentiella ledare och medlemmar i det förändringssystem som han önskar etablera. Genom diskussioner med dessa försöker han få reda på vilka upplevda behov det finns i byn. Han försöker få byborna att diskutera dessa

⁶Biddle & Biddle: *The Community Development Process*, sid. 274, Holt Rinehart and Winston, Inc., New York 1965.

⁷Khan, Akhter Hameed: *The Rural Development Program at Comilla, The Pakistan Academy for Rural Development, Comilla, East Pakistan. Presentations to the Conference on Agriculture Productivity, Massachusetts Institute of Technology, July 10 and 13, 1964* (mimeo).

behov och själva komma fram till vilka förändringar de skulle kunna

vidtaga för att uppfylla dem – hur skall de kunna hjälpa sig själva? När byborna på detta sätt diskuterat sina problem och kommit fram till en plan för hur de med nödvändig assistans skall kunna lösa dem, är de färdiga för handling. Kan den planerade förändringen genomföras har man uppnått tre resultat: för det första förändringen själv, för det andra den lärdom byborna fått och för det tredje den positiva erfarenhet av självhjälp som de gjort. Denna sistnämnda erfarenhet ökar sannolikheten för att de skall vidtaga ytterligare förändringar; så småningom kanske utan assistans av byarbetare och utan hjälp utifrån.

Det finns, som ovan sagts, andra typer av teknik för byutveckling. Men dessa är snarast variationer på ett tema, de bygger på samma ideologi. Det finns dem emellan inga fundamentala skillnader, som kan förändra den bedömning av byutveckling, som här kommer att göras.

För entusiasterna är byutveckling ett universalmedel, som kan användas för att bota de sjukdomar som världens (dvs. u-ländernas) byar dras med och som – det hävdar en del – t.o.m. är ett botemedel mot hela u-landsproblematiken. Så här sade t.ex. – för att citera ett typiskt löfte – Indiens förre premiärminister Nehru om det indiska byutvecklingsprogrammet: ”'The Community Projects' och 'The National Extension Service' ger oss ett unikt tillfälle att åstadkomma en fredlig revolution i detta land och då speciellt i landsbygdsområdena, som var så förbisedda förr. Där finns plats för alla, vilket parti eller grupp han än tillhör.”⁸

Vad beträffar byutvecklingens historia, kan man notera något intressant och symtomatiskt. Byutveckling är ett västerländskt fenomen, snarare framväxt i USA (och i viss mån England) än i u-länderna själva. Ideologiskt sett är det en rörelse, som är starkt förknippad med västerlandet, kristendomen (och missionen), kapitalismen och demokratin.

Låt oss efter denna presentation av byutvecklingsrörelsen och dess ideologi (som på grund av utrymmesskäl blivit något summarisk) undersöka byutvecklingens effektivitet som utvecklings- och biståndspolitiskt instrument.

Byutvecklingens roll i utvecklingen

Vad är kvacksalveri och vad är medicin i detta ”universalmedel”? Det är lätt att besvara den frågan om man försöker analysera hur byutveckling måste fungera i praktiken.

⁸United Nations: *Social Progress through Community Development*, sid. 67, New York 1955.

Utgångspunkten för analysen är det faktum att byarbetaren måste etablera vad vi ovan kallar ett förändringssystem bestående av byinvånarna. Det finns vissa förutsättningar för att detta skall vara möjligt. Den första är att medlemmarna i förändringssystemet måste ha förändringen som sitt mål. Detta är vanligtvis inget problem; ”u-länningarna” har genomgått en förväntningarnas revolution, de förväntar sig mer av sitt liv än den traditionella fattigdomen. Att förändra sitt liv till ett rikare är ett mål de vill uppnå. En andra förutsättning är att medlemmarna i förändringssystemet också är motiverade att arbeta för sina mål. Denna förutsättning är vanligtvis inte uppfylld. Byborna är, som vi ovan sagt, mestadels apatiska och förlitar sig på regeringen eller biståndsorganisationer för genomförandet av de förändringar de själva har som mål. Vad beror detta på? Det kan bero på att någon eller något av tre andra förutsättningar för etablerandet av ett förändringssystem inte är uppfyllda: Antingen upplever inte byborna någon konkret möjlighet att uppfylla sina mål. De är utbildade och saknar kunskaper om vilka konkreta förändringar som leder mot målet. Eller också är det så att de saknar materiella resurser och den kunskap som är nödvändig för att genomföra en förändring. Eller slutligen är det så att förändringssystemet ej har den nödvändiga makten. Oftast är det naturligtvis så att flera av dessa tre förutsättningar inte är uppfyllda.

Eftersom förutsättningarna för etablerandet av ett förändringssystem inte är för handen, måste det bli byarbetarnas uppgift att skapa förutsättningarna. Kan han det? Ja, det kan han, men det sätt han gör det på bestämmer vilka typer av förändringar som kommer att genomföras. Det sätt han gör det på bestäms i sin tur av byutvecklingsideologin. De typer av förändringar som kommer att genomföras är begränsade till sin natur, och innesluter oftast inte de typer av förändringar, som är nödvändiga för att uppnå ekonomisk och social utveckling. Varför inte det?

Låt oss börja med att konstatera att nära sammanbunden med byutvecklingsideologin är teorin om balanserad utveckling som ganska ofta förekommer i västerländsk utvecklingsdebatt. I sin mest vanliga form säger teorin att konflikter innebärande tvång, särskilt i form av fysiskt våld, motverkar ekonomisk och social utveckling. Så här sade t.ex. Mr. Henderson, amerikansk ambassadör i Bolivia, när han vid ett tillfälle i Fokus intervjuades om sin negativa inställning till den av Che Guevara ledda bolivianska guerillan:⁹

”Lag och ordning är korrelerad med ekonomisk och social utveckling.”

⁹I TV-programmet Fokus den 9 januari 1968.

Så här säger Gunnar Myrdal:

"Det råder i alla avseenden en extrem slapphet och regeringspolitiken försöker ständigt göra saker genom att använda moroten snarare än käppen."¹⁰

Det är alldeles klart att för att genomföra vissa typer av förändringar, särskilt sådana typer av förändringar som innebär strukturell omfördelning, måste man använda "käppen". Regeringen måste ha makt att även med tvång genomföra nödvändiga förändringar. Sunt förnuft säger att teorin om balanserad utveckling, som den här är tolkad, är nonsens. Ändå tvekar man att använda käppen och håller sig till moroten. Byutveckling är en sådan morot. Ty byarbetare och byutvecklingsorganisationer har inte en sådan position att de med tvång kan genomföra de förändringar de arbetar för. De förändringssystem, som man genom byutveckling försöker etablera, försöker, som vi sagt, inkludera alla. De inkluderar också de mäktiga och de privilegierade i en by. De förändringar som man genom en demokratisk beslutsprocess kommer överens om att genomföra, måste alltså vara acceptabla för alla grupper – och speciellt för de mäktiga! Man kan i allmänhet inte förvänta sig att de privilegierade skall kunna medverka till beslut, som innebär att de berövar sig sina egna privilegier. Sannolikheten för att detta skall ske minskar ytterligare av att det är en arbetsregel för byutveckling, att verka genom de lokala ledarna, för att på så sätt försäkra sig om att dessa inte motarbetar verksamheten.

De listor över resultat, som publicerats för olika byutvecklingsprogram, pekar på samma sak, som det resonemang, som här förts.¹¹ De förändringar man uppnår är av typen: Hälsocentraler, skolor, vägbyggen, latriner, brunnar, ökad användning av konstgödsel etc. Det förekommer inga exempel på strukturella omfördelningar och ett minskande av klyftorna mellan privilegierade och opriviligierade.

Detta behöver inte i och för sig vara grund för ett förkastande av byutveckling som utvecklingsinstrument, även om det åtskilligt reducerar de löften, som entusiasterna ger. Förändringarna är ju dock förändringar och någon nytta måste de väl göra. Eller måste de inte det? Inte nödvändigtvis!

¹⁰Myrdal, Gunnar i *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, sid. 894, Pantheon, A division of Random House Inc., New York 1968.

¹¹Se t. ex. följande källor: Stein, Maurice I: *Volunteers for Peace* sid. 130–131. India: *A Reference Annual 1966*, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India, New Delhi 1966. Hydén, Göran: *TANU Yajenga Nchi*, Political Development in Rural Tanzania, sid. 50 n, Uniskol, Bokförlaget Universitet och Skola, Lund 1968.

Det är nämligen så att typer av förändringar, som inte innefattar en strukturell omfördelning, tenderar att göra de rika rikare och de fattiga fattigare. Hur det kommer sig, kan man lätt förstå genom att studera, hur det går, när en förändring införs i ett socialt system. Eftersom en social struktur också är en fördelningsmekanism, så kommer resultaten av innovationen, så länge strukturen är oförändrad, att fördelas på samma sätt, som allt annat fördelas. De av högre status kommer att få mer än de av lägre. De rika blir relativt sett rikare och de fattiga relativt sett fattigare. I många fall är det dessutom så att det föreligger kvalitativa skillnader mellan privilegierade och opriviligierade i förmågan att tillgodogöra sig en innovation. Om de av låg status inte kan tillgodogöra sig en innovation, så ökar de absoluta inkomstskillnaderna. De rika blir rikare och de fattiga förblir fattiga. Det finns många mekanismer i byutvecklingen, som verkar på detta sätt. Det är sådana mekanismer, som ligger bakom Gunnar Myrdals iakttagelser, uttryckta i en intervju i "Konkret":¹²

Myrdal: – Vad som genomgående behövs är ökad jämlikhet.

Konkret: – Går utvecklingstendensen i den riktningen?

Myrdal: – I allmänhet inte. Tendensen är ganska allmänt ett vidgande av de sociala och ekonomiska klyftorna. Till och med reformansatser, som motiveras som ägnade att hjälpa de fattiga – som t. ex. kooperationer, community development, agricultural extension – blir i verkligheten subsidier till ett överskikt jordägare och penningockrare, vad som i Indien kallas "the rural elite".

En av våra slutsatser blir då att om man tillämpar byutveckling i byar med inkomstskillnader mellan olika grupper av innevånare, så ökar dessa inkomstskillnader trots den jämlikhet i angreppssättet, man enligt ideologin använder sig av. Denna slutsats kan teoretiskt och empiriskt byggas under betydligt bättre än vad det begränsade utrymmet tillåter. (Inom parentes sagt finns det också skäl att betvivla att ideologins egalitära angreppssätt har någon praktisk motsvarighet. Byarbetaren kan inte leva upp till den humanitära Heraklesroll, som ideologerna tilldelar honom, vilket ytterligare förstärker de tendenser vi ovan pekat på.)

Vi har tidigare sagt att entusiasterna ser byutveckling också som ett medel att lösa nationella och internationella problem. Det ligger en viss sanning i det, men inte den sanning, som entusiasterna tror. Byutveckling kan användas av utvecklingsfientliga regimer för att lösa deras problem. Byutveckling kan användas som ett medel för politiskt förtryck! Vi har tidigare ofta pekat på bondens begränsade förståelse av vad som orsakat hans situation och av vad som måste

¹²Konkret 1 1967, sid. 7–8.

vidtagas, för att situationen skall förbättras och lösas. Han kan inte realistiskt bedöma på vilket sätt de självhjälpsprojekt, han lockas delta i, är verkliga eller skenbara lösningar på hans problem.

"Byutveckling har i många fall förvandlats till en simulerad politik som inte motsvarar en effektiv aktion för social förändring. Det rör sig om att på detta sätt framkalla en förmånlig opinion gentemot de grupper som utövar makten, utan att riskera en verklig förändring i de ekonomiska och sociala strukturerna... Dessa grupper vid makten antar att det är möjligt att hålla tillbaka de sociala spänningarnas expansion och krishotet med hjälp av en artificiell användning av byutvecklingstekniken... Simulerad utveckling är typisk för de militaristiska länderna i Latinamerika (men är inte begränsad dit).¹³

När en regering använder sig av byutvecklingstekniken i byar med en inegalitär social struktur – utan att genomföra de strukturella omfördelningar, som är en nödvändig förutsättning för att byutveckling skall vara en verklig, och inte en skenbar, lösning på landsbygdsproblemen i de underutvecklade länderna – så kommer den *de facto* att utöva ett politiskt förtryck. Bönderna kommer nämligen – precis som regeringen – att tro att dess politik innebär en verklig lösning på deras problem. Så tillämpad kommer byutveckling att fördröja en verklig lösning av problemen. (Åtminstone så länge bonden upplever byutvecklingen som en väg till framsteg.) Så även om de flesta regeringar och biståndsorganisationer inte medvetet använder byutveckling som ett medel för politiskt förtryck, så gör de det omedvetet.

Svensk biståndspolitik?

Lärdomarna från byutvecklingsprogrammen kan med fördel användas för att diskutera den svenska biståndspolitik.

I den aktuella utvecklingsdiskussionen har begreppet *social utvecklingseffekt* alltmer kommit i förgrunden. En av förutsättningarna för ekonomisk utveckling är att biståndet har en positiv social utvecklingseffekt. Social utveckling kan definieras, som en omfördelning av resurserna mellan individer och grupper i samhället i riktning mot ökad jämlikhet. Det är då inte endast ett rättvisekrav som uppfylls, utan innebär i de flesta u-länder att grunden läggs för ökad ekonomisk aktivitet och ett bättre utnyttjande av resurserna.

¹³Labastida, Horacio: *El desarrollo de la comunidad en América Latina*, Revista Mexicana de Sociología 29 1967, sid. 56–68. Parentesen är vår anmärkning.

Det enda sättet att få till stånd social utveckling är att genomföra förändringar i den sociala strukturen. Hur skall detta åstadkommas? Det kan inte åstadkommas av oss. Det kan endast åstadkommas av en regering som har viljan, makten, kunskaperna och resurserna att genomföra förändringen. Sådana regeringar är sällsynta i u-länderna.

Men svensk biståndspolitik tar inte hänsyn till vilken regering som finns i mottagarlandet. Den skall formellt sett vara neutral, eftersom den betraktas som ett led i utrikespolitiken. Det betyder att biståndet skall ges utan inblandning i mottagarlandets politiska förhållanden. Det skulle innebära ett brott mot denna neutralitetspolitik att öppet verka för de ovannämnda typerna av strukturella förändringar. Men biståndspolitikerna är tydligen inte helt oförenliga med sådana neutralitetsbrott:

"Det är inte givet att de sociala och politiska system och principer till vilka vi ansluter oss är för alla u-länder ändamålsenliga och uppnåeliga. 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."¹⁴

Biståndet kan alltså inte, och är inte avsett att vara helt neutralt.

Frågan om biståndets neutralitet blir därför intressant endast ur den synvinkeln att skenet av formell neutralitet kan innebära, att biståndet får en rakt motsatt effekt än den som är uttryckt i målsättningen. Även rent tekniska biståndsinsatser kan på samma sätt som byutveckling få en negativ social utvecklingseffekt.

Sverige ger för närvarande tekniskt bistånd bl.a. till länder, som har en inegalitär (ojämlik) social struktur. Dessa länder saknar antingen helt en ledande politisk institution som har viljan att förändra den sociala strukturen mot ökad jämlikhet, eller också är det så att viljan visserligen finns men makten, kunskapen eller resurserna av olika skäl saknas.

Som vi tidigare sett har byutvecklingsprogrammen i dessa länder, lett till ökande klyftor mellan rika och fattiga grupper av befolkningen och till ekonomisk stagnation. Så här säger t ex Gunnar Myrdal om Sydasiens:

"Från en kortsiktig ekonomisk synvinkel, har man därvid uppnått en viss ökning av jordbruksproduktionen. Men man har inte uppnått en ökning av den sociala och ekonomiska jämlikheten, som är en förutsättning för att det största hindret för ett bättre utnyttjande av

¹⁴SIDA: *petita* för budgetåret 1967/68, sid. 18, citerad i Klas Markenstems: *Svensk u-landshjälp idag*, sid. 11, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1967.

arbetskraften skall kunna undanröjas. I stället har man undvikit jämlikhetsfrågorna.”¹⁵

Det finns starka skäl att förmoda att det svenska biståndet i dessa länder p.g.a. dess inpassning i hela landets ”utvecklingsstrategi”, som det så vackert heter, bidragit till en sådan utveckling. Därmed har biståndet också bidragit till den inhemska regeringens omedvetna eller medvetna förtryck av majoriteten av befolkningen. I så fall har den svenska biståndspolitikern fått en rakt motsatt effekt i förhållande till sin målsättning.

För att kunna avgöra detta, krävs en ordentlig forskning och värdering av biståndsprojekten. De rapporter som för närvarande föreligger från fältprojekten är ej tillfredsställande för detta ändamål.

I ”Fredskårens två första år” finns ett par försök till lönsamhetsberäkningar av fältprojekt. Det ena gäller primärskolebyggen i Etiopien:

”Under rapportperioden färdigställdes 38 skolor omfattande 245 klassrum till en sammanlagd kostnad av 2.265.000 kr. Vid periodens slut var dessutom 34 skolor under uppförande. Kostnaden för en komplett skola omfattande sex klassrum, expedition, förråd och latrin samt klassrumsindelning låg vanligen vid 60.000 kronor, vilket var lägre än det normala marknadspriset om ett privat företag skulle utfört arbetet. (I dessa byggkostnader har ej inräknats löner och transporter inom landet för arbetsledningen.) Med hänsyn till att byggnadsprogrammet också medfört kunskapsöverföring och att skolorna byggts i vida delar av landet – ofta i svårtillgängliga områden – måste resultatet av skolbyggnadsprojektet från effektivitetssynpunkt anses fullt tillfredsställande.”¹⁶

Man ställer sig genast frågorna: Vems barn är det som går i skolorna? Är det landsbygdselitens barn? Det är givet att utan ett besvarande av sådana frågor, kan en resultatvärdering av skolbyggnadsprojektet i Etiopien inte göras. Sådana uppgifter saknas helt i den refererade ”resultatvärderingen”.

Det andra exemplet gäller ett jordbruksprojekt i Zambia:

”På intäktssidan har sålunda upptagits värdet av de 17 jordbruks-

¹⁵Gunnar Myrdal i *Asian Drama: An Inquiry...*, sid. 1367. Eftersom texten översatts något fritt återges här den engelska originaltexten: ”From a short-term economic point of view, some increases in agricultural output have thereby been engendered. But no diminution of social and economic inequalities – the major obstacle to a fuller utilization of labor – has been accomplished. Instead the equality issue has been avoided.”

¹⁶SIDA: *Fredskårens två första år*, sid. 4, Stockholm jan. 1968.

instruktörernas totala andel i elevinstruktionstimmar och arbetsledningstimmar beräknade med utgångspunkt i kostnaderna för svenska jordbruksinstruktörers undervisning på lantmannaskola. Vidare har beräknats värdet av instruktörernas andel i det totala produktionsresultat. Efter reducering för viss dubbelräkning har de totala intäkterna beräknats till 1,5 milj. kr. under det att den totala kostnaden för fredskåren i Zambia, exklusive rekryterings- och utbildningskostnaderna, uppgick till 671.000 kr. Även med relativt breda marginaler för vissa osäkra punkter i kalkylen tyder dock beräkningarna på att fredskårsinsatsen i Zambia har en fullt tillfredsställande lönsamhet.”¹⁷

Är det detta man kallar resultatvärdering? I så fall får man anledning att tro att SIDA drivs som ett privat företag, vars enda intresse är lönsamhet. Det är alldeles tydligt att man använder sig av ett ekonomistiskt synsätt vid resultatvärderingar, och att man helt bortsett från de sociala utvecklingseffekterna.

Tendensen framträder ännu tydligare i ett annat exempel från Etiopien. I en rapport från projektet i Cancho, med tre svenska fredskårister, (en jordbruksinstruktör, en veterinärsassistent och en maskinförare) kan man bl.a. läsa:

”I april 1967 rapporterades att instruktion i hygien hade bedrivits vid åtta mjölkuppsamlingsstationer. Sju demonstrationsträdgårdar hade anlagts. Två hönsburear och tre boskapsskjul hade byggts. Över 10 000 husdjur hade vaccinerats och besprutats mot parasiter. Över 600 får och kalvar hade kastrats. Anvisningar hade givits vid bygande av nio bevattningsanläggningar för grönsaksodling. Fredskårsdeltagarna hade kontinuerlig kontakt med tio jordbrukare i distriktet och mera sporadisk kontakt med ca. 75.”¹⁸

Rapporten utelämnar helt frågan om vilka projekten kommer till godo. Resultat från amerikansk forskning kring jordbruksinstruktörers verksamhet¹⁹ gör att man kan förutsäga att de tio jordbrukarna i Cancho tillhör gruppen större jordägare. De små jordägarna som fredskårsdeltagarna varit i kontakt med kan förväntas vara mycket få. De sociala utvecklingsaspekterna berörs inte. Någon resultatvärdering i egentlig mening finns inte. Tills en sådan inrättats finns det all anledning att misstänka att svensk biståndspolitik inte uppfyller sin egen målsättning, att den inte leder till ekonomisk utveckling på

¹⁷Ibid. sid. 4–5.

¹⁸Ibid. Bilaga I sid. 36.

¹⁹Rogers, Everett M.: *Diffusion of Innovations*, sid. 269–270. The Free Press of Glencoe, Macmillan, New York, New York and London 1962.

lång sikt, inte bidrar till social utjämning och inte medverkar till en samhällsutveckling i demokratisk riktning.

Kanske är det svenska biståndet till stora delar en kvalificerad form av kvacksalveri som föga bidrar till att lösa u-ländernas verkliga problem.

Handelspolitik gentemot u-länder

Den konservativa och radikala dogmatiken

Den allmänna u-landsdebatten har under senare år fått inte bara en starkt emotionell, utan också en starkt dogmatisk prägel. Det förekommer både en "konservativ" och en "radikal" dogmatik.

Den konservativa dogmatiken finner man framför allt hos diverse privilegierade grupper i u-länderna, och hos personer som är intresse-mässigt eller ideologiskt lierade med dessa grupper. Dogmatiken består främst i en stark benägenhet att slå vakt om status quo i fråga om maktförhållanden, institutioner, beteenden och attityder. Förändringar i dessa avseenden betraktas som ett hot inte bara mot stabilitet, traditionell kultur och, naturligtvis, egna intressen, utan också mot sociala och ekonomiska "framsteg". Man skyggar därför ofta för kraftfulla politiska ingripanden i samhällslivet, som kan störa hävdvunna maktpositioner.

Den radikala dogmatiken är ofta mer principiellt motiverad. Den tycks främst bygga på två tankegångar. Med utgångspunkt från insikten att snabba ekonomiska och sociala framsteg i många fall kräver grundläggande förändringar i hela samhällets struktur tenderar man att betrakta väpnade revolutioner, dvs. i praktiken ofta inbördeskrig, som den enda effektiva vägen till ekonomisk och social utveckling. Dessutom vill man gärna se fattigdomen i u-länderna som ett resultat av vår rikedom; vårt välstånd påstås vara grundat på "utsugning" av u-ländernas befolkning.

Utsugningen skulle enligt denna doktrin komma till stånd på flera olika sätt: genom att våra företag via realinvestering i u-länderna "exploaterar" deras naturrikedomar och deras billiga arbetskraft, men också genom att vi påstås "hålla nere" priserna på deras exportvaror och "hålla uppe" priserna på deras importvaror. Vi utsuger dem emellertid också, enligt den marxistiskt påverkade doktrinen, genom att över huvud taget köpa produkter som framställts med deras billiga arbetskraft. Situationen kompliceras ytterligare av att vi inte sällan, enligt samma sagesmän, suger ut u-länderna även när vi sätter upp handelshinder för deras export och alltså *inte* köper deras varor. Faktiskt har även konservativa kretsar i vissa fall hamnat på "utsugnings-

linjen" – när dess värdeladdade termer råkar passa deras syften. Så försvarar man exempelvis på konservativt och protektionistiskt håll det mycket höga svenska gränsskyddet på socker med att vi bör undvika att utsuga u-länderna genom köp av billigt rörsocker på världsmarknaden. Den marxistiska utsugningsteorin breder ut sig!

Trots de något dystra perspektiven i den radikala dogmatiken är det på sätt och vis fråga om en optimistisk teori. Den utvisar en snabb väg ut ur eländet: hjälp dem att göra revolution och sluta upp med att "suga ut" dem! Nu är det tyvärr något oklart hur det skall gå till att få slut på "utsugningen". Ofta tycks man emellertid mena att u-länderna skulle tjäna på att vi avstod från att köpa råvaror och industrivaror från dem producerade med billig arbetskraft – alternativt skulle de tjäna på att vi i stället avlägsnar våra handelshinder gentemot u-länderna och alltså köper *mer* än tidigare från dem. Att vi borde stoppa privata investeringar i u-länder, åtminstone om de går med vinst, är ett annat vanligt krav. Andra rekommendationer som hörts är att lönerna i u-länderna bör vara lika höga som hos oss och att priserna på världsmarknaden bör höjas för u-ländernas exportvaror.

Tyvärr är verkligheten dystrare än så. Förklaringen till de låga reallönerna och den låga standarden i u-länderna är banalare, men också svårare att komma till rätta med än enligt utsugningsteorin. Det är naturligtvis den låga produktiviteten i u-länderna som är orsak till eländet – och denna låga produktivitet sammanhänger i sin tur med den obetydliga kapitalstocken och bristen på yrkesutbildning, men också med hela den sociala, ekonomiska och politiska strukturen i u-länderna. En lösning av u-ländernas inkomstproblem förutsätter därför antingen en enorm ökning av produktiviteten för att möjliggöra höjda reallöner, vilket tar lång tid att uppnå, eller en gigantisk inkomstomfördelning från rika till fattiga länder med hjälp av skatter och internationella transfereringar.

För att man genom en internationell inkomstomfördelning skall nå några större effekter på inkomststandarden i u-länderna fordras emellertid att vi i de rika länderna accepterar en betydande sänkning av vår egen inkomststandard. För att genom en internationell inkomstomfördelning exempelvis fördubbla inkomststandarden i u-länderna, så att den skulle bli 25–45 procent av vår standard (efter inkomstomfördelningen) i stället för dagens kanske 10–15 procent (enligt konventionella beräkningar av nationalinkomst), skulle vi behöva sänka vår egen inkomststandard med en fjärdedel å en tredjedel.

Det finns inte mycket som tyder på att vi är villiga till en standardsänkning av tillnärmelsevis denna storleksordning i den internationella solidaritetens namn. Inom våra egna länder kunde en majori-

tet av befolkningen i eget intresse och med hjälp av den politiska demokratin genomdriva en inkomstomfördelning med hjälp av skatter, inkomsttransfereringar och offentlig konsumtion. På det internationella planet finns det inte någon liknande beslutsmekanism, som skulle kunna användas av den majoritet av världens befolkning som lever i fattiga länder. Att vänta sig att dagens privilegierade minoritet på det internationella planet, dvs. huvudsakligen löntagare i de rika länderna, frivilligt skulle avstå från sina privilegier är svårt att tro.

Aterstår alltså det andra alternativet: att undan för undan höja produktiviteten i u-länderna och därmed skapa ekonomiska förutsättningar för höjda reallöner. Omedelbart efter andra världskriget föreställde sig många att frigörelse från kolonialism samt ekonomisk planering med sikte på kapitalackumulation, via både inhemsk sparande och utländskt kapitaltillskott, var de strategiska faktorerna för ekonomisk utveckling. Numera råder stor enighet om att långt mera fundamentala förändringar i hela det ekonomiska, politiska, sociala och kulturella systemet är nödvändiga: viss politisk stabilitet, ett omfattande utbildningsprogram, ett legalt system som definierar rättigheter och skyldigheter, en någorlunda opartisk och okorrumpad administration och inte minst maktförhållanden och sociala relationer – exempelvis när det gäller ägande och kontroll av jord – som frigör skapande aktivitet hos stora medborgargrupper, och som möjliggör social rörlighet och belöning för produktiva insatser. I många fall förutsätter detta en radikal regimförändring och en drastisk omfördelning av förmögenheter – i praktiken ofta med metoder som hos oss skulle kallas "expropriation" eller "konfiskering".

Slutsatsen av denna successivt vunna kunskap har allmänt blivit att avkolonisering inte är mer än en gynnsam betingelse för ekonomisk utveckling, att ekonomisk planering, med sikte på inhemsk kapitalackumulation och kapitaltillskott från utlandet – genom gåvor, lån eller privata och offentliga realinvesteringar – endast är *en*, fastän en viktig, delkomponent i en komplicerad utvecklingsprocess och att den helt avgörande insatsen för ekonomisk och social utveckling måste göras av u-länderna själva genom en brett upplagd och tidskrävande samhällsordning.

Det ökade medvetandet om svårigheterna att åstadkomma ekonomisk utveckling i u-länderna har under senare år fått opinionspendeln att svänga över i pessimistisk riktning. Längst har man gått i den populära journalistiken och i den politiskt engagerade skönlitteraturen, enligt vilka befolkningen i u-länderna blir allt fattigare, samtidigt som vi själva blir rikare och rikare. Allt oftare får man också höra att livsmedelskonsumtionen i u-länderna inte hänger med i den explosionsartade folkökningen, och att en allt allvarigare svält därför

är ett ofrånkomligt framtidsperspektiv i u-länderna. Som en obeveklig yttersta konsekvens skulle vi gå mot en världssvält, som redan inom ett eller ett par decennier skulle omfatta även de rika länderna.

Utarmning eller begynnande framsteg?

Det är naturligtvis fullt tänkbart att många länder kommer att uppleva sociala och politiska katastrofer under de närmaste decennierna. Det finns dock knappast underlag för en teori om en världsomfattande ekonomisk katastrof med världssvält som yttersta konsekvens. Enligt tillgänglig, fastän mycket osäker, statistik över nationalinkomstens utveckling har produktionstillväxten i samtliga u-länder tillsammans tagna – vi bortser för ögonblicket från de stora olikheterna mellan skilda u-länder – under de senaste femton åren varit 4,5 à 5 procent per år, mot knappt 4,5 procent i de rika "västländerna" under samma period. Eftersom befolkningstillväxten varit snabbare i u-länderna än i de rika västländerna – troligen cirka 2,5 procent per år mot 1,3 procent i västländerna – skulle emellertid ökningen i nationalinkomst på per capita-basis ha varit något långsammare i u-länderna än i västländerna – drygt 2 procent per år mot cirka 3 procent för västländerna.¹ Det förefaller dock som om u-länderna upplever en snabbare ekonomisk tillväxt än som var karakteristisk för dagens rika länder när de var fattiga för fem à tio decennier sedan.²

Under senare år har de ekonomiska framstegen i u-länderna varit mest påtagliga i industrisektorn, där produktionen under de senaste femton åren ökat med i genomsnitt 7 procent per år, från den mycket låga utgångsnivån – mot cirka 5 procent i västländerna. På jordbruksområdet har utvecklingen varit betydligt svagare. Det finns emellertid ingenting som tyder på att livsmedelsstandarden håller på att falla i u-länderna; de bästa kalkyler som finns tillgängliga pekar på en ökning av livsmedelskonsumtionen per person i u-länderna under de senaste femton åren med cirka en procent per år, medan produktionen av livsmedel per person i u-länderna enligt tillgänglig statistik har stigit något långsammare – cirka en halv procent per år.³

Det är svårt att se något skäl till ett förestående brott till det sämre i dessa trender.

¹ FN:s statistik.

² Under perioden 1870–1950 tycks bruttonationalprodukten per person i dagens högt utvecklade västländer ha ökat med 1 à 1,5 procent per år.

Alla i detta sammanhang angivna siffror bygger på inkomststatistik i konstanta priser.

³ FAO:s statistik.

Allt detta betyder naturligtvis inte att den närmaste framtiden nödvändigtvis ter sig ljus för u-länderna. Det saknas visserligen anledning att, såsom en rad domedagspredikanter, profetera om en fortgående försämring av den ekonomiska situationen i u-länderna, och en allt värre katastrof. *Utgångsläget* kan emellertid i sig självt sägas vara en katastrof, både när det gäller den genomsnittliga inkomststandarden och dess fördelning inom u-länderna. Nöden i de fattiga länderna är inte heller något nytt. Det nya ligger i att den allmänt uppmärksammas och att allt fler människor kräver snabba förbättringar av situationen. Man behöver emellertid inte måla upp ett allmänt "utarmningsperspektiv" för att motivera stora utvecklingsansträngningar och ökad u-landshjälp; det räcker att peka på det bedrövlige nuläget. Överdrifter kan för övrigt motverka sitt syfte genom att allmänheten kan få för sig att alla utvecklingsansträngningar kommer att bli förgäves.

Trots de begynnande framstegen på många håll i u-länderna finns också en hel del dystra drag i de aktuella utvecklingstendenserna. Ett exempel är att klyftan i inkomststandarden mellan rika och fattiga länder, på per capita-basis, otvivelaktigt tenderar att vidgas, både relativt och (naturligtvis) absolut. Dessutom har stora delar av befolkningen i u-länderna uppenbarligen kommit vid sidan av den ekonomiska utvecklingen. Genomsnittssiffror över nationalinkomstens utveckling döljer stagnation eller till och med försämring för stora befolkningsskikt – troligen för hundratals miljoner människor. Framstegens fördelning, både mellan och inom olika u-länder, är ett pressande problem. Speciellt oroande är kanske den svaga utvecklingen under sextiotalets första hälft i Indien.

En annan källa till oro har under senare år varit den i förhållande till industrin relativt svaga utvecklingen av u-ländernas jordbruk – inte för att en allt värre "världssvält" skulle vara på gång, men för att vissa u-länder kan tvingas att använda en betydande del av sina knappa valutareserver till import av livsmedel på bekostnad av andra produkter. Under senare år har man emellertid i många u-länder fått alltmer klart för sig att ekonomisk utveckling inte är identisk med industrialisering, utan att en kraftig satsning på jordbruket samt på lagring och distribution av jordbruksprodukter, kan spela en mycket stor roll för den allmänna ekonomiska utvecklingen – både för att tillgodose den inhemska efterfrågan på livsmedel och för att genom export av jordbruksprodukter öka tillgången på utländsk valuta.

En ökad medvetenhet om jordbrukets problem är desto viktigare som en stegrad jordbruksproduktion i flera u-länder i framtiden i ökad utsträckning måste baseras på höjd hektaravkastning snarare än på en ökning av den odlade arealen. Möjligheterna till en drastisk ökning

av hektaravkastningen i många u-länder är emellertid utomordentligt stora, såvida jordbrukarna ges ekonomiska incitament till ökad produktion – genom jordreformer och en lämpligt avpassad prispolitik för jordbruksprodukter – och myndigheterna underlättar spridning av ny teknik inom jordbruket. Det har också visat sig att jordbruket i många u-länder under de allra senaste åren fått ett rejält genombrott, vilket emellertid delvis dolts av att monsunen råkade utebli två år i rad i Sydostasien (1965 och 1966).⁴ Vi kan därför vänta oss ökade krav från u-ländernas sida att Västeuropa skall minska sin protektionism på jordbruksområdet för att möjliggöra ökad export av jordbruksprodukter från u-ländernas sida. Ett allvarligt problem är emellertid att marginalen mot svält vid missväxt kommer att vara mycket liten i många u-länder under lång tid framåt. Här skulle ett system med geografiskt utspridda, delvis kanske internationellt organiserade, livsmedelslager kunna spela en stor humanitär roll; hittills har amerikanska överskottslager fått fylla denna funktion. Däremot förefaller en allmänt förvärrad svält i u-länderna att vara en av de minst sannolika av de olyckor som kan tänkas drabba dessa länder i framtiden.

Kanske ligger emellertid trots allt det allvarligaste problemet i att ekonomiska framsteg lätt kan slås sönder av långvarig politisk oro – särskilt i de kaotiska och explosionsartat växande storstäderna – oavsett om framstegen kommit till stånd under en konservativ, radikal eller "svårdefinierad" politisk regim. En snabb ekonomisk utveckling är inte någon garant mot politisk instabilitet. Kraven på ekonomiska framsteg kan, oavsett regim, komma att gå snabbare än den praktiskt möjliga standardstegringstakten. Det är dessutom enkelt att ge exempel på regimer som saknar antingen intresse eller förmåga – eventuellt båda delarna – för en bred ekonomisk och social utveckling med sikte på hela befolkningens välbefinnande.

Det är mot bakgrund av problem och svårigheter av detta slag i u-länderna – i en miljö med begynnande ekonomiska framsteg – som man får se hur u-ländernas företrädare allt intensivare vädjar om en mot u-länderna förmånligare ekonomisk politik från i-ländernas sida. Vid sidan om önskemålet om ökad u-landshjälp, och ofta också mera utländska realinvesteringar, är det kanske framför allt kraven på en förändrad handelspolitik från de rika ländernas sida som uppmärksammas. Avsikten med denna uppsats är att något mera i detalj gå in på just den frågan.

⁴ Se exempelvis den mycket optimistiska rapporten av den amerikanske jordbruksekonomen Lester Brown, "The Agricultural Revolution in Asia", *Foreign Affairs*, July 1968.

"Trade and aid"

En viktig faktor bakom u-ländernas vädjanden och krav beträffande de rika ländernas handelspolitik är att u-landshjälpen, i form av gåvor och förmånliga lån, stagnerat under senare år; detsamma gäller för övrigt också de kommersiella krediterna. Nettostrommen av kapital från de rika västländerna till u-länderna, efter avdrag för amorteringar (men inte räntor), har sedan sextiotalets början "stabiliserats" på en nivå av cirka 11 miljarder dollar. Räntebetalningarna på det växande skuldbeloppet har därför kommit att utgöra en allt större andel av strömmen av kapital till u-länderna. För vissa u-länder har detta redan skapat allvarliga problem. Detta är en viktig orsak till att u-länderna under senare år sökt finna nya metoder att öka tillgången på utländsk valuta. Härvid har framför allt möjligheterna av ökad export kommit i blickpunkten. En annan förklaring till att man i u-länderna i ökad utsträckning söker få tillgång till utlandsvaluta genom export snarare än genom u-landshjälp är troligen att valutatillskott i form av gåvor och lån, särskilt i bilateral form, lätt skapar en förödmjukande "rich-man-poor-man"-relation, som man eventuellt kan undvika när valuta erhålls via handel.

Det ökade intresset bland u-länderna för utrikeshandel sammanhänger också med att deras hittillsvarande produktionsansträngningar med sikte på den inhemska marknaden visat sig vara förknippade med stora nackdelar. Man har i stor utsträckning inriktat sig på att ersätta import med inhemsk produktion – s. k. "import-substitution". Denna politik är en av förklaringarna till att u-ländernas andel av världshandeln gått ned under det senaste decenniet – från cirka 30 procent 1948 till 20 procent 1965. En annan, och kanske viktigare förklaring ligger i den endast långsamt ökande efterfrågan på u-landsprodukter från de rika ländernas sida.

På grund av dessa omständigheter, på produktionssidan lika väl som på efterfrågesidan, har produktionsresurserna i u-ländernas industri splittrats på en stor mängd olika produktionsområden, varigenom man inte kunnat tillgodogöra sig stordriftens och specialiseringens fördelar. De inhemska marknaderna i flertalet u-länder är nämligen mycket små i förhållande till den produktionsskala som fordras för att på ett ekonomiskt effektivt sätt utnyttja känd teknik för produktion, distribution och utvecklingsarbete. En annan viktig effekt av den starka inriktningen på "import-substitution", dvs. protektionism, i u-länderna är att man därigenom i många fall avskärmat sig från mycket av den konkurrens och de tekniska och kommersiella impulser som kontakt med världsmarknaden kan ge.

Allt detta betyder att möjligheterna inte kunnat utnyttjas till "export-inducerad" tillväxt inom industrisektorn, som tidigare, under be-

tydligt gynnsammare omständigheter, spelat stor roll för många i dag högt utvecklade länder, exempelvis Sverige.

Klagomål om västländernas handelspolitik

Vad har då u-länderna att klaga över beträffande de rika (väst-)ländernas handelspolitik? Det förefaller att främst vara tre saker: (1) handelsförhandlingarnas karaktär, (2) tullstruktur och andra importbegränsningar i de rika länderna och (3) möjligen världshandelsmarknadernas organisation. Det kan vara lämpligt att något beröra dessa anklagelser innan tänkbara reformer tas upp till behandling.

(1) Handelsförhandlingarna har under efterkrigstiden i stort sett följt den s. k. "GATT-stadgan", som fastställdes efter andra världskriget. Systemet bygger i hög grad på principerna om "reciprocitet" och "icke-diskriminering". Reciprocitet innebär att ett land är villigt att sänka sitt tullskydd endast under förutsättning att handelspartnerna är villiga att göra detsamma. Icke-diskriminering innebär att om ett land sänker sina tullar gentemot ett annat så är man skyldig att genomföra motsvarande sänkningar också gentemot övriga länder (med undantag för tullsänkningar inom frihandelsområden och tullunioner).

Dessa principer tillkom främst för att påskynda en allmän liberalisering av världshandeln, och för att förhindra en ur världshandeln synvinkel irrationell diskriminering mot enskilda länder. I stort sett kan man nog också säga att systemet bidragit till att frigöra världshandeln. Metodiken leder emellertid lätt till att tullsänkningar i första hand kommer till stånd mellan länder som har något att byta med inbördes, varigenom tullarna främst kommer att sänkas för produkter där just dessa länder har exportintressen. Eftersom u-länderna i regel inte är särskilt intressanta som exportmarknader inträffar lätt att tullsänkningar inte kommer till stånd för typiska u-landsprodukter. I viss mån är detta just vad som skett under efterkrigstiden.

(2) Man kan också konstatera att dagens tullstruktur i de rika länderna i praktiken återspeglar u-ländernas underläge i handelsförhandlingarna. Detta tar sig flera olika uttryck. Först och främst är tullarna i regel högre för arbetsintensiva, enklare typer av industriprodukter, där u-länderna har speciella produktionsförutsättningar bland annat på grund av att arbetskostnaderna i u-länderna är relativt låga i förhållande till kapitalvarupriserna (och därmed i regel också till kapitalkostnaderna). Grovt taget kan man kanske säga att den "typiska" tullsatsen för industrivaror i de rika länderna är 10–15 procent, medan tullsatsen för arbetsintensiva produkter, främst enkla konsumtionsvaror, ofta ligger i intervallen 20–30 procent. Som framgår av kolumn 1 i tabellerna 1 och 2 är tullsatserna emellertid något lägre

Tabell 1. Tullsatser i Sverige 1962⁵

	Nominell tullsats (%)	Effektiv tullsats (%)
Lågförädlade halvfabrikat	3,0	5,3
Mer förädlade halvfabrikat	8,5	20,8
Konsumtionsvaror	12,4	23,9
Kapitalvaror	8,5	12,1
Samtliga varor	6,8	12,5

än så i Sverige – storleksordningen 12 procent för konsumtionsvaror i allmänhet, men något högre för arbetsintensiva konsumtionsvaror.

Eftersom de råvaror som används inom industriproduktionen i regel har betydligt lägre tullskydd än färdigprodukterna – i Sverige får råvarorna ofta införas helt tullfritt – kommer emellertid stödet till råvaruförädlingen, dvs. till den inhemska industrin, i de rika länderna att bli högre än som anges av de nominella tullsatserna. Antag exempelvis att råvaruinnehållet i en industriprodukt utgör 50 procent av färdigvarans marknadsvärde, vilket är ett ganska genomsnittligt fall; återstoden är det s. k. förädlingsvärdet, som består av lön, vinst och räntor. Antag vidare att råvarorna får införas tullfritt. Det betyder att tullskyddets andel av förädlingsvärdet, vilket mäter stödet för själva förädlingsprocessen – det egentliga "manufaktureringsskyddet" – är ungefär dubbelt så högt som det nominella tullskyddet för färdigvaran. Med ett nominellt tullskydd för industrivaror av i genomsnitt storleksordningen 10–15 procent i de rika länderna blir det "effektiva" tullskyddet för den inhemska industrin i själva verket cirka 20–30 procent. För arbetsintensiva varor, med ett nominellt skydd på 20–30 procent i de rika länderna, blir det effektiva skyddet ofta så högt som 40–60 procent. I Sverige är siffrorna dock något lägre. En viss uppfattning om förhållandet mellan nominellt och effektivt tullskydd i Sverige ges i kolumn 2 i tabellerna 1 och 2.

Tullstrukturen i de rika länderna tenderar av dessa skäl att premiera råvaruproduktionen i u-länderna på bekostnad av förädlingsindustrin. Industrialiseringen i u-länderna motverkas alltså av de rika ländernas handelspolitik. Förhållandena är något annorlunda för jordbruksprodukter, eftersom här även råvarorna i vissa rika länder är belagda med höga tullar ("importavgifter"), främst i Västeuropa, där gräns-

⁵ Källa: Bela Belassa, "Tariff Protection in Industrial Countries", *Journal of Political Economy*, Dec. 1965. Som vikter vid beräkningen av dessa tal har använts världshandeln volym för olika produkter.

Tabell 2. Tullar i Sverige 1962 på några arbetsintensiva konsumtionsvaror⁶

	Nominell tullsats (%)	Effektiv tullsats (%)
Tyger	12,7	33,4
Trikåvaror	17,6	42,4
Kläder	14,0	21,1
Andra textilier	13,0	21,2
Skor	14,0	22,8
Andra lädervaror	12,2	20,7
Sportvaror, leksaker, smycken	10,6	16,6
Cyklar och motorecyklar	17,1	35,8

skyddet för jordbruksprodukter idag är av storleksordningen 50–60 procent.

Som ett resultat av protektionismen i västeuropeiskt jordbruk hålls Västeuropas importefterfrågan för jordbruksprodukter kraftigt nere. Härigenom blir dels avsättningsutrymmet för u-ländernas jordbruks-export litet, dels blir världsmarknadspriserna för jordbruksprodukter låga. Problemets storleksordning antyds av att cirka 1/3 av u-ländernas samlade export utgörs av jordbrukslivsmedel, för vilka Västeuropa bedriver konkurrerande produktion.

Eftersom u-länderna i hög grad är agrarsamhällen – ofta med 45–65 procent av befolkningen och 30–50 procent av bruttonationalprodukten i jordbrukssektorn – utgör den kraftiga protektionismen för jordbruksprodukter i Europa ett allvarligt problem för många u-länder. Detta gäller framför allt u-länder som är starkt beroende av export av socker, matnyttiga oljor och nötkött (eller levande kreatur).

Tullar är nu inte det enda handelshindret för u-ländernas export. Också kvantitativa regleringar, allt rikligare förekommande subventioner och diverse metoder för att försvåra distributionen av importvaror i avsättningsländerna, används på många håll för att begränsa importen av u-landsprodukter, särskilt för jordbruksprodukter och arbetsintensiva konsumtionsvaror. Ett utpräglat, och välkänt, exempel är textilimporten, som bland annat regleras genom ett internationellt textilavtal, som tillkom i början av sextioalet i GATT:s regi. Avtalet syftade egentligen till att möjliggöra en "lugn" ökning av u-ländernas export, dvs. en ökning utan "allvarliga marknadsstörningar" i i-länderna; i realiteten har avtalet naturligtvis bromsat u-ländernas export. "Korea-jumprarna" står som en symbol för Sveriges insatser på detta område. Inte minst osäkerheten om hur långt exporten kan

⁶ Källa: Se tabell 1.

drivas utan reglerande ingripanden från de rika ländernas sida utgör ett allvarligt problem för u-ländernas export.

(3) En annan uppmärksammas synpunkt från u-ländernas sida är att marknadsstrukturen inom världshandeln skulle vara ogynnsam för dem, en tes som framför allt brukar förknippas med den argentinske internationelle politiske ekonomen Raul Prebisch's namn. Intimt sammanvävd med denna synpunkt är påståendet att priserna för u-ländernas råvaror, som dominerar deras export (80–90 procent av u-ländernas exportinkomster) skulle ha utvecklats oförmånligt på lång sikt, och att därför förhållandet mellan export- och importpriser – terms-of-trade – skulle gå u-länderna emot. De relativt kraftiga kortsiktiga fluktuationerna i u-ländernas råvarupriser påstås ofta också ha starkt hämmat investeringsverksamhet och ekonomisk tillväxt i u-länderna. Argumenten upprepas så ofta i den allmänna debatten att de nästan börjat uppfattas som axiom.

Trots ingående studier har det emellertid visat sig svårt att påvisa att terms-of-trade-utvecklingen för u-ländernas råvaror verkligen varit speciellt ogynnsam. Relativpriset för råvaror har i praktiken fluktuerat upp och ned, i både långa och korta cykler. Man kan därför "bevisa" nästan vad som helst genom ett lämpligt val av jämförelseår. De som pekat på en ogynnsam terms-of-trade-utveckling har främst valt basår med toppnoteringar för råvarupriserna, exempelvis 1950/51 (Korea-kriget), 1914/18 (första världskriget) och 1875/80 (med diverse världspolitisk oro). Som en sammanfattning av den vetenskapliga litteraturen kan man möjligen tala om en uppåtgående trend för relativpriset för u-ländernas råvaror under perioden 1800–1880; det är mera tveksamt hur trenden ser ut sedan dess. Även om det skulle ha skett en viss sänkning av relativpriset för u-ländernas råvaruexport sedan adertonhundralets slut – eller nittonhundralets första årtionden – kan denna prisförändring emellertid inte vara större än att den troligen helt "vägs upp" av att industrivarornas kvalitet successivt förbättrats (vilket inte på ett tillfredsställande sätt återspeglas i existerande prisindexserier). En studie av terms-of-trade-förändringarna för enskilda u-länder ger en ytterst splittrad bild av utvecklingen.⁷

⁷ Se exempelvis Simon Kuznets: "Quantitative Aspect of the Economic Growth of Nations: X. Level and Structure of Foreign Trade. Long Term Trends." *Economic Development and Cultural Change*, volume 15, 12 part II. Jan. 1967. En sammanfattning av tillgängligt material över terms-of-trade-utvecklingen för u-ländernas råvaror finns i en trebetysuppsats vid Handelshögskolan i Stockholm: Lars Nyberg och Staffan Viotti, "Terms of Trade mellan utvecklade länder och utvecklingsländer. De långsiktiga förändringarna", (stencil) Stockholm 1968.

Däremot tyder empiriska studier på att u-länderna i genomsnitt varit utsatta för något starkare kortsiktiga *fluktuationer* i sina exportpriser än utvecklade länder, särskilt före andra världskriget. För efterkrigstiden är skillnaden emellertid inte markant. Man har emellertid inte kunnat påvisa att länder som utsatts för särskilt starka fluktuationer i sina exportpriser överlag skulle ha haft större svårigheter med sin investeringsverksamhet och ekonomiska utveckling än andra länder.⁸ Däremot kan man peka på enskilda länder med starka kortsiktiga fluktuationer i exportpriserna, där investeringsverksamhet och tillväxt utvecklats svagt; det är emellertid lika lätt att hitta motexempel.

Den internationella litteraturen är full av förklaringar till varför råvarupriserna är dömda att utvecklas oförmånligt i förhållande till industrivarornas priser, och därmed också varför terms-of-trade måste gå u-länderna emot. Den kanske rimligaste förklaringen till att man kan vänta sig en oförmånlig prisutveckling för u-ländernas råvaror tar sin utgångspunkt i förhållandena på efterfrågesidan. Tanken är att de rika ländernas efterfrågan på råvaror från u-länder tenderar att öka mycket långsamt. De viktigaste orsakerna skulle vara att produktionstekniken i de rika länderna blir alltmer råvarubesparande, att man i allt större utsträckning ersätter traditionella råvaror med syntetiska produkter och att man i de rika länderna i ökad utsträckning stöder inhemsk råvaruproduktion, främst mineraler och jordbruksprodukter. Eftersom faktorrörligheten i u-länderna påstås vara låg, skulle emellertid produktionsfaktorerna även med vikande efterfrågan tendera att stanna kvar i de traditionella råvarusektorerna, med ständiga tendenser till utbudsöverskott, prisfall och försämrad lönsamhet inom u-ländernas råvaruproduktion.

Man har också sökt förklara en antagen ogynnsam prisutveckling med hänvisningar till de specifika marknadsformer som säges råda för råvaror. Ett vanligt argument har varit att råvarumarknaderna är fri-konkurrensmarknader, i motsats till marknaderna för industriprodukter, och att råvarupriserna därför tenderar att bli låga (i förhållande till produktionskostnaderna) på dessa varuområden. Nu är det visserligen sant att flera råvarumarknader åtminstone delvis är av fri-konkurrenstyp, men dels finns det gott om råvaror med andra konkurrensformer (exempelvis många metaller), dels är vinstmarginalerna i många fall hårt pressade genom hård konkurrens också för många industrivaror, och dels kan en hänvisning till marknadsformen knapp-

⁸ Mac Bean, A. I., *Export Instability and Economic Development*, London 1966.

past förklara en *förändring* av relativpriset. Argumentationen är därför inte särskilt övertygande, särskilt inte som förklaring till förändringar i terms-of-trade.

Man har också sökt förklara en antagen ogynnsam prisutveckling för råvaror med att nominallönerna skulle stiga snabbare i de rika länderna än i u-länderna på grund av lönepress från kraftiga organisationer på löntagarsidan i de rika västländerna. Som emellertid ofta understrukits i den internationella litteraturen är inte heller detta ett bra argument. Om förutsättningen om löntagarorganisationernas verksamhet vore riktig skulle den möjligen kunna användas till att förklara att *nominallönerna*, och därmed den allmänna prisnivån, skulle tendera att stiga snabbare i i-länder än i u-länder, däremot inte *relativpriset* för industriprodukter i förhållande till råvaror. För övrigt är det knappast empiriskt korrekt att nominallöneutvecklingen verkligen varit snabbare i i-länder än i u-länder.

Man har också sökt förklara låga producentpriser för råvaror i u-länder med att handelsföretag utnyttjar en monopolställning vid upphandling av produkter i u-länderna. Det ligger säkert en hel del sanning i denna observation, även om sådana handelsföretag under de senaste decennierna ofta ersatts av nationaliserade "marketing boards". Detta är emellertid troligen främst en förklaring till producentprisernas *nivå* och endast i mindre utsträckning till att producentpriserna för råvaror skulle ha utvecklats oförmånligt i förhållande till andra priser.

Härtill kommer emellertid att terms-of-trade-utvecklingen i sig själv säger mycket litet om *lönsamhetens* utveckling; för att kunna bedöma denna behöver man dessutom information främst om produktivitsutvecklingen. Välfärdsimplikationerna av en "ogynnsam" terms-of-trade-utveckling är därför diffusa innan man klargjort om den ogynnsamma terms-of-trade-utvecklingen hänger samman med en oförmånlig utveckling på efterfrågesidan eller en snabb produktivitetsstegring i exportländerna och därmed sammanhängande utbudsökning.

Parallellt med oron över en fortgående terms-of-trade-försämring för u-ländernas råvaror pågår, paradoxalt nog, en debatt om att världens råvaror skulle vara på upphällningen. Enligt detta resonemang skulle tydligen faktorer på produktionssidan med naturnödvändighet pressa *upp* råvarupriserna i förhållande till andra varupriser. (Ibland driver till och med samma person tesen om en obönhörlig terms-of-trade-försämring för råvaror och om en tilltagande knapphet på råvaror i världen!) Den tesen är nu knappast bättre underbyggd än den förstnämnda. Vid en fullständig förklaring av prisutvecklingen för en vara måste man ha med både produktions- och efterfrågesidan. Man tycks göra samma misstag som vissa klassiska ekonomer, främst Ri-

cardo och Malthus, för etthundrafemtio år sedan: att glömma bort, eller underskatta, den teknologiska utvecklingen. Det var just ett av de s. k. neoklassikernas bidrag för 70–90 år sedan att visa hur den teknologiska utvecklingen – genom råvarubesparande produktionsmetoder, syntetiska produkter och ständiga förbättringar av produktions-tekniken inom både råvaru- och industrisektorn – kan bryta den restriktion som sätts av den begränsade tillgången på naturresurser.

Varken från ekonomisk teori eller empirisk analys kan man tydligen få stöd för påståenden om fortgående eller framtida, drastiska förändringar i u-ländernas terms-of-trade, och därmed sammanhängande lönsamhetsförändringar – varken till det bättre eller sämre.

Liberalisering av import

Även om både empiriska fakta och presenterade hypoteser om en fortgående och ofrånkomlig terms-of-trade-försämring för u-ländernas råvaruexport är tvivelaktiga, annat än för "väl utvalda" länder och perioder, har u-länderna uppenbarligen goda skäl att klaga på de rika ländernas handelspolitik. Både avsättningsvolymen och priser skulle ha kunnat bli högre vid en gentemot u-länderna mera förmånlig handelspolitik. Den naturliga frågan är då vad man kan göra åt saken. Från u-ländernas sida har man främst krävt tre saker: (1) att avlägsna den nuvarande diskrimineringen av u-landsexporten för industriprodukter, (2) att genomföra tidsbegränsade handelspreferenser för u-ländernas export av industriprodukter, och (3) att genomdriva internationella råvaruavtal och ett system med s. k. supplementär finansiering av u-ländernas råvaruexport vid vikande priser. Låt oss i korthet diskutera dessa förslag i tur och ordning.

När det gäller GATT-principerna om reciprocitet och icke-diskriminering har u-länderna redan fått en undantagsposition, varigenom problemen beträffande principerna för handelsförhandlingar i praktiken börjat lösas. Denna reform eliminerar emellertid inte utan vidare de för u-länderna oförmånliga inslag som redan nu finns i de rika ländernas tullstruktur. Ett första steg på vägen mot en för u-länderna förmånligare handelspolitik vore att de rika länderna liberaliserade utrikeshandeln, främst med sikte på att avlägsna den nuvarande diskrimineringen gentemot u-länderna.

För närvarande finns det knappast några goda beräkningar över storleksordningen på u-ländernas totala potentiella vinster av en sådan liberalisering beträffande de rika ländernas utrikeshandel. Det är till och med tveksamt om effekterna går att statistiskt kvantifiera. För vissa speciella varor kan man emellertid göra överslagskalkyler. Om Sverige exempelvis skulle avveckla stödet till sockernäringen kan man räkna med att u-ländernas valutainkomster från export av socker till

Sverige skulle öka med storleksordningen 100 miljoner kronor per år; denna summa är cirka 1/4 av hela den offentliga svenska u-lands-hjälpen (gåvor och lån år 1968). I den mån det finns alternativ användning i u-länderna för de ökade resurser som skulle sättas in i sockerproduktionen är den samhällsekonomiska vinsten för u-länderna naturligtvis mindre än dessa 100 miljoner kronor.

Det är svårare att beräkna effekterna om hela Västeuropa skulle lägga ned sockerproduktionen. Enligt en kalkyl av Odd Gulbrandsen och mig skulle det emellertid röra sig om ökade valutainkomster för u-länderna med ett belopp av storleksordningen 5 à 10 miljarder kronor per år, dvs. mellan en tredjedel och hälften av Västeuropas totala offentliga u-landsbistånd.⁹

Ytterligare en metod att liberalisera handeln med u-länderna vore att reducera inslagen av bunden hjälp i de internationella hjälpprogrammen. Man brukar räkna med att Västeuropas och Nordeuropas samlade u-landshjälp, lån plus gåvor, vid sextioalets mitt uppgick till 7,7 miljarder dollar. Nu är det emellertid inte särskilt logiskt att på detta sätt lägga ihop gåvor och lån och betrakta summan som ett uttryck för u-landshjälp. Egentligen skulle man endast ta med subventionsinslaget i lånen, dvs. kapitalvärdet av de ränteförmåner som är knutna till lånen i förhållande till räntan för alternativ upplåning. (Själva lånebeloppet skulle då få betraktas som en ren kredittransaktion, som emellertid också kan väntas få en positiv ekonomisk utvecklingseffekt.) Man har försökt räkna ut hur stor hjälpen blir med en sådan beräkningsgrund. Enligt en studie skulle siffran på 7,7 miljarder då falla till 5,3 miljarder.¹⁰

Om man dessutom tar hänsyn till att u-länderna tvingas betala högre priser för varor som ingår i bunden hjälp än obunden skulle gåvobeloppet ytterligare krympa ihop. Tyvärr finns inte tillräckligt omfattande studier för att precisera betydelsen i detta avseende av den bundna hjälpen. Om merkostnaden är lika stor generellt som enligt en studie för Pakistan skulle emellertid de 5,3 miljarderna behöva reduceras till storleksordningen 4 miljarder.¹¹ Redan en beräkning av de amerikanska varuleveranserna, främst av spannmål, efter interna-

⁹ O. Gulbrandsen, A. Lindbeck, *Jordbruksnäringens ekonomi* (utkommer 1968 eller 1969).

¹⁰ Johnson, H. G., *Economic Policy Towards Underdeveloped Countries*, London 1967, 119–123.

¹¹ Haq, Mahbub ul, "Tied Credits – A Quantitative Analysis", *International Economic Association Round Table on Capital Movements and Economic Development*, July 21–31, 1965 Washington D. C., pp. 1–11.

tionella priser, i stället för enligt interna USA-priser reducerar de 5,3 miljarderna till 4,7 miljarder.

I internationella tullförhandlingar framställs liberaliseringar av utrikeshandeln ofta som "eftergifter" gentemot u-länderna, trots att i princip även de rika länderna skulle tjäna på en friare import från u-länderna – bortsett från vissa kortsiktiga omställningsförluster i samband med ökad "friktionsarbetslöshet". Sverige skulle sålunda göra en s. k. överflyttningstvinst om vi förde över produktionsfaktorer från den för Sveriges del föga lönande betsockerproduktionen till andra områden. Om man av beredskapsskäl vill lägga upp fleråriga (exempelvis treåriga) beredskapslager i samband med en nedläggelse av den inhemska sockerproduktionen kan man räkna med att den långsiktiga samhällsekonomiska vinsten för Sverige skulle bli av storleksordningen 100 miljoner kronor per år.

Med hänsyn till att både u-länder och i-länder skulle kunna göra ansevärliga långsiktiga vinster av en ändrad handelspolitik från i-ländernas sida, frågar man kanske efter orsakerna till att de rika länderna är så ovilliga att reducera sin protektionism. Säkerligen ligger den viktigaste förklaringen i att regering, parlament och allmän opinion i konkreta frågor fäster betydligt större vikt vid inkomst- och trygghetsproblemen för egna minoritetsgrupper – löntagare lika väl som företagare – än för u-ländernas arbetskraft och företag. Sockerpolitiken är ett påtagligt exempel, eftersom regering och riksdag hittills har varit helt ovilliga att ge u-länderna en ökad export på den svenska marknaden; detta skulle nämligen skapa vissa, åtminstone tillfälliga problem för ett par tiotusental betodlare (som då huvudsakligen skulle övergå till vete, och därmed konkurrera med veteodlare i andra delar av landet), några tusen anställda årsarbetare i sockerbetsodling och sockerindustri samt Sockerbolaget – trots att dessa grupper i princip skulle kunna kompenseras med den samhällsekonomiska vinsten av den effektivare resursanvändning i svensk ekonomi som skulle följa med nedlagd sockerproduktion.

Man måste nog säga att svensk, och europeisk, sockerpolitik är ett monument över politikernas bristande vilja att ta konsekvenserna av sina allmänna välvilliga deklarationer om u-länderna. Det är trots allt enklare för ett rikt land som Sverige, med en alltmer utbyggd trygghets- och arbetsmarknadspolitik, att klara av omställningsproblemen i sockerproduktionen än vad det är för u-länderna att bekämpa den arbetslöshet, och den begränsning av valutainkomsterna som sammanhänger med vår protektionism. Ihålligheten i politikernas u-landsvilja framstår klarare på detta område än på något annat.

Problemen är likartade på vissa andra produktionsområden. Inom jordbruket finner man det vid sidan om socker klaraste exemplet när

det gäller matfett, på basis av inhemska mjölkproduktion och oljeväxtodling, utanför jordbruksområdet främst inom textil- och konfektionsindustrin. Myndigheterna har emellertid hittills varit betydligt villigare att acceptera u-landskonkurrens på industrisidan, även på textilområdet, än för jordbrukssektorn. Jordbrukarna har uppenbarligen betraktats som en ur politisk synpunkt "farligare" pressure-group än textilarbetarna.

En annan förklaring till den bristande viljan att liberalisera u-landsimporten är att stabiliseringspolitiken i våra egna länder i viss mån skulle kompliceras. Risker för tillfälligt ökad arbetslöshet har redan nämnts – med stegrade krav på sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitikens effektivitet. Risk för tillfällig påfrestning för betalningsbalansen är ett annat exempel: överskotten i betalningsbalansen skulle tendera att sjunka, eller eventuella underskott att stiga. U-länderna har därför en hel del att vinna på att de rika länderna löser sina problem beträffande ömsesidig kreditgivning och internationell likviditet, så att den inbördes konkurrensen om valutareserver mellan rika länder kan tonas ned. Det är också värt att understryka att u-länderna har mycket att vinna på att de rika länderna har en snabb och jämn tillväxt, eftersom detta stimulerar en snabb och stabil ökning av importen, även från u-länder. Det kan nämnas att de rika marknadsekonomierna i dag tar emot inte mindre än 80 procent av u-ländernas export.

När det gäller jordbruksprodukter tillkommer komplikationen att de starka inhemska intressena kan dra fördel av en del välmenande, men feltänkt, agitation mot att köpa livsmedel på världsmarknaden; sådana inköp skulle, enligt resonemanget, beröva u-länderna livsmedel. Ingen har hittills hävdats att vi berövar u-länderna medicin genom att köpa läkemedel på världsmarknaden, tak över huvudet genom att köpa byggnadsmaterial, och kläder genom att importera textilier. (Här har uppenbarligen svensk läkemedels-, byggnadsmaterial- och textilindustri brustit i fantasi!) Men när det gäller livsmedel tycks man föreställa sig att världsmarknadens livsmedelstillgångar består av en given "pool", och att om vi tar ut mer ur "poolen" så blir det mindre kvar för övriga!

I själva verket ligger förklaringen till den låga livsmedelsstandarden i u-länderna inte alls i att världens produktionskapacitet för livsmedel skulle vara uttömd, utan i att *den allmänna inkomststandarden* i u-länderna är så låg att man där inte har råd till en högre livsmedelsstandard. En nedskärning av svensk produktion av jordbruksprodukter betyder *inte* att världens totala produktion av livsmedel skulle gå ned, utan endast att dess geografiska lokalisering skulle fördelas om, så att en effektivare internationell arbetsfördelning skulle uppnås,

särskilt om hela Västeuropa följde vårt exempel. Dels skulle de effektiva transoceana producentländerna USA, Kanada, Nya Zeeland och Australien få en chans att öka sin produktion (för export till oss) – med ökad nationalinkomst både för dem och för oss som resultat. Dels skulle en rad u-länder kunna öka sina inkomster och valutaintäkter genom ökad export av jordbruksprodukter – främst socker, matnyttiga oljor och kött. Därigenom skulle de få råd att öka sin levnadsstandard på i princip alla områden, också på livsmedelsområdet, i vissa fall genom köp av livsmedel på världsmarknaden, varigenom de stora jordbruksexporterande länderna, som nu medvetet håller tillbaka sin produktion på grund av bristande köpkraftig efterfrågan, skulle kunna öka sitt utbud.

Ibland går man ännu längre i den jordbrukspolitiska debatten och kräver att Sverige inte bara skall undvika att importera livsmedel, utan att vi systematiskt skall producera inhemska överskott med avsikt att skänka dessa till u-länderna. Felet med detta resonemang ligger i att man inte gjort klart för sig att man måste skilja på frågan om vilka länder som skall *finansiera* livsmedelshjälp till u-länderna och vilka som skall *producera* de livsmedel som skall ingå i hjälpsändningarna. Helt allmänt blir livsmedelshjälpen till u-länderna störst och effektivast om de resurser som vi är villiga att avdela används till att köpa livsmedel där de är billigast, vilket definitivt inte är i Sverige. I själva verket blir vår livsmedelshjälp för givna inhemska resurser flera gånger större om vi producerar industrivaror och köper jordbruksprodukter på världsmarknaden än om vi i stället ökar den inhemska produktionen av jordbruksprodukter med sikte på livsmedelsleveranser till u-länderna. Det finns idag en betydande överkapacitet i de transoceana ländernas jordbruk. Denna kapacitet skulle komma att utnyttjas om Sverige och andra länder uppträder som köpare på världsmarknaden i syfte bland annat att finansiera en ökad import av vissa livsmedelsprodukter till u-länderna. Om en sådan politik kombineras med minskad protektionism i svenskt och europeiskt jordbruk skulle u-länderna både kunna höja sin export av vissa jordbruksprodukter, exempelvis socker och matnyttiga oljor, och om de så önskar öka sin import av andra, exempelvis spannmål.

Också ett u-land bör få chans att i effektivitetens intresse specialisera produktionen genom att producera vissa varor, även jordbruksprodukter, utöver den inhemska efterfrågan, för att därmed kunna tillgodose sitt behov av andra varor med import.

Handelspreferenser

U-länderna har naturligtvis inte kunnat undgå att märka de rika ländernas bristande vilja att liberalisera u-landsimporten. Man har där-

för sökt finna andra utvägar till ökad export och stegrade valutainkomster. Ett exempel är u-ländernas krav på särskilda handelspreferenser för industriprodukter. Härmed menar man att de rika länderna skall ta bort eller reducera tullar gentemot u-länderna, utan motsvarande tullneddrappning för import från andra rika länder.

Nu kan man naturligtvis undra hur man kan vänta sig att de rika länderna skall vara villiga att på detta sätt diskriminera till förmån för de fattiga länderna när de inte ens visat sig villiga att ta bort den nuvarande diskrimineringen till u-ländernas nackdel! Förklaringen till förslaget ligger emellertid bl. a. i att handelspreferenserna skulle vara kombinerade med ett kvoteringsystem, som skulle ge de rika länderna rätt att begränsa den av handelspreferenser gynnade importen från u-länder. Ur u-ländernas synpunkt skulle en fördel med systemet vara att u-länderna i praktiken skulle få en "kapitaltransferering", genom en ökning av u-landets exportpris, grovt taget motsvarande tullsatsen. (U-landet skulle kunna ta ut samma pris på utlandsmarknaderna som andra exportländer, men få behålla den del av priset som "består" av tullsatsen.)

När nu de rika länderna med hänsyn till inhemska produktionsintressen är ovilliga att bereda u-länderna ökat avsättningsutrymme genom att reducera den hittillsvarande diskrimineringen mot u-länderna finns det emellertid, så vitt jag förstår, goda skäl att vara skeptisk också mot tanken att de rika länderna genom någon alternativ teknik – såsom handelspreferenser i kombination med reglerad import – skulle vara villiga att acceptera en sådan importökning. Däremot skulle u-länderna otvivelaktigt kunna uppnå vissa kortsiktiga vinster genom att, i enlighet med förslagen om handelspreferenser, få ut samma priser som inhemska producenter i de rika länderna.

Man har också från u-ländernas sida sökt framställa handelspreferenser som ett slags utvidgning av argument för s. k. uppfostringstullar för svagt utvecklade branscher med goda utvecklingsmöjligheter på sikt. Om detta vore det enda syftet vore det emellertid rationellare för u-landet att självt välja ut lämpliga uppfostringsbranscher och tullbelägga eller subventionera dem under en övergångstid. Vid handelspreferenser är det inte säkert att man alltid får en stimulans just i de för varje u-land lämpliga branscherna; vilka branscher som kommer att få en förmånsbehandling kommer helt att bero på vilken tullstruktur i-länderna bestämmer sig för att hålla inbördes.

Samtidigt uppstår stora risker på sikt med ett system med tullpreferenser, även om varaktigheten, såsom föreslagits, skulle begränsas till tio à femton år. Skyddade näringar i de rika länderna skulle nämligen nu kunna hävda att protektionismen i själva verket inte är förenad med några kostnader, eftersom priserna för importerade varor

från u-länder är lika höga som för inhemskt producerade varor. Motståndet mot en fortsatt reduktion av den allmänna protektionismen i de rika länderna skulle därför lätt stärkas. Även u-länderna skulle för övrigt få ett intresse av att protektionismen mellan de rika länderna inbördes bibehålls, eller rent av förstärks, eftersom detta skulle öka handelspreferensernas betydelse.

Det är också tveksamt om u-länderna skulle få någon större ökning av sina marknader i de rika länderna. Regleringen av utrikeshandeln kan nämligen mycket väl leda till att importökningar från u-länder hålls inom mycket snäva ramar, ungefär som har skett för jordbruksprodukter. Det är då en ringa tröst för u-länderna att få ut höga priser på en blygsam importvolym. Typiskt är att förslaget att ge u-länderna samma pris som inhemska producenter vunnit stöd hos ett av västvärldens mest protektionistiska länder, Frankrike. Den stora risk som hotar om man slår in på denna väg är en stark kartellisering av världshandeln och en därmed sammanhängande begränsning av den internationella arbetsfördelningen.

Frankrike har också drivit tesen att handelspreferenser bör vara selektiva, dvs. olika för skilda länder och varor. Detta skulle betyda en politiskt bestämd diskriminering av handeln mellan i-länder och u-länder, exempelvis med handelssamarbete mellan gamla kolonialmakter och dessas forna kolonier. Riskerna för en sådan diskriminering blir naturligtvis mindre om man i stället följer de anglosaxiska och skandinaviska förslagen om generella handelspreferenser, dvs. preferenser för alla u-länder och alla varor.

Råvaruavtal och supplementär finansiering

Ett annat förslag att förbättra u-ländernas exportvillkor är den klassiska tanken på råvaruavtal för att dels hålla uppe dels stabilisera råvarupriserna. Genom att söka hålla uppe den långsiktiga prisnivån (flerårsgenomsnitt) har man tänkt sig att kunna hålla uppe u-ländernas valutainkomster, och genom att reducera de kortsiktiga prisfluktuationerna har man tänkt sig att dels hålla uppe u-ländernas likviditet under perioder med fallande priser, dels minska osäkerheten vid investeringsplaneringen i u-ländernas exportsektorer.

Ett ganska stort antal råvaruavtal har också prövats under loppet av det senaste halvsekle. Generellt måste man säga att erfarenheterna inte är särskilt goda. Den grundläggande svårigheten är helt enkelt att varje försök att fixera priserna ovanför jämviktsnivån tenderar att skapa utbudsöverskott och lagerökningar, som så småningom leder till att avtalet bryter ihop och priserna faller. För att förhindra detta fordras i regel mycket hårda produktionskvoterings för enskilda länder. Eftersom sådana kvoterings i praktiken i huvudsak baseras på

historiska exportsiffror – i avsaknad av mera rationella kriterier – tenderar produktionsstrukturen i världen att låsas; på sikt är systemet alltså föga ändamålsenligt ur effektivitetssynpunkt. Nya producentländer får exempelvis svårt att träda fram på marknaden. De brukar därför i praktiken inte respektera produktionskvoterna, varigenom kvotering och prisavtal tenderar att bryta samman. En annan svårighet är att höga råvarupriser stimulerar forskningen i i-länderna med sikte på att finna substitut. Som exempel kan nämnas att de högre sockerpriserna i Förenta Staterna har förmått läskedrycksindustrin att nästan helt gå över till syntetiska sötningsmedel. Dessutom kan man undra om det rationella i att knyta en ökad kapitalström till u-länder till exporten av de råvaror för vilka det råkar visa sig möjligt att organisera internationella råvaruavtal. Kapitaltillskottens fördelning på olika u-länder bör kunna bestämmas efter något mera rationella kriterier, om man organiserar kapitalflödet genom någon alternativ metod, exempelvis multilateral u-hjälp, samt statliga och privata investeringar.

Däremot kan råvaruavtal möjligen vara ändamålsenliga för att stabilisera priserna kring en långsiktig jämviktsnivå, i syfte att reducera kortsiktiga fluktuationer. Även detta stöter emellertid på utomordentliga svårigheter, bland annat därför att man har mycket små möjligheter att i förväg veta vad som är en långsiktig jämviktsnivå. Man riskerar i regel att fixera priserna på en nivå som antingen ger stora utbudsöverskott eller stora efterfrågeöverskott. Svårigheterna kan i princip reduceras om systemet kompletteras med "buffertlager" för att fånga upp tillfälliga utbuds- eller efterfrågeöverskott. Lagren kommer emellertid att antingen tömmas eller växa mycket kraftigt, om de fixerade priserna under en längre tid avviker påtagligt från det långsiktiga jämviktsläget. Även vid buffertlager är råvaruavtal därför en mycket svår och dyrbar metod för prisstabilisering.

Nu har det dessutom visat sig, att fluktuationerna i exportpriser mycket ofta, troligen i regel, genereras av förändringar i u-ländernas eget *utbud* (exempelvis genom strejker, missväxt etc.), snarare än av förändringar i utlandets efterfrågan.¹² I sådana fall skulle framgångsrika försök att stabilisera priserna i regel leda till ökade, inte minskade, fluktuationer i u-ländernas exportintäkter. Om man genom råvaruavtal förhindrar priserna att stiga vid en utbudsminskning, och att falla vid en utbudsökning, kommer i regel fluktuationer i exportintäkter att bli större än om priserna i stället hade fått fluktuera fritt; stigande priser vid utbudsminskningar, exempelvis, motverkar det intäktsbortfall som sammanhänger med minskad försäljningsvolym.

¹² Mac Bean, *op. cit.*

Den skepticism mot råvaruavtal som återfinns i flertalet ekonomers analysförsök förefaller därför väl motiverad.¹³

Ett alternativt förslag att reducera fluktuationer i u-ländernas exportinkomster är s. k. "supplementär finansiering" – ett system som redan praktiserats i viss utsträckning av International Monetary Fund (sedan 1963). Härmed menar man att importländerna betalar en kontant kompensation – ett slags pristillägg – till exportländerna vid fallande priser eller intäkter, i förhållande till en viss normnivå. Tanken är att motsvarande belopp skall betalas tillbaka vid pris- och intäktsstegringar. Systemet är en elegant metod att reducera likviditetspåfrestningar i samband med fluktuerande priser eller intäkter. Bakgrunden till förslaget är uppenbarligen antingen att man menar att u-länderna inte själva förmår spara valuta från perioder med höga priser eller intäkter, att man räknar med att priserna eller intäkterna, åtminstone till att börja med, i regel kommer att falla, eller möjligen att u-länderna hoppas att hela lånesumman inte skall behöva betalas tillbaka. Systemet, som föreslagits av bland annat Storbritannien och Sverige, har emellertid stött på motstånd från vissa andra länder, främst Frankrike.

Sammanfattningsvis kan man kanske säga att en stabilisering av den kortsiktiga prisutvecklingen främst får sökas i en stabilisering av produktionen i u-länderna själva, i en förbättring av u-landsprodukterna genom forskning och tekniskt utvecklingsarbete (för vilket de rika länderna skulle kunna göra stora insatser), och i en ytterligare dämpning av konjunkturrelserna i de rika länderna. Detta hindrar naturligtvis inte att vissa begränsade vinster kan stå att hämta också genom system med supplementär finansiering, i vissa fall kanske också genom internationella råvaruavtal, i sistnämnda fall med stora negativa ekonomiska biverkningar på lång sikt.

Slutsatser

Den viktigaste, men banala slutsatsen av denna uppsats är att den största insats vi kan göra för u-länderna på handelspolitikens område är att öppna våra marknader för deras produkter. Konkret betyder detta att vi eliminerar diskrimineringen mot u-ländernas export. De för u-länderna största vinsterna står på kort sikt att vinna för jordbruksprodukter och enkla, ofta arbetsintensiva, konsumtionsvaror. En sådan liberalisering inte bara ökar u-ländernas exportvolym, den är

¹³ En översikt över experiment med råvaruavtal finns exempelvis i en trebetygsuppsats vid Handelshögskolan i Stockholm av Marian Radetzki, "International commodity agreements" (stencil), Stockholm 1967.

också den bästa garantin för en på lång sikt gynnsammast möjliga prisutveckling för u-ländernas export.

Av olika skäl har den internationella diskussionen under senare år mera kretsat kring frågor om prisstabiliserande råvaruavtal och handelspreferenser för u-länderna för vissa begränsade exportkvantiteter. Så vitt jag förstär sammanhänger detta med att de rika länderna därmed kommer ifrån det väsentliga, men "pinsamma" problemet om att de inte är villiga att öppna sina marknader för u-landsprodukter – problemet om "access to markets". Och u-länderna tycker uppenbarligen att det är bättre att få vissa kortsiktiga vinster i samband med råvaruavtal och handelspreferenser än ingenting alls. Huruvida ett system med handelspreferenser verkligen kommer att vara till någon långsiktig glädje för u-länderna beror emellertid på hur liberalt den importreglering som ryms inom systemets ram skulle komma att tillämpas.

Den andra slutsatsen är att råvaruavtal är en mycket klumpig och ekonomiskt kostsam metod att öka kapitalströmmen till u-länderna. Vill vi verkligen öka vårt bistånd till u-länderna ligger det självklara steget i att genomföra ett internationellt skatte- och transfereringssystem. Detta är den väsentliga logiska konsekvensen av de allt vanligare solidaritetsuttalandena beträffande folken i de fattiga länderna. En-procentsmålet i dagens u-hjälpsdebatt får ses som ett första stappande steg i denna riktning. I förhållande till denna fråga är diskussioner om råvaruavtal och system för supplementär finansiering, så vitt jag förstår, små problem.

Sammanfattningsvis skulle den enligt min mening effektivaste kombinationen av åtgärder till u-ländernas fromma vara (1) en starkt ökad u-hjälp i kombination med (2) en liberaliserad handelspolitik i i-länderna och eventuellt (3) selektivt stöd, i form av tullar eller subventioner, inom de u-länder som själva vill välja ut vissa näringsgrenar, med goda framtida utvecklingsmöjligheter, för "uppfostringsstöd".

I stort sett får man säga, att Sverige i sina deklarationer vid internationella konferenser intagit en i förhållande till flertalet andra länder positiv inställning till u-ländernas krav både på en "vänligare" handelspolitik och på ökad u-hjälp. På båda områdena är emellertid den faktiska politiken knappast i nivå med de allmänna deklarationerna.

Vad u-landshjälpen beträffar ligger Sverige definitivt inte bland de ledande länderna. Att våra politikers engagemang i många fall är ganska svalt framgår också av de argument som ofta anförs mot en ökad u-landshjälp. Politiker spelar ofta ut ökad u-landshjälp mot just de alternativa sätt att använda våra resurser som allmänt betraktas

som *mest* angelägna – hjälp till handikappade och andra eftersatta minoriteter, förbättrad sjukvård etc. – trots att tanken bakom förslagen till ökad u-hjälp rimligen måste vara att den skall gå ut över de områden som är *minst* angelägna. Detta torde för många av oss betyda att utrymme för ökad u-hjälp i första hand bör beredas genom en dämpning av *ökningstakten* i den *allmänna* privata konsumtionen.

Kanske kan man också säga att en uppslutning kring u-ländernas krav på en ändrad handelspolitik från de rika ländernas sida är relativt "billigt" och "ofarligt" för ett litet land. Om ett stort land, särskilt USA, skulle sluta upp på samma linje, skulle de rika länderna troligen också få lov att *genomföra* reformerna i fråga; den "risken" löper inte ett litet land som Sverige, trots att det i och för sig inte är något som hindrar att vi på egen hand minskar våra handelsrestriktioner gentemot u-länderna, utan att vänta oss tullsänkningar vare sig från andra industriländer eller från u-länderna. De vinster som även vi själva kan inkassera från en liberalare handelspolitik beror *inte* av att också andra länder reducerar sina handelsrestriktioner; den väsentliga vinsten för oss ligger nämligen i tillgången på billiga importvaror. De kortsiktiga omställningsproblem som kan uppstå får klaras genom att liberaliseringen görs successivt och genom att den kompletteras med arbetsmarknads- och näringspolitiska åtgärder.

En förutsättning för att man genom handelspolitiska åtgärder skall kunna ge ett bidrag till u-ländernas utveckling är naturligtvis att de är mottagliga för utländska impulser, och att de själva gör energiska utvecklingsförsök, så att tillväxtimpulserna inte stannar i en isolerad "export-enklav" i u-landet, utan större spridningseffekter till andra delar av u-landsekonomin. Vid jordbruksexport sker en sådan spridning ofta mer eller mindre automatiskt, eftersom exportinkomsterna sprids ut över stora delar av landet och dess befolkning (utom vid starkt avgränsade "plantage-enklaver"). För andra varutyper, särskilt mineralexport, fordras ofta en aktiv och medveten ansträngning från myndigheternas sida för att impulserna via exporten verkligen skall påverka stora delar av landets näringsliv – exempelvis genom att finansiera industriell expansion på andra områden med hjälp av de ökade exportinkomsterna.

Ofta kommer några effektiva insatser av detta slag aldrig till stånd. I vissa fall kan detta sammanhålla med att u-landet får behålla en relativt liten del av vinsterna i exportsektorn, särskilt i de fall avtal med utländska företag i exportsektorn kommit till stånd för länge sedan. De avtal som träffas i dag tycks i regel vara betydligt gynnsammare för u-länderna. För att ytterligare stärka u-ländernas möjligheter att uppnå gynnsamma avtal med utländska företag i exportsektorn

kan man tänka sig att upprätta ett internationellt konsultorgan för att ge u-länderna råd och stöd vid förhandlingar med utländska företag som önskar gå in i u-ländernas exportsektor. I vissa historiska fall skulle det kanske till och med ha lönat sig för ett och annat u-land att ha skjutit på exploateringen av naturrikedomar tills förmånligare avtal hade uppnåtts.

Det är framför allt på dessa punkter – problemet om spridningseffekter och frågan om fördelaktiga investeringsavtal med utländska företag – som problemen med en "exportinducerad tillväxt" ligger, och inte i oklara föreställningar om att vår import från låglöneländer skulle utgöra någon form av "utsugning". Det finns tillräckligt mycket att kritisera av västländernas politik gentemot u-länderna utan att tillgripa klichéer om "utsugning" som orsak till den ur moralisk synpunkt oacceptabla inkomstfördelningen i världen i dag.

Förvärras livsmedelskrisen?

Två tredjedelar av världens befolkning svälter. Världens livsmedelstillgångar räcker allt sämre till för att föda jordens befolkning, som varje år förökar sig med 8 gånger invånarantalet i Sverige och fördubblas på 35 år. Under tiden förslösas de naturliga produktionsresurserna på lyxkonsumtion av de rika länderna, ofta med irreparabla skador på naturen som följd. Världen går därför mot en oundviklig hungerkatastrof. Medan man tidigare ansåg att situationen skulle bli verkligt allvarlig först någon gång på 2000-talet finns det numera iakttagare som hävdar att katastrofen kommer om 20 eller rentav 10 år. Dessa iakttagare ser då i första hand på utvecklingen i de fattiga länderna, där svälten redan nu är en del av den hårda vardagen.

I debatten om världens försörjningsproblem är de nu anförda tankegångarna de dominerande och hamnas av katastrofteoretikerna oupphörligt in i människornas tankebanor. Syftet är helt säkert gott: att väcka de mätta och rika folken till insikt om deras ansvar och uppgift att gripa in för att avvärja faran. Men risken är att dessa profeter slår så hårt i sin argumentation att handlingskraften förlamas inför den till synes hopplöst stora uppgiften. De väcker också oftare det sjuka samvetet och hjälpinstinkten än de stimulerar till konstruktiva insatser. Eftersom deras expertis oftast är biologisk, saknas den ekonomiska dimensionen i deras problemanalys.

I det följande skall göras en ansats att föra in denna dimension i livsmedelsfrågan. Avsikten är att visa att den förlamande pessimismen saknar berättigande i den meningen att någon sorts oundviklig naturlag skulle driva mänskligheten mot hungerkatastrof. Tvärtom har människorna i sina händer de redskap som behövs för att avvärja den. Men förutsättningen för framgång är att problemet ställs rätt och, framför allt, att man lyckas mobilisera tillräckligt med styrka att möta de mäktiga ekonomiska och politiska krafter som i eget intresse motverkar de ändamålsenliga lösningarna.

Befolkningsökning och svältdöd

Låt oss först betrakta ett av de vanligaste påståendena i den befolkningspolitiska debatten: Eftersom befolkningen ökar så snabbt och i en geometrisk progression måste risken för hungerkatastrof rycka allt närmare. Denna föreställning bygger tydligen på tanken att det finns ett övre tak för livsmedelsproduktionen som, när det nåtts, skär av all ytterligare befolkningsökning. Genom en omfattande svältdöd uppnås balans mot födelseöverskotten.

I ordet katastrof ligger t.o.m. en ännu mer avskräckande tanke, nämligen att stora delar av mänskligheten på en gång skulle gå under, därför att maten inte längre räcker till. Detta förutsätter ett välutvecklat ransoneringssystem, så att ransonerna för de flesta på en gång blir för små. Mänskligheten skulle med andra ord solidariskt gå under.

Av det sagda framgår omedelbart att det tankeblockerande begreppet hungerkatastrof är en orimlighet. Om det vore så att denna vore nära förestående, dvs. inom 10 à 20 år, skulle vi redan idag kunna observera en kraftigt stigande svältdödsprocent. Eftersom det inte finns något välutvecklat ransoneringssystem i världen, utan tvärtom en utomordentligt ojämn inkomstfördelning, inte minst i de länder där livsmedelstillförseln är nära svältgränsen, borde en försämring i försörjningssituationen redan ha drabbat de sämst ställda med en ökad svältdöd.

Dödlighetsstatistiken för världens länder ger inte något som helst belägg för en sådan tendens (se tabell 1). Tvärtom är dödligheten stabil, i de flesta u-länder fallande och, på grund av en låg genomsnittsalder hos befolkningen, ofta lägre än i industriländerna (i-länderna). Man kan naturligtvis invända att dödlighetsstatistiken i låginkomstländerna är osäker. Om man emellertid hävdar att dödligheten är större än den observerade måste också statistiken om befolkningsökningen vara överdriven.

Men, invänder läsaren, vi har ju direkt via TV och film med egna ögon sett hur människor svälter i u-länderna och läser, gång efter annan, om skördekatastrofer med massvält och svältdöd som följd. Detta är givetvis riktigt, men sådana förhållanden innebär ingenting nytt, utan har alltid uppträtt i samhällen baserade på naturproduktion och med en låg inkomststandard. I Sverige var dessa förhållanden normala ända fram till 1920. Studeras svensk befolkningsstatistik, vilket kan göras med stor tillförlitlighet ända sedan 1749, kan ganska regelmässigt konstateras att varje år efter en svårare missväxt ökade dödligheten, någon gång med så mycket som 20 %.

Man kan inte heller finna belägg för att missväxtkatastrofer på

Tabell 1. Dödlighetstal för vissa u-länder samt Sverige

	1948	1958	1964
	Döda per 1 000 inv.		
Latinamerika			
Argentina	9.4	8.3	8.4
Chile	16.7	12.2	11.2
Fjärran Östern			
Hong Kong	—	7.2	4.9
Malaysia	16.3	11.0	8.1
Mellersta Östern			
Aden	20.8	9.6	9.0
Afrika			
Gambia	17.9	15.8	13.2
Mauritius	23.8	11.7	8.6
Sverige	9.8	9.6	10.0

Källa: *Statistical Yearbook* 1966. United Nations, New York 1967. s. 96-97.

senare tid förekommit oftare eller blivit mer svårartade till sin karaktär. En sådan utveckling skulle ju återspegla sig i den långsiktiga utvecklingen för livsmedelsförsörjningen. I själva verket ökar produktion och konsumtion i utvecklingsländerna både totalt och per capita. Detta framgår av tabell 2. Inte ens för Indien kan observeras någon långsiktig försämring av försörjningsläget, även efter frånräkning av de amerikanska hjälpsändningarna.

Vi kan alltså konstatera att det råder en överensstämmelse mellan befolkningsstatistik och försörjningsstatistik i den meningen, att livsmedelstillgångarna ökar väl i takt med befolkningstillväxten i utvecklingsländerna. Utifrån u-landsfolkens egen synvinkel har följaktligen försörjningsläget närmast förbättrats. Det omedelbara svaret på rubrikens fråga blir då att det inte hittills kunnat observeras några långsiktiga tendenser till försämring av livsmedelskrisen.

Detta svar innebär inte att det inte skulle finnas några livsmedelsproblem, eller att sådana inte skulle kunna uppkomma på längre sikt. Tvärtom förekommer ju allvarlig felnäring och missväxtkatastrofer. Vidare är gapet mellan u-ländernas och i-ländernas genomsnittliga livsmedelsstandard avsevärt, även om det inte är lika stort

Tabell 2. Livsmedelsförsörjningen per capita i u-länderna

	Index för volymer per capita 1948-52 = 100		
	1953/57	1958/62	1963/66
Latinamerika			
Konsumtion	104	104	103
Produktion	103	103	103
Fjärran Östern ¹			
Konsumtion	108	115	116
Produktion	108	114	114
Mellersta Östern			
Konsumtion	111	121	122
Produktion	111	117	117
Afrika			
Konsumtion	105	107	108
Produktion	105	106	106
Samtliga			
Konsumtion	107	113	113
Produktion	107	111	111

Källa: *The State of Food and Agriculture* 1967. FAO, Rom 1967. s. 28.

som i fråga om övrig levnadsstandard. Dessa problem löses emellertid på lång sikt, inte genom livsmedelshjälp, utan genom ekonomisk utveckling.

Felnäringen i u-länderna beror i allmänhet på att befolkningen, som till 60-80 % lever på jordbruk, är hänvisad till att äta det begränsade sortiment av produkter som det lämpar sig att producera där de bor. Givetvis kan produktvalet försämrats på grund av okunighet, men det avgörande är att u-landsfolken, på grund av naturhushållningen, saknar de ekonomiska möjligheterna till att sammanfatta sin konsumtion på ett näringsmässigt bättre sätt. Motsvarande gäller för missväxterna: först då jordbrukarna säljer en stor del av sin produktion kan de säkerställa de ekonomiska möjligheterna att klara sig genom missväxter. En specialisering och övergång till penninghushållning är också en viktig förutsättning för att öka produktionen, eftersom det är inköp av industriella produktionsmedel, såsom

¹Exkl. Kina och Japan.

handelsgodsl, som möjliggör att höja avkastningen av de naturliga resurserna över den nivå som kan uppnås i en sluten naturhushållning.

Livsmedelshjälp kan skada u-land

Om man inte lyckas få till stånd en ekonomisk utveckling, är det tämligen meningslöst att forska ut näringsriktigt komponerade, visserligen billiga, men industritillverkade livsmedel och sända dem till ett u-land. En befolkning som lever på jordbruk vill ju normalt sälja sina jordbruksprodukter för att kunna köpa andra varor. Vill man minska felnäringen bör man, parallellt med att befrämja den ekonomiska utvecklingen, istället söka utveckla billigast möjliga näringskomplement till u-landsjordbrukarnas egna produkter. (De svenska jordbrukarna lärs att blanda näringskoncentrat i sitt hemmaproducerade svinfoder. Detta borde vara tillämpligt även på människokosten).

Ett bistånd av ännu mera tveksamt slag är regelbundna hjälpsändningar av livsmedel. Dessa kommer nämligen att konkurrera med den inhemska produktionen, pressa prisnivån och därmed bromsa den ekonomiska utvecklingen. De amerikanska vetesändningarna till Indien har i viss mån haft sådana verkningar. Den diskussion som förs i Sverige och en rad andra västeuropeiska länder om att överskotten som regleras fram i dessa länder borde sändas till u-länderna är av dessa skäl verklighetsfrämmande. Inte ens då den ekonomiska utvecklingen i ett jordbruksbetonat u-land kommit så långt att det finns en stor avsättningsmarknad bland den icke-jordbrukande befolkningen försvinner risken för utvecklingshämmande verkningar av hjälpsändningar.

Om den växande andelen icke-jordbrukande befolkningen vuxit fram på en ökad sysselsättning i andra näringar uppkommer knappast något problem, eftersom det då alstras köpkraft som bl.a. kan användas för att importera livsmedel. Hjälpsändningar blir i det fallet inte ens aktuella utan utbud av billiga överskott från andra länder kommer att betraktas som dumping.

Det finns emellertid ett annat fall av ökad icke-jordbrukande befolkning, som skapar allvarliga försörjningsproblem. I åtskilliga u-länder växer det fram en stadsslum, där befolkningen lever på en utomordentligt låg inkomstnivå. Denna slums existens vilar i viss mån på hjälp av olika slag, inte minst i form av billiga eller gratis livsmedel, ofta utdelade i form av ransoner. Det kan nämnas att i Indien ca 30 miljoner människor beräknas få sådana ransoner. Denna stadsslum uppkommer i allmänhet genom att folk ute i jordbruksområ-

derna förlorar sina utkomstmöjligheter eller anser att det är lättare att leva i slummen än i jordbruket med dess hårda och osäkra villkor och därför flyttar.

Man kan alltså tänka sig att hjälpsändningar kan medföra dubbla skador på den ekonomiska utvecklingen: dels pressa priset på den inhemska produktionen och göra denna mindre lönsam och därigenom hjälpa till att stöta ut befolkning från jordbruket, dels skapa tillgång till billiga eller gratis livsmedel i slummen, varigenom denna möjliggör en visserligen usel men försörjningsmässigt säkrare levnad än i jordbruket.

Har processen en gång kommit att sättas i gång, blir det av humanitära skäl mycket svårt att bryta den och slummen fortsätter att växa allt snabbare. Det är väl just vad man råkat in i på grund av de amerikanska hjälpsändningarna till Indien. Medan hjälpen i mitten av 1950-talet rörde sig om några procent av vetekonsumtionen har den under senare år uppgått till $\frac{1}{4}$ av densamma ($\frac{1}{10}$ av vete- och riskonsumtionen). På grund av den politiska roll som slummen börjat spela, finns det för den indiska regeringen endast alternativet att till varje pris söka skapa industriell sysselsättning åt slumbefolkningen, vilket den också helhjärtat satsar på – men vilket med nödvändighet kommer att ta tid. Nu håller emellertid det amerikanska veteöverskottet på att ta slut. Utan hjälpsändningar blir det svårt för människorna i slummen att överleva – en gradvis avtrappning av hjälpen samordnad med ökad sysselsättning vore den bästa vägen ut ur dilemmat.

Skador av i-ländernas jordbruksprotektionism

Det är emellertid inte bara genom regelbundna livsmedelssändningar utan det är också genom åtgärder på den inhemska livsmedelsfronten, som de utvecklade ländernas politik kan skada u-land. Eftersom jordbruket är den viktigaste näringen i u-länderna, blir inkomsterna från jordbruket huvudkällan både för den aktuella konsumtionsstandarden och för det sparande som skall möjliggöra en industriell utveckling. Dessa inkomster kan ökas genom att man får sälja mer och/eller genom att priserna förbättras. Eftersom den inhemska marknaden växer långsamt i början av en industrialiseringsprocess då andelen av befolkningen i industri är liten, är u-landet under detta stadium hänvisat till export på den internationella marknaden för att snabbt öka sina jordbruksinkomster. Sedan kolonialtiden är ju också ett stort antal u-länder specialiserade på export av jordbruksvaror och andra naturprodukter. Om oljeländerna exkluderas, består u-ländernas export till 70 % av jordbruksprodukter i vid mening. En lång rad u-

Tabell 3. Exporten av jordbruksprodukter

	Exportförändringar 1952-54 - 1962-64		
	Volym	Pris	Värde
U-länder			
Latinamerika	+ 40	- 21	+ 7
Fjärran Östern	+ 23	- 8	+ 12
Mellersta Östern	+ 33	- 17	+ 15
Afrika	+ 55	- 19	+ 24
Samtliga	+ 38	- 18	+ 13
Utvecklade länder			
Västeuropa	+ 73	+ 1	+ 72
Nordamerika	+ 85	- 12	+ 56
Oceanien	+ 48	- 9	+ 37
Samtliga	+ 72	- 9	+ 56

Källa: *The State of Food and Agriculture* 1965. FAO, Rom 1965. s. 40.

länder kan uppvisa siffror om 90 % eller däröver (exempel Burma, Thailand, Ceylon, Uganda, Argentina).

Men exportmarknaden har varit i hög grad ogynnsam för u-länderna. Deras exportintäkter har inte ökat mer än ca 1 % per år sedan början av 1950-talet. Om man utgår från att nationalprodukten i u-länderna - för att det skall vara fråga om en ekonomisk utveckling - bör uppgå till åtminstone 5 % om året, borde exportintäkterna, för att möjliggöra en sådan utveckling, ha ökat med storleksordningen 10 % om året. Den viktigaste anledningen till det svaga exportresultatet är att priserna på exportvarorna sjunkit med ca 2 % om året. Man skulle ju vänta sig att en sådan prissänkning medfört en betydande försäljningsökning, men denna har inte ens varit så stor som för industriländernas jordbruksexport. Detta förhållande illustreras av siffror i tabell 3.

Det är uppenbarligen något bakvänt med att i en värld, där grundvillkoret för ekonomisk framgång är specialisering, länder som är specialiserade på industri ökar sin jordbruksexport mer än länder som är specialiserade på jordbruk. Den förklaring som en ekonom omedelbart söker till en sådan anomali, är om det finns någon form

för ensidig konkurrensbegränsning. Det är också just vad man finner i industriländernas jordbruks-, handels- och konsumtionsbeskattningspolitik. Särskilt framträdande är de konkurrensbegränsande åtgärder-na inom jordbrukspolitiken.

De gränsskydd som industriländerna införde på 1930-talet för att värja sina jordbruk mot världsdepressionens låga jordbrukspriser har inte under 1950- och 60-talen successivt avvecklats såsom skett beträffande industritullarna. Tvärtom har skydden undan för undan höjts, oftast med uttrycklig hänvisning till de fallande världsmarknadspriserna. Argumentationen har byggts upp på föreställningen att de låga priserna skulle vara ett uttryck för dumping. Detta är otvivelaktigt rätt för industriländerna som omger sig med jordbruksskydd. Huvudexportörerna på världsmarknaden, u-länderna och övriga specialiserade jordbruksländer, såsom Kanada, Australien och Nya Zeeland, har däremot jordbruksexporten som den viktigaste källan för sin ekonomiska utveckling och är därför självklart hänvisade till att ta de priser de kan få ut. Dessa huvudexportörer dominerar också världsmarknaden. Så t.ex. är deras andelar av världsexporten till över 90 % de typiska u-landsexportvarorna socker och vegetabiliska oljor.

För att illustrera storleken av den prisdiskriminering som industriländerna bedriver gentemot jordbruksländerna till förmån för sina egna jordbruk skall anföras några uppgifter för Sverige. Detta land för en jordbrukspolitik som är typisk för industriländerna, även om skyddsnivån och den matematiska perfektionen i skyddets konstruktion nått högre än vad som är normalt för övriga industriländer. Medan priserna för u-landsexporten som nämnts sjunkit med 2 % om året har priserna till de svenska jordbruksprodukterna höjts med 3 % om året. En anledning till höjningen av de svenska priserna är att tyngdpunkten i produktionen legat på varor som haft en något gynnsammare prisutveckling på världsmarknaden än u-landsprodukterna. Huvudorsaken är emellertid ett ökat stöd till de svenska jordbrukarna. Medan detta stöd i början av 1950-talet gav de svenska jordbrukarna 20-30 % bättre priser än vad som kunde fås på världsmarknaden, har det under senare år gett jordbrukarna 70-80 % bättre priser. Detta stöd uppnås i huvudsak genom importavgifter men i någon mån även genom subventioner (storleksordning $1/10$ av det totala stödet).

Om man jämför den svenske jordbrukarens priser med hans u-landskollegas priser för varor som båda producerar, blir diskrimineringen till den svenske jordbrukarens förmån ännu större. Skyddet mot u-landsprodukter är nämligen ofta högre än för andra jordbruksprodukter. U-landsjordbrukaren måste kanske också bära en export-

avgift – ofta av storleksordningen 20 % (en viktig beskattningsform i u-land). Mycket ungefärligt kan det anges att den svenske jordbrukaren får 2½ gånger högre pris än sin kubanske kollega för socker, 2½ gånger mer än sin argentinske kollega för nötkött och 2 gånger mer än sin nigerianske kollega för olja (till margarin). När det gäller den sistnämnda varan värjer sig den svenske jordbrukaren ytterligare mot konkurrensen genom att sänka priset på smör till ungefär hälften av vad det skulle kosta om man i tillverkningskostnaden skulle räkna det pris mejerierna betalar till honom för mjölken som används till smörberedning. Medlen till denna smörsubventionering får jordbrukaren genom att med statlig sanktion ta ut höga priser på konsumtionsmjölk och grädde samt genom statsbidrag. (Denna subventionering skall dock enligt statsmakternas beslut upphävas inom de närmaste åren).

Följden av jordbrukspolitik av detta och liknande slag i en lång rad industriländer, främst i Västeuropa, har blivit att Västeuropa, som tidigare var den dominerande importören av jordbruksprodukter, väsentligt krympt sin andel av världsimpporten, så att denna andel nu understiger 25 %. Västeuropas livsmedelskonsumtion har ökat med nästan 3 % om året. U-länderna har hållit sin volymmässiga andel av denna marknad (storleksordningen 7 % av konsumtionen) endast därför att deras priser pressats med 2 % om året. De västeuropeiska jordbrukarna har däremot, i hängnet av stigande gränsskydd, åtnjutit prisförbättringar om 2 à 3 % om året. Om Västeuropa, istället för att öka sitt skydd, successivt avvecklat det, skulle världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter ha stigit och importbehovet i Västeuropa vidgats så att en ökning av u-ländernas exportintäkter om storleksordningen 10 % om året varit fullt möjlig. Detta resultat har jag kommit fram till genom beräkningar över hur produktion, konsumtion, inkomster och handel i Västeuropa, u-länderna och övriga världen skulle påverkas om jordbruksstödet i Västeuropa avlägsnades.

Problem med att avveckla i-ländernas protektionism

Även om det givetvis inte är för sent att söka avveckla jordbruksprotektionismen i Västeuropa och begränsa dess fortsatta skadeverkningar på u-ländernas ekonomiska utveckling, är de politiska villkoren här för sämre. Om avvecklingen påbörjats för 15 år sedan i samband med minskningen av handelshindren på industrisidan, hade den kunnat genomföras utan nominella sänkningar av jordbrukspriserna. Nu har skyddet nått en sådan höjd att man skulle behöva frysa de inhemska nominella jordbrukspriserna under en lång följd av år för att

världsmarknadspriserna skall komma upp i nivå med de inhemska jordbrukspriserna. Endast genom en ihärdig ekonomisk forsknings- och upplysningsverksamhet om de skadliga verkningarna av jordbruksprotektionismen i industriländerna och genom ständig politisk aktivitet på det nationella och internationella planet kan protektionismen avvecklas.

Mot en sänkning eller återhållsamhet med jordbrukspriserna brukar anföras ekonomiska och sociala vådor för jordbruksbefolkningen. Sådana kan naturligtvis uppkomma om man inte genom en lämplig arbetsmarknadspolitik underlättar för dem som inte längre behövs i den krympande eller endast långsamt ökande jordbruksproduktionen att finna annan sysselsättning. Men om denna förutsättning uppfylls vinner man inte bara fördelar åt u-land utan även åt den inhemska ekonomin. Dels uppkommer överflyttningsovinster genom att de från jordbruket flyttande bereds arbete som ger ett större bidrag till nationalprodukten än vad som kunde nås i jordbruket, dels stiger effektiviteten även i det kvarvarande jordbruket när den dåligt utnyttjade arbetskraften försvinner. För Sverige kan den årliga samhällsekonomiska överflyttningsovinsten uppskattas till storleksordningen 25 000 kronor per flyttad. Att både protektionisten och den som drabbas av hans skyddsåtgärder vinner på att avlägsna protektionism är elementa i frihandelsteorin.

Det bör ha framgått av vad nu anförts att jordbruksstödet innebär, inte bara en inkomstöverföring från industribefolkningen till jordbruket inom industrilandet, utan också en inkomstöverföring från u-länderna till jordbruksbefolkningen i industrilandet. Dessutom kapitaliseras en hel del av denna inkomstöverföring i stigande jordvärden i industrilandet, vilket ger snabbt stigande förmögenheter åt de etablerade jordbrukarna. I Sverige utgör nu jordbruksbefolkningen endast 6 % av den totala, men den har 1/3 av landets förmögenheter över 100 000 kr. Samtidigt sjunker naturligtvis, relativt sett, jordvärdena i u-land, vars jordbruksbefolkning, som utgör huvuddelen av den totala, därigenom blir allt fattigare.

Det kan framstå som egendomligt att det i ett utvecklat land går att bedriva en politik som skadar både det egna landet och andra länder. Skälet härtill är, att den motsatta politiken – eliminerandet av skyddet – för den intressegrupp som skyddas framstår som ett berövande av dess existensmöjligheter eller maktposition, vilket den givetvis använder alla tänkbara politiska metoder att hindra. Detta är, som känt, inte något speciellt för jordbrukargruppen, utan gäller varje näringsgrupp som kommer i kläm på grund av hård konkurrens (t.ex. textilnäringen i Sverige). Det allra viktigaste sättet att bidra till u-ländernas ekonomiska utveckling är därför att skapa

politiskt mottryck till intressegrupper som anser sig hotade av u-landskonkurrensen.

Ett ofta återkommande argument i debatten om världens livsmedelsförsörjning är att industriländerna genom billig import suger ut u-länderna och berövar dem de livsmedel de själva behöver. Särskilt har man pekat på det berövande av proteintillgångar som importen av oljekakor skulle innebära. Det bör ha framgått av det föregående resonemanget att det är tvärtom. Genom att industriländerna förbehåller sitt inhemska avsättningsutrymme åt de inhemska jordbrukarna förhindras u-landsjordbrukarna att få bättre priser och intäkter. Därigenom försämras deras möjligheter att köpa avkastningshöjande produktionsmedel och att investera i en större produktion. De tvingas alltså hålla tillbaka sin produktion och får därigenom också mindre över till sin egen konsumtion. Om industriländerna avvecklade sina jordbruksskydd skulle efterfrågan på u-landsprodukterna stiga, likaledes skulle priserna stiga och det skulle bli lönande att öka produktionen. U-landsjordbrukarnas inkomster skulle växa och deras möjligheter att klara sig genom missväxter förstärkas. Dessa gynnsamma effekter skulle naturligtvis även gälla proteintillgångarna, eftersom oljekakorna som bekant är en biprodukt vid pressning av oljefrön. Emellertid är oljekakor inte någon särskilt smaklig föda för människor varför det är troligt att u-landsjordbrukarna skulle fortsätta att sälja dem och för inkomsterna köpa mera tilltalande proteinkomplement till sin övriga konsumtion.

Försörjningsutsikterna för de närmaste 20 åren

Det har från biologiskt håll ifrågasatts om jordens naturresurser kan räcka till att täcka den konsumtion som skulle uppkomma om man lyckades med konststycket att skapa en sådan ekonomisk utveckling i u-länderna att deras folk fick råd till i-landsstandard. Det är här lämpligt att dela upp diskussionen på två tidshorisonter, dels för de två närmaste decennierna, dels på längre sikt.

För tiden fram till 1985 har det utförts omsorgsfulla prognoser av internationella organisationer (FAO med stöd av material från FN och OECD) för både efterfrågan och tillgången på livsmedel. På efterfrågesidan har man som mål satt en optimistisk utvecklingstakt för u-länderna, 4-6 % ökning av nationalprodukten per år. Denna takt beräknas leda till att ett trettioårigt u-länder 1985 når en utveckling av Japans nuvarande nivå. I dessa skulle därigenom också livsmedelsstandarden ha blivit tillfredsställande. Även i övriga u-länder skulle man ha fått råd att undanröja de svåraste bristerna i närings-tillförseln. Man har sedan frågat sig om det kommer att vara möjligt

att frambringa den produktion som fordras för att täcka denna konsumtionsstandard. Det svar som experterna lämnat efter analys av utvecklingstendenserna och möjligheterna för livsmedelsproduktionen i världens olika länder är ett klart ja, sett ur teknisk-biologisk synpunkt.

Däremot har man satt ett frågetecken för de ekonomiska möjligheterna. En viktig del av den erforderliga produktionsökningen i form av spannmål måste nämligen överföras från de utvecklade jordbruksländerna i Nordamerika och Oceanien till de forna u-länderna. Man är osäker på om de ekonomiska förutsättningarna, såsom tillgången på valutor, kommer att föreligga. Man skulle alltså stöta på samma hinder 1985 som för närvarande, nämligen att u-länderna på grund av för liten export av deras egna produkter inte har råd att byta till sig de livsmedel som passar till deras konsumtionsmönster. Det bör observeras att FAO i sina beräkningar antar att jordbruks- och handelspolitiken i i-länderna kommer att bli tämligen oförändrad om än något u-landsvänligare.

Prisernas roll för livsmedelsförsörjningen

En ytterligare förutsättning är emellertid att de utvecklade jordbruksländerna får en tillräcklig stimulans för att nå de produktionsmål som teknikerna ansett möjliga. Dessa länder drabbas nämligen i ungefär lika hög grad av i-ländernas protektionism som u-länderna. Som exempel kan nämnas att den australiske och kanadensiske bonden för sitt vete och den nyzeeländske bonden för sin mjölk får ungefär hälften av de svenska priserna. FAO:s stolta framtidskvation kan alltså vid fortsatt i-landsprotektionism förhindras att gå ihop. Protektionismen leder nämligen till att produktion till höga kostnader vidmakthålls och ökas i områden med ogynnsamma produktionsförutsättningar, varigenom mindre ekonomiska resurser (och även fysiska, t.ex. handelsgödsel) blir över till att främja produktionen i områden där produktionsmedelinsatserna ger det högsta utbytet.

En av punkterna i biologernas varningslista är att det sker ett stort slöseri med livsmedelsenergi genom att växtproduktionen först får passera genom djurkroppen innan den görs tillgänglig för konsumtion. Förlusterna varierar för de olika animalierna, från 95 % för nötkött över 80 % för mjölk till 70 % för fläsk. Också här är prisbildningen styrande på användningen. Ju större förlusterna är desto dyrare blir produkten om samma pris råder på råvaran, fodret. Vid stigande knapphet på mark i världen stiger foderkostnaderna och energiförlusterna slår hårdare igenom på priserna. Detta är just vad som hänt för nötköttet för vilket energiförlusterna är störst på det

sätt det normalt produceras i världen. Dessutom produceras det på marginalmarkerna som stiger snabbast i pris vid knapphet. Nötköttet stiger följaktligen så starkt i pris att konsumtionen efterhand tvingas över på andra animalier.

Nästa steg är att vegetabilier ersätter animalier. Det mest kända exemplet är att margarin ersätter smör, men på väg är nu att även övriga komponenter i mjölken kan ersättas. I USA har lanserats både vegetabilisk mjölk och vegetabiliskt kött som realistiskt alternativ till originalvarorna och de är även på väg till Europa.

Men vad som ur biologisk och världsförsörjningssynpunkt är att betrakta som önskvärda utvecklingsvägar, bekämpas av industriländernas jordbruksintressenter med en våldsam energi, därför att de innebär ett hot mot jordbruksstödet. Den kamp mot margarinet som smörproducenterna fört sedan 1920-talet, kan mycket väl komma att upprepas beträffande de nya ersättningsvarorna. Det är uppenbart att om man genom förbud och prisregleringar lyckas hindra eller bromsa utvecklingen av marknaderna för sådana produkter bidrar man till att försämra och fördyra tillgången på livsmedel i världen. Man kan också uttrycka resultatet så att sådana åtgärder snedvrider prismekanismernas naturliga styrande verkningar och därigenom bidrar till det slöseri biologerna varnar för.

När naturresurserna inte räcker till längre

Fortsätter världens befolkning att stiga i nuvarande takt under ytterligare ett stort antal decennier når man så småningom den punkt där det effektivaste möjliga utnyttjandet av jordens naturliga produktionsmöjligheter inte räcker till för att fylla livsmedelsbehoven. Enligt biologerna skulle vi då nå ett produktionstak som det är omöjligt att slå igenom. Men också i detta stadium kommer prismekanismerna, om de tillåtes få fungera effektivt, att styra fram nya produktionsmetoder, som det i dag inte lönar sig att ta i bruk.

Det finns en lång rad reglerade biologiska produktionssystem, som tekniskt sett kan framställa livsmedel med ett intensivare utnyttjande av växtsubstrat och produktionsmiljö, typ jordlös växthusodling, havsviksodling av fisk och alger samt jästsvampodling. Ett ytterligare steg är biokemiska synteser. Gemensamt för dessa produktionsformer är att de kräver stora mängder energi, t.ex. för att avsalta havsvatten när de naturliga färskvattenkällorna inte längre räcker till, samt att kapitalinsatserna växer kraftigt i förhållande till andra produktionsmedel, såsom mark och andra näringssubstrat. Vidare krävs givetvis att livsmedelsindustrin byggs ut kraftigt för att bereda de "konstgjorda" produkterna till smaklig föda.

Långt innan det naturliga produktionstaket nås, har priserna på livsmedel stigit så mycket, att det blir lönande att ta dylika produktionsformer i anspråk. Denna utveckling underlättas ytterligare genom att priset på energi kan väntas sjunka (relativt sett) i takt med tillkomsten av atomkraftverk. I själva verket finns det tydliga tendenser till att utvecklingen av imitationsprodukter, dvs. ersättningsprodukter för animalier baserade på vegetabilier och för livsmedel baserade på biosynteser, går snabbare än som erfordras med hänsyn till försörjningsproblemen. Anledningen härtill är troligen främst att livsmedelspriserna i industriländerna, där imitationsprodukterna framförs, genom jordbruksprotektionismen hålls betydligt högre än vad de skulle behöva vara vid en fri världshandel. Dessa höga priser lockar alltså fram en forskning som kan ge i-länderna billigare jordbruksprodukter, (rentav för billiga i i-landsjordbrukarnas tycke) men som kan skada u-länderna, om de nya produkterna konkurrerar med u-landsvaror. Betsocker, syntetsocker, syntetgummi och syntetfibrer är exempel härpå. Det finns emellertid också ersättningsprodukter som gagnar u-land om de baseras på råvaror därifrån, t.ex. vegetabiliska fetter i margarin och mjölkimitationer. Eftersom forskningen redan tycks ligga långt framme på ersättnings- och syntetlivsmedlens område, bör det finnas goda möjligheter att i tid hinna bygga ut den bioindustriella livsmedelsproduktion som skall lyfta världsförsörjningstaket, när de naturliga produktionsförutsättningarna inte längre räcker till.

Vägar att häva u-ländernas livsmedelskris

Frågan om livsmedelskrisen kan sammanfattas på följande sätt. Livsmedelssituationen i u-länderna förbättras gradvis. Utsikterna till en fortsatt förbättring under de närmaste 20 åren är goda under förutsättning att den ekonomiska utvecklingen fortgår i u-länderna. På ännu längre sikt kommer, vid en fortsatt snabb befolkningsökning i världen, de naturliga produktionsmöjligheterna inte att räcka till eller bli för dyra att utnyttja, varför bioindustriell produktion successivt övertar huvudrollen som livsmedelsleverantör.

Skall villkoret för en påtaglig förbättring av livsmedelssituationen i u-länderna, nämligen snabb ekonomisk utveckling, uppfyllas och – i ännu högre grad – om man ställer upp som mål att deras livsmedelsstandard och eventuellt även övrig standard skall nå i paritet med i-länderna, krävs betydande politiska och ekonomiska insatser från i-ländernas sida. Det första huvudkravet är att öka avsättningsutrymmet för u-ländernas nuvarande huvudproduktion, jordbruksprodukter. Detta kan uppnås på två sätt: 1. att i-länderna river sina skyddsmurar

mot u-landsprodukterna, 2. att de hjälper till med teknik och kapital att bygga upp ett mångsidigt industriellt näringsliv i u-länderna. Uppfylls dessa krav är det också meningsfullt att i-länderna biträder med teknik och kapital för att utveckla jordbruksproduktionen, livsmedelsindustrin och -distributionen i u-länderna. Det allvarliga i den nuvarande hjälpinsatsen – utöver att den är liten och totalt sett tillbakagående – är att den är svårt felstrukturerad: i-länderna satsar på tekniskt bistånd och på kapitalinvesteringar i u-länderna, men de hindrar utbytet av dessa insatser genom att i ökande grad skydda sig mot billiga jordbruks- och industrivaror från u-länderna.

Även på ett annat för livsmedelsförsörjningen viktigt område har u-landsbiståndet hittills haft en ineffektiv uppläggning: i strävandena att begränsa befolkningsökningen har biståndet ensidigt inriktats på födelsekontroll, men man har inte samtidigt bistått med reella motiv för en nativitetsbegränsning. Som bekant är familjesammanhållningen stark i naturhushållningsekonomier och de fattiga skaffar sig många barn för att trygga sin ålderdom. Sociala välfärdsanordningar, särskilt pensionssystem, är därför nödvändiga komplement till familjeplanering om denna skall kunna få någon större framgång. De är sannolikt t.o.m. viktigare än familjeplanering, emedan födelsekontroll kan utövas utan särskilda tekniska hjälpmedel om motiven finns. Administrativa och pekuniära biståndsinsatser för att säkra ekonomisk ålderdomstrygghet i u-land kan därför bli viktiga vapen mot framtida livsmedelskriser.

U-ländernas skuldsättning

De flesta människor är troligen inte medvetna om att en stor del av u-hjälpen inte alls utgörs av gåvor utan av lån till u-länderna. Denna långivning från regeringar och internationella organisationer sker visserligen under förmånligare villkor än den som sker på rent kommersiell bas, men den har ändå det oundvikliga resultatet att u-länderna blir mer skuldsatta ju mer bistånd de får.

De senaste åren har man allt oftare fäst uppmärksamheten vid denna växande skuldbörda, som ibland framställs som ännu en av de olyckor som försynen lastat de fattiga länderna med. I själva verket är naturligtvis denna skuldsättning, så länge u-hjälpen ges i form av lån, delvis bara en återspeglning av själva biståndet.

Rent finansiellt behöver en skuldsättning inte medföra alltför stora olägenheter. Den viktigaste frågan är om lånet utnyttjas på ett sådant sätt, att man kan möta de betalningar som måste göras på lånet. Dessa betalningar bestäms av räntan och återbetalningsvillkoren. Biståndslån är förmånligare än kommersiella lån – annars skulle de inte ha karaktären av bistånd – men villkoren är inte sådana att betalningarna blir helt obetydliga. Dessutom sätter u-länderna sig i skuld genom upplåning på privata marknader, till kommersiella villkor. Dessa "hårdare" lån kan föranleda stora betalningsskyldigheter, som ökar önskemålet om offentligt bistånd. I värsta fall kan ett låntagarland känna sig oförmöget att fullgöra betalningarna på sina utländska skulder. Det vanligaste skälet är inte en brist på resurser i allmänhet, utan en brist på utländska valutor – exportintäkter och bistånd måste finansiera en import som är oundgänglig för landets utveckling eller rentav för att överhuvud taget hålla ekonomin i gång. Räntor och amorteringar tar en del av dessa valutaintäkter i anspråk, och avbetalningarna kan dessutom infalla vid en tid då särskilda likviditets-svårigheter uppstått, exempelvis som resultat av politiska oroligheter, ett plötsligt och oväntat bakslag för exporten eller en nedskärning av u-hjälpen.

Förr i tiden skulle ett land i en sådan situation kunnat tvingas till statsbankrutt, dvs. till en inställning av betalningarna, som skulle

reducera dess möjligheter att få ytterligare lån i framtiden. Att inget u-land de senaste årtiondena kommit i denna situation beror på att biståndsgivarna i sådana skuldkriser inträtt för att reducera och jäma ut skuldbördan. Genom förhandlingar mellan låntagaren och de olika kreditörerna har man ordnat en konsolidering eller omläggning av lånen för att betalningsbördan skall bli rimlig.

Kärnfrågan är om det är praktiskt eller ens genomförbart att lånevägen överföra omfattande resurser till u-länderna. Biståndsbehovet kommer att kvarstå en lång tid, och betalningar på gamla lån kommer därför att utgöra en strid ström från u-länderna samtidigt som de tar upp nya lån. En diskussion av detta problem kräver en kvantitativ precisering.

Den statistiska bilden

Den exakta omfattningen av u-ländernas sammanlagda utländska skulder känner man inte, men världsbanken har lyckats insamla uppgifter från allt fler länder beträffande sådana utländska skulder som garanteras av den låntagande staten. Dessa inkluderar lån som upptagits av staten eller statliga myndigheter i u-länderna, samt sådana privata lån som garanteras av dessa stater. De inkluderar emellertid inte privata exportkrediter som inte bär en sådan garanti eller lån som skall återbetalas i inhemsk valuta i stället för utländsk.

Tabell 1 visar de senaste siffrorna världsbanken lagt fram. De avser 92 u-länder, dvs. nära nog samtliga. För år 1967 slutar summan för deras skulder på 41 miljarder dollar. Tar man dessutom hänsyn till ogaranterade och oregistrerade handelskrediter får man höja siffran till uppskattningsvis 45-50 miljarder. Å andra sidan inkluderar detta lån, som utfärdats men ännu inte utbetalats, därför att de projekt som skall finansieras inte slutförts. Det icke utbetalda beloppet kan uppskattas till ungefär 10 miljarder, och 40 miljarder är därför en rimlig uppskattning av den egentliga skulden vid början av 1967. Tabellen visar också att denna skuldsättning vuxit utomordentligt snabbt. Mellan åren 1956 och 1967 har skuldbördan för de 92 länderna mer än fyrdubblats; tillväxttakten har varit 13 % per år. Det framgår också att Sydasien intar en absolut särställning i detta avseende. Där har skuldbördan vuxit så mycket som 14 gånger. Även i andra världsdelar visar enstaka länder en betydligt större och snabbare skuldsättning än genomsnittet, och man måste understryka att det är i enstaka länder och knappast i u-länderna över lag, som skuldsproblemet är akut.

Betalningsbördan eller skuldservicen, dvs. räntorna och amorteringarna, har vuxit ungefär lika snabbt eller t. o. m. snabbare. De

Tabell 1: Utländska skulder (inklusive icke utbetalda belopp) och betalningsskyldigheter för 92 u-länder. Källa: IBRD, Report No. EC-156, 4 December 1967.

	Afrika	Europa	Fjärran	Mellersta	Sydasien	Latin-	Totalt
		Östern	Östern	Östern		amerika	
Skulder den 1 januari (miljarder dollar)							
1956	2,45	0,95	0,73	0,72	0,76	4,09	9,69
1957	2,61	1,03	0,76	0,78	0,92	4,38	10,47
1958	2,84	1,08	0,86	0,92	1,29	5,14	12,12
1959	2,93	1,28	1,03	0,98	2,06	5,81	14,09
1960	3,05	1,97	1,22	1,23	2,71	6,26	16,43
1961	3,27	2,00	1,89	1,31	3,14	7,03	18,65
1962	3,45	2,26	2,21	1,40	3,84	8,86	22,03
1963	4,30	2,50	2,86	1,65	5,02	10,18	26,51
1964	4,91	2,87	3,31	1,80	6,23	10,93	30,04
1965	5,97	3,39	3,55	1,86	7,85	11,27	33,89
1966	6,98	4,00	4,13	2,51	9,41	12,04	39,07
1967	7,57	4,20	3,89	2,35	10,63	12,84	41,47
Skuldservice (miljoner dollar)							
1956	85	64	65	61	25	494	795
1957	98	48	77	109	47	604	986
1958	105	69	197	130	43	830	1 374
1959	144	128	111	154	72	1 137	1 746
1960	255	263	108	179	131	1 287	2 223
1961	188	252	222	173	266	1 254	2 356
1962	235	222	264	197	242	1 445	2 606
1963	331	266	168	194	289	1 336	2 583
1964	454	325	173	240	415	1 689	3 295
1965	449	414	220	209	362	1 552	3 206
1966	469	437	358	213	430	1 971	3 878

flesta lån kräver ingen återbetalningsskyldighet under de första åren, den s. k. fristen (grace period), men allt eftersom denna löper ut för äldre lån, växer amorteringarna snabbt. De oregistrerade exportkrediter som ovan nämnts, har i allmänhet kort löptid och hög ränta, och slutsumman för betalningarna i tabell 1 måste höjas om man vill uppskatta den totala betalningsskyldigheten. För år 1966 torde man

Tabell 2: Skulder den 1.1.1967 och betalningsskyldigheter för 71 u-länder under 1967. Källa: Se tabell 1.

	Skulder	Miljoner dollar		Räntor	
		Aterbetalning			
Bilaterala lån	19 595	917	4,7 %	492	2,5 %
Lån från inter- nationella org.	7 732	246	3,2	219	2,8
Privata lån	5 864	1 214	20,6	305	5,2
Statsobligationer	1 947	88	4,5	78	4,0
Totalt	35 137	2 464	7,0	1 094	3,1

kunna räkna med något mer än 4 miljarder, och för år 1967 med närmare 5 miljarder.

Som redan nämnts är betalningsvillkoren mycket olika för olika slags upplåning. Tabell 2 ger en bild av läget år 1967. Då betalningsvillkoren inte är kända i detalj för alla de 92 länderna i tabell 1, omfattar urvalet här endast 72 länder men bland dessa ingår alla större u-länder. Tabellen illustrerar den privata upplåningens kortfristiga natur och höga räntekostnad. Trots att dessa lån, som huvudsakligen har karaktären av leverantörskrediter, inte svarade för mer än 17 % av den totala skuldbördan, uppgick betalningarna på dem till hälften av den totala avbetalningsbördan. Räntan var också högre än räntan på bilaterala och multilaterala biståndslån. Villkoren för dessa är emellertid, bakom genomsnittet, mycket växlande. Världsbankens lån har under större delen av 1960-talet löpt på något mer än 20 år till en ränta av 5½ % (nu 6½ %), medan lånen från bankens "mjuka" filial, IDA, gällt 50 år och är nära nog räntefria. Den bilaterala långivningen har ägt rum på villkor som inte bara skiftat från land till land utan också förändrats i tiden. Som tabell 3 visar, har räntan på de amerikanska biståndslånen höjts de sista åren men de förblir ändå tack vare sin långa löptid de mjukaste. Andra länder har sänkt sina biståndsräntor, framför allt Storbritannien, Danmark och Kanada, som nu i vissa fall ger helt räntefria lån. De svenska biståndslånen löpte tidigare på 20 år (varav de första 5 var amorteringsfria) och bar en ränta på 2 %. Räntan var, som framgår av tabell 3, lägre än genomsnittet för bilaterala lån, men löptiden var i gengäld kortare och sammanfattningsvis hade lånen ungefär samma "hårdhet" som genomsnittet. Från budgetåret 1967/8 har återbetalningstiden förlängts till 25 år och de första 10 åren har befriats från återbetalningar; räntan kvarstår. Vid sam-

Tabell 3: Genomsnittliga löptider och räntor för bilateral långivning. Källa: OECD, *Development assistance efforts and policies: 1967 Review*.

	Löptid (år)					Ränta (%)				
	1962	1963	1964	1965	1966	1962	1963	1964	1965	1966
Belgien	—	—	20	16	14	—	—	3,0	3,0	2,8
Danmark	—	—	19	14	19	—	—	4,0	5,3	0,0
Frankrike	17	15	16	18	15	4,0	4,2	3,2	3,8	3,6
Italien	6	9	9	6	8	6,1	6,1	4,3	4,3	3,7
Japan	10	15	16	12	14	6,0	5,8	5,8	4,4	5,2
Kanada	12	13	25	33	34	6,0	6,0	4,7	3,4	2,4
Nederländerna	27	24	24	24	24	4,0	4,8	3,9	3,5	2,0
Norge	—	—	17	16	—	—	—	4,5	3,0	—
Storbritannien	24	21	24	22	24	5,8	4,8	4,1	3,3	1,0
Sverige	—	20	20	20	20	—	2,0	2,0	2,0	2,0
USA	29	33	33	28	29	2,5	2,0	2,5	3,3	3,0
Vägt genomsnitt	25	25	28	22	24	3,5	3,3	3,1	3,6	3,1

arbete med IDA kan emellertid de ovannämnda IDA-villkoren tillämpas.

Betalningsskyldigheterna i tabell 2 (sid. 118) härrör från den bestående stocken av lån varav de flesta är av äldre datum. En uppmjukning av villkoren kräver naturligtvis lång tid för att slå igenom, om inte gamla lån läggs om. Man kan inte heller säga att den uppmjukning av u-ländernas lånevillkor som hittills ägt rum varit särskilt påfallande. Under de första åren av sextitalet ägde visserligen en avsevärd förbättring rum. Den genomsnittliga räntan sjönk från över 5 till ungefär 3 %, och den genomsnittliga avbetalningstiden förlänges från 15–20 år till närmaste 25 år. Sedan 1962 har emellertid förbättringen varit nära nog omärklig, delvis som resultat av att länder med hårdare villkor ökat sin långivning mer än USA och andra "mjuka" långivare. Detta har hållit de genomsnittliga villkoren uppe trots en allmän tendens till någon uppmjukning inom varje land för sig.

Vad som här sagts gäller enbart lånen till u-länderna. Men gåvor eller anslag utan återbetalningsskyldighet, förekommer också i biståndsgivningen, t.o.m. i relativt stor omfattning. Den bilaterala hjälpen från medlemsstaterna i OECD:s biståndskommitté, DAC, hade 1966 följande sammansättning:

	Miljarder dollar
Gåvor	2,9
Lån eller försäljningar mot lokal valuta	0,8
Lån, brutto	3,0
Återbetalningar	0,8
Lån, netto	2,2

Transaktionerna i mottagarlandets inhemska valuta avser uteslutande amerikanska livsmedelsleveranser (s.k. P.L. 480-bistånd). Dessa likvider utnyttjas i så utomordentligt liten omfattning att dessa former för bistånd betraktas som besläktade med rena gåvor. Man talar om "grant-like contributions".

Tekniskt bistånd har i allmänhet gåvokaraktär. Personal ställs till förfogande av givarlandet eller av internationella organisationer som också svarar för avlöningen. I ovanstående post för bilaterala gåvobidrag uppgick det tekniska biståndet 1966 till 1,2 miljarder.

I fråga om finansiellt bistånd har Frankrike och i viss mån andra gamla kolonialmakter i rätt stor utsträckning bistått sina f.d. kolonier med anslag utan återbetalningsskyldighet. Ett växande antal andra länder ger också en viss finansiell hjälp på detta sätt. Att ge bistånd i form av gåvor i stället för lån är naturligtvis det radikalaste sättet att mjuka upp villkoren för biståndsgivningen.

Lån och återbetalningar

Av de siffror som hittills nämnts, kan man knappast dra slutsatsen att u-ländernas skuldsättning i sig själv är olycklig. Det kan tvärtom betraktas som en gynnsam faktor att de biståndsvägen och på andra sätt lyckats dra till sig så pass mycket kapital. Men enligt tabell 1 (sid. 117) har också skuldservicen vuxit med omkring 15 % per år. Eftersom tillväxttakten för u-ländernas egen export varit betydligt blygsammare, måste en allt större del av exportintäkterna användas för skuldservice. I mitten på 1950-talet var den genomsnittliga kvoten mellan u-ländernas skuldservice och deras export ungefär 4 %; 1966 hade den stigit till omkring 10 %.

Ofta är det emellertid en annan aspekt av utvecklingen man främst fäster sig vid då man oroar sig över u-ländernas skuldsättning. Man jämför återbetalningarna och räntorna med volymen av det nya bistånd som varje år strömmar ut, eller med de nya biståndslånen. Om denna ström av nytt kapitaltillflöde växer långsammare än skuldservicen, så kommer en allt större del av biståndet att slukas upp av återbetalningar. Många av dessa jämförelser har felaktigt baserat sig på den statistik över kapitalströmmarna till u-länderna som publiceras av OECD och FN, där biståndslånen redovisas netto, efter

avdrag av återbetalningar. Tillväxttakten för dessa nettosiffror har varit betydligt lägre än den för skuldservicen, men då har ju också den större delen av denna redan dragits av. Nettotillskottet av kapital till u-länderna har i själva verket, även om man förutom avbetalningarna också drar av räntorna, hittills visat en fortsatt tillväxt. Oroade och oroande påståenden om att återbetalningarna skulle vara i full färd med att sluka upp biståndsvolymen är förhastade.

Detta betyder inte att u-ländernas skuldproblem skulle vara obetydligt. Tvärtom kan man med någon tillspetsning säga att det som ger anledning till bekymmer just är att denna skuld under en lång tid torde fortsätta att öka, och detta i en sådan utsträckning att den, om den någonsin skall återbetalas, i framtiden kommer att vila med en förkrossande tyngd över u-ländernas ekonomier.

I längden kan naturligtvis återbetalningarna komma att växa betydligt snabbare än nytulåningen, och t.o.m. överstiga den. Om u-ländernas skulder någonsin skall betalas tillbaka måste detta någon gång ske. En längre tids nettoinflöde måste följas av en lång tids nettoufflöde. En lång upplåning och skuldanhopning måste följas av en lång period för dessa skulders betalning. Men det kan lätt inträffa att skuldbördan blir så stor, att det är i det närmaste otänkbart att den någonsin kan betalas tillbaka utan osannolika eller omöjliga uppoffringar från u-ländernas sida. Om man betänker att u-länderna under överskådlig framtid kommer att vara i ett läge där bevekelsegrunderna för u-hjälpen torde förbli lika starka som i dag, måste man fråga sig om det är realistiskt att räkna med att de skulder, som ackumuleras inom biståndssystemets ram, någonsin kommer att betalas tillbaka. I ett sådant läge kan man tänka sig ett framtida bistånd, som tar den formen att de rika länderna avstår från sina återbetalningar. Man kan då undra vad det egentligen tjänar till att bygga upp en stor skuld. I Jeanneney-rapporten om den franska biståndspolitikens motiverades den franska traditionen av kontantbidrag till underutvecklade områden med reflektionen att dessa bidrag, om de givits i låneform, nu skulle inneburit en outhärdlig börda för de nya staterna. Under förutsättning att de gamla kolonialområdenas skulder erkänts och accepterats är det alldeles riktigt, och samma resonemang är tillämpligt på den underutvecklade världen i dag.

Sammanhangen mellan upplåning och återbetalning är emellertid inte helt självklara. Det kan vara värt att göra några elementära påpekanden. Om ett land lånar upp ett visst belopp varje år, till samma villkor vid varje tillfälle, så kommer skuldbördan först att växa. Efter att det första lånet helt återbetalats växer emellertid inte skulden mer. Återbetalningarna på de olika lånen måste då helt

balansera det nya lån som tas upp varje år. Om exempelvis löptiden är 20 år och vi för enkelhetens skull antar att $\frac{1}{20}$ betalas tillbaka varje år, måste det genomsnittliga obetalda beloppet uppgå till hälften av lånebeloppet. Det kommer att vara 20 olika lån utestående, och den totala skulden blir därför 10 gånger så stor som den summa som varje år lånas upp. På denna skuld betalas naturligtvis också en ränta, som varje år strömmar från låntagaren till långgivaren. Situationen blir alltså i längden precis densamma som om långgivaren omedelbart lånat ut 10 gånger det ursprungliga beloppet för all framtid och nöjde sig med att ta emot räntan. Upplåningen och återbetalningarna skapar bara en omsättning som ur denna synpunkt inte har någon praktisk betydelse. I verkligheten är naturligtvis obenägenheten att binda sig för längre lån en mycket viktig realitet i all finansiell praxis.

För att det hela tiden skall gå en nettoström till låntagaren, fordras det att han ständigt ökar sin skuld med mer än räntan på den skuld han redan iklätt sig. Om lånen varje år växer med $p\%$ kommer skulden, när det första lånet väl är återbetalt, också att växa med $p\%$, eftersom den är summan av de obetalda andelarna som varje år blir $p\%$ större. Om denna tillväxttakt överstiger räntan, går alltså nettot av alla betalningar, inklusive räntan, mot låntagaren – till pris av en ständigt växande skuldbörda.

Det är kanske värt att också påpeka, att när man mjukar upp lånevillkoren genom att förlänga återbetalningsperioden, betyder detta att skuldbördan vid en given upplåning växer sig större och därigenom också räntekostnaderna.

Man kan alltså åstadkomma en viss nettoupplåning och skuldsättning på många olika sätt. Man kan ge kortfristiga lån i mycket stor bruttovolym eller också långfristiga lån i mindre skala. Rent finansiellt betyder inte skillnaden mellan dessa metoder mycket – det som i sista hand är av vikt är den totala skuldsättningen och räntan på denna skuld.

Ränta på ränta – och ränta på bistånd

Det finns olika anledningar till att en stor del av det finansiella biståndet ges som lån. I Världsbankens fall lånas pengarna upp på kapitalmarknaderna i industriländerna, främst USA, där tillgången på billigt långfristigt kapital är störst. Dessa medel lånas vidare till u-länderna av banken, till en ränta som täcker kostnaden. Banken är alltså en förmedlare, och dess insats för u-länderna ligger i att den är i stånd att låna upp kapital mycket billigare än u-länderna, och att den med stor sakkunskap bistår u-länderna vid planeringen och val av

projekt. Egentligen kunde detta snarare kallas tekniskt än finansiellt bistånd eftersom varken banken eller dess långgivare i industriländerna gör några finansiella uppoffringar. Man brukar inte kalla våra affärsbankers utlåning för "bistånd". Med de mjuka lånen från IDA förhåller det sig helt annorlunda, och dessa finansieras också genom tillskott från industriländernas regeringar.

Det bilaterala finansiella biståndet från de rika länderna kan i princip ges i vilken form som helst – med eller utan återbetalningsskyldighet, till hög eller låg ränta. Alla dessa former förekommer också i olika sammanhang. Ett lån till marknadsränta innebär, som i Världsbankens fall, ingen kostnad för givarlandet – under förutsättning att det verkligen blir återbetalt. Det kan ändå vara värdefullt för det u-land som tar upp det, eftersom u-landet inte på egen hand skulle kunna låna pengar lika förmånligt. Statliga lån betraktas i industriländerna som de minst riskfyllda placeringarna för långfristigt kapital, medan det snarast förhåller sig tvärtom med obligationer från u-länderna. Man kan alltså säga att i ett sådant fall långgivarlandets regering ställer sin stora kreditvärdighet till u-ländernas förfogande.

Lån till lägre ränta än marknadsränta kräver en räntesubvention. Det är i ett sådant fall denna som utgör själva resurskostnaden för biståndet, sett ur det rika landets synpunkt.

Huruvida bistånd skall ges i den ena eller andra formen har oftast avgjorts på relativt godtyckliga grunder. U-hjälpen ses ibland som en kapitalexport, som är nödvändig därför att privat kapital inte i tillräcklig omfattning söker sig till u-länderna. Det kan då te sig naturligt att det ges liknande bankmässiga former, även om villkoren mjukas upp. Om det gäller finansieringen av ett projekt med en viss bestämd kostnad är det klart att alternativen, från gåvor och mjuka lån upp till hårda lån, erbjuder en skala av sjunkande generositet som kan användas för att markera hur närstående de två länderna är eller hur trängande man betraktar låntagarens behov. Gamla kolonialmakter ger ofta, som redan nämnts, gåvor till sina f.d. kolonier men lån till andra u-länder.

Ofta hör man också påståendet, att en hjälp utan återbetalningsskyldighet skulle leda till en slösaktigare användning av medlen; låneformen skulle bidra till bättre finansiell disciplin. Ibland sägs det också att låneformen skulle vara mindre stötande för u-ländernas nationella självkänsla än gåvor; genom att de axlar sin finansiella skuld skulle de befrias från beroendekänslor och tacksamhetstvång. Till detta är bara att säga att sådana välmentade reflexioner, som i allmänhet framförs i de rika länderna, inte är övertygande. Socialvården läggs inte på lånebas för att skona mottagarnas självkänsla.

Sedan flera år har både u-länderna och internationella organisationer som DAC och UNCTAD sökt övertyga biståndsgivande länder om nödvändigheten av en uppmjukning av villkoren. Amorteringsbördan betraktas som alltför stor i förhållande till mottagarnas betalningsförmåga.

Detta är inte utan vidare självklart. Man kan fråga sig varför det skulle behöva inträffa om biståndsmedel användes för utvecklingsprojekt med hög prioritet, dvs. hög avkastning. Om avkastningen är tillräckligt stor, borde ränta och återbetalning kunna täckas ur det produktionstillskott som uppstår och låntagaren skulle ändå ha förbättrat sitt läge. Resonemanget är naturligtvis riktigt, men endast med väsentliga reservationer.

Den offentliga biståndsgivningen avser ofta att finansiera anläggningar som har karaktären av "infrastruktur". Det kan gälla vägar, telekommunikationer, hamnbyggnader, kraftverk eller t.o.m. skolor och sjukhus. I sådana fall gäller det att det förväntade samhällsekonomiska resultatet inte främst ligger i den eventuella avkastning som inflyter i form av avgifter av olika slag. Det är en allmänt produktivitetshöjande effekt som eftersträvas. Om någon exakt bedömning av den samhällsekonomiska lönsamheten kan det inte bli fråga, inte minst för att denna är så beroende av vad som samtidigt görs i andra avseenden för att utveckla ekonomin. Den inträngande analys av investeringsprojekten som Världsbanken och andra biståndsmyndigheter företar, kan bara syfta till att avgöra om projektet är "sunt", om det är tekniskt övertygande och överhuvud taget kan förverkligas, om lokaliseringen är förnuftig, etc. Även om avkastningen i och för sig kan förväntas vara tillräcklig och dessa förväntningar dessutom slår in, så betyder inte detta nödvändigtvis, att ett utländskt lån kan finansieras utan svårigheter.

I den mån det är fråga om en samhällsekonomisk avkastning är det ur statens skatteintäkter som lånet skall betalas, men det kan erbjuda stora svårigheter för regeringen i ett underutvecklat land att skattevägen suga upp en stor del av de inkomstförbättringar som uppstår. För det andra är det långt ifrån säkert att resultaten mognar fram tillräckligt snabbt för att man skall kunna möta återbetalningsskyldigheter som börjar efter en fem- eller tio-årsperiod. För det tredje – och detta är ofta av avgörande betydelse – skall utländska lån betalas tillbaka i utländsk valuta. Det räcker inte med en allmän utvecklingseffekt för att återbetalningen skall bli problemfri; det krävs också en exportökning. Långt ifrån alla de investeringsprojekt som utvecklingen kräver har själva någon direkt effekt på exportpotentialen, för att inte tala om hur beroende denna är av den internationella marknadsutvecklingen.

Vad de privata kapitalrörelserna till u-länderna beträffar, faller den större delen av dessa i två helt skilda kategorier: exportkrediter och direkta investeringar. Exportkrediterna är oftast kortfristiga och bär en relativt hög ränta, men i den mån u-länderna använder sig av dem för finansiering av en import av hög prioritet, kan sådana krediter innebära ett väsentligt finansieringstillskott. Erfarenheten har emellertid visat att leverantörskrediterna till u-länderna är förknippade med stora risker. Oerfarna myndigheter förleds lätt till en oförnuftig upphandling av lågprioriterade varor. Medan biståndsmyndigheter i allmänhet ingående prövar de projekt de finansierar, konkurrerar internationella leverantörer – ibland skrupellöst – om u-landskontrakt genom att erbjuda längre och längre leverantörskrediter. Det är huvudsakligen på detta sätt som akuta skuldkriser uppstår. Förslag har då och då väckts om att detta borde förhindras genom tillskapandet av en "neutral zon" för att klarare skilja "trade and aid", men detta har inte lyckats.

Direkta privata investeringar kan ge upphov till många problem av helt andra slag, men uppställer sällan egentliga finansieringsproblem för värdlandet. Till skillnad från en upplåning med fasta återbetalningsskyldigheter innebär ett utlandsägt investeringsprojekt inte åtaganden som måste uppfyllas vare sig projektet blir en ekonomisk framgång eller inte. I de fall där projektet är direkt exportfrämjande, skapar det ett valutatillskott utöver vad som erfordras för att tillåta de överföringar utomlands av vinstmedlen, som i detta fall motsvarar ränte- och betalningsskyldigheterna. Å andra sidan kan dessa överföringar bli betydande, i synnerhet då det riskpremium som de innehåller förstoras av politisk instabilitet. Försök att begränsa rätten till sådana transfereringar understryker ytterligare risken av privata investeringar av detta slag och verkar avskräckande.

Eftersom direkta investeringar inte ger upphov till skuldförbindelser för u-länderna, tar man ingen hänsyn till dem i studiet av u-ländernas skuldproblem utan detta domineras av biståndslån och exportkrediter. I båda fallen är risken stor att krediter förlänas utan att avkastningen blir tillfredsställande och utan att betalningsförmågan i utländsk valuta ökas tillräckligt som ett resultat av kreditgivningen. Man kan alltså inte utgå från att det räcker med att krediterna används förnuftigt för att u-länderna skulle förskonas från problem med de betalningsskyldigheter som uppstår. Det är självklart att problemet blir mindre om biståndslånen mjukas upp, men det är också klart, att eftersom betalningsförmågan i huvudsak är beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen i u-länderna, lönar det sig ofta inte att se till de enskilda projekten för att bedöma villkorens betydelse.

Tabell 4: Beräknat nettoinflöde vid konstant bruttoinströmning av kapital till u-länderna, 1966 och 1975. Källa: UNCTAD-dokument TDB/C.3/36, 21 February 1967.

	Miljarder dollar	
	1966	1975
Gåvor	4,3	4,3
Biståndslån	4,1	4,1
Exportkrediter	3,0	3,0
Räntor och amortering	4,0	7,0
Nettoinflöde	7,4	4,4
Skuldsättning	32,2	56,8

Ett alternativ är att i stället försöka uppskatta de resurser som kan väntas bli överförda till u-länderna, efter att man tagit hänsyn till amorteringsskyldigheterna. Ett stort antal framräkningar av detta slag har utförts under olika antaganden om den framtida utvecklingen. Om man t.ex. antar att volymen av det nya kapital som varje år ges till u-länderna i form av gävoanslag, biståndslån och exportkrediter förblir densamma som 1966, och att även amorteringsvillkoren förblir desamma, skulle amorteringarna (inkl. ränta) redan 1975 uppgå till nästan lika mycket som nyupplåningen (tabell 4). Nettoinflödet skulle därmed i stort sett bli begränsat till de bidrag som ges som gåvor. De siffror som anförts i tabell 4 har

Tabell 5: Bruttoinströmning vid konstant nettoinflöde, 1966 och 1975. Källa: Som Tabell 4. Exportkrediterna har antagits växa med 5 % om året.

	Miljarder dollar			
	Nuvarande lånevillkor		IDA-villkor	
	1966	1975	1966	1975
Gåvor	4,3	4,3	4,3	4,3
Biståndslån	4,1	7,4	4,1	5,6
Exportkrediter	3,0	4,4	3,0	4,4
Ränta och amort.	4,0	8,4	4,0	6,5
Nettoinflöde	7,4	7,4	7,4	7,4
Skuldsättning	32,5	78,7	32,2	72,4

Tabell 6: Skuldservice vid konstant nettoinflöde, 1966 och 1975. Källa: Se tabell 4.

	Nuvarande villkor		IDA-villkor	
	1966	1975	1966	1975
Skuldservice/bruttoinströmning	35 %	54 %	35 %	47 %
Skuldservice/ny utlåning	56	81	56	68
Skuldservice/exportintäkter, om exporten växer med 5 %	10	14	10	10 1/2

bara karaktären av räkneexempel, men de belyser systemets inreboende utvecklingstendenser.

Man kan i stället beräkna hur mycket biståndslånen måste öka, för att u-ländernas nettotillskott av kapital skall förbli konstant. Resultatet framgår av tabell 5. Där antas dessutom att gåvorna ligger kvar på nuvarande nivå och att privata exportkrediter ökar med 5 % om året. Om lånevillkoren förblir desamma som nu, skulle det krävas en ökning av biståndslånen från ungefär 4 miljarder år 1966 till 7 1/2 år 1975. Om emellertid all ny biståndslångivning ägde rum på IDA-villkor skulle det räcka med en uppgång till 5 1/2 miljarder dollar. I det förra fallet skulle det krävas en uppgång med 80 %, i det andra med enbart 37 %. Den totala skulden blir emellertid i båda fallen väsentligt mycket högre år 1975 än 1966-79 eller 72 miljarder, mot 32 år 1966.

Tabell 6 visar hur mycket betalningarna förknippade med denna skuld skulle växa, dels i förhållande till bruttovolymen av bistånd och exportkrediter, dels i förhållande till u-ländernas exportintäkter, som här antagits växa med 5 % om året. Om villkoren förblir oförändrade skulle år 1975 hela 81 % av bruttoupplåningen flyta tillbaka som betalningar på gamla lån. Vid en omedelbar övergång till IDA-villkor av alla biståndsgivare skulle siffran år 1975 bli något lägre men ändå så hög som 68 %. År 1966 utgjorde betalningarna 10 % av exportintäkterna; 1975 skulle denna kvot ha stigit till 14 % om villkoren inte mjukas upp. Med IDA-villkor skulle den ligga ungefär stilla.

Det är självklart att en låg ränta gör det lättare att bära en stor skuld. Det är kanske ännu viktigare att en låg ränta gör avvecklingsproblemet lättare än en hög ränta. Konsekvensen av en skuldsättning till hög ränta kan illustreras med ett hypotetiskt räkneexempel.

Antag att en viss tids nettoinflöde av resurser till u-länderna skall följas av en period för återbetalning under vilken det årliga netto-utflödet skall vara precis lika stort som det tidigare inflödet. Det är lätt att se att upplåningsperioden inte kan vara hur lång som helst. De tilltänkta återbetalningarna måste åtminstone kunna täcka räntan på den skuld som byggs upp, och den skulden växer fortare ju högre räntan är. Om räntan exempelvis är 5 % leder ett nettoflöde om 1 miljard per år redan efter 14 år till en skuldsättning på 20 miljarder – 14 miljarder plus ränta på ränta. Räntan på denna skuld blir 1 miljard. Fortsätter upplåningen mer än 14 år måste tillbakabetalningsströmmen alltså vara större än det ursprungliga inflödet om skulden överhuvud taget någonsin skall kunna betalas. Om räntan i stället är 1 % växer skulden långsammare och räntan tar i anspråk en mindre del av avbetalningarna, och upplåningen kan därför, med samma antagande som ovan, fortsätta hela 70 år.

Man kan försöka uppskatta de resurser som u-länderna behöver under det närmaste årtiondet. Sådana kalkyler måste utgå från vissa målsättningar för deras utvecklingstakt, och dessa måste vara realistiska även med hänsyn till möjligheterna att produktivt använda kapitalet. Det är därför oundvikligt att det uppstår vida marginaler mellan olika skattningar. Valet av målsättning och därmed investeringsbehov är i viss mån godtyckliga. Med en lägre volym av kapital och bistånd måste man, om omständigheterna i övrigt är desamma, vänta sig en lägre utvecklingstakt, även om man också kommer ihåg att andra faktorer troligen är ännu viktigare för framgång i den ekonomiska utvecklingen – politisk stabilitet, utbildning, organisation, etc. Men ingenting berättigar oss att vänta en snar nedgång av u-ländernas kapitalbehov. Enbart för att hålla den utvecklingstakt man lyckats uppnå – som i många fall är anmärkningsvärt hög – fordras en snabbt växande investeringsvolym. Förmågan att absorbera kapital stiger när produktion och inkomster växer i de fattiga länderna. Samtidigt stiger deras egna möjligheter till kapitalbildning, men så långsamt att det i de flesta fall ter sig ofrånkomligt, att u-länderna för en rätt lång tid framåt kommer att vara beroende av stora kapitaltillskott.

Det perspektiv som en fortsättning av biståndet under ett eller flera årtionden öppnar är emellertid, om lånen skall återbetalas, att det måste följa en period, under vilken enorma kvantiteter av resurser skulle strömma från u-länderna till de rika länderna, detta trots att klyftan mellan deras inkomstnivåer troligen kommer att vara lika stor som nu eller större.

Man kan tänka sig olika möjligheter att vid en senare tidpunkt efterskänka dessa återbetalningsskyldigheter. Man kan också tänka

sig att de omdirigeras på ett sådant sätt att framgångsrikare u-länder verkställer sin återbetalning genom att hjälpa de ännu fattigare. Men man måste vara medveten om de stora komplikationer, som denna massiva skuldstruktur kan medföra.

Den amerikanska Marshallhjälpen för Europas återuppbyggnad gavs övervägande i form av gåvor. Man ville undvika sådana allvarliga problem som återbetalningarna på de amerikanska statslånen från första världskriget hade orsakat under 1920-talet. I själva verket har utvecklingen visat att de flesta europeiska länderna denna gång mycket väl hade kunnat betala tillbaka den hjälp de mottog från USA. Ändå var det både vist och generöst av Förenta Staterna att avstå från sådana återbetalningar. När det i dag gäller de fattiga länderna är det uppenbarligen så mycket mer befogat.

Vad kostar oss "mjuka" lån?

Ett biståndslån på exempelvis 2 % och 25 år innebär naturligtvis mer av en uppoffring än ett hårt lån, som inte behöver vara ett offer alls. Man kan precisera denna tanke genom att beräkna nuvärdet av de föreskrivna återbetalningarna och jämföra dem med det faktiska lånebeloppet. Beräknar man nuvärdet genom diskontering till en räntesats som motsvarar avkastningen på långfristigt kapital i givarlandet, blir skillnaden mellan lånebeloppet och de diskonterade återbetalningarna ett mått på "gåvovärdet" av lånet. Kort sagt räknar man ut hur stort ett direkt gåvobidrag måste vara för att innebära samma uppoffring som lånets "mjukhet".

Enligt en sådan kalkyl är nuvärdet av den uppoffring som det innebär för svenska staten att låna ut pengar till de villkor som nu tillämpas för biståndslånen – 2 % ränta och 25 års löptid, varav de första 10 återbetalningsfria – ungefär hälften av lånebeloppet.¹ Sådana lån kan alltså sägas stå någonstans mitt emellan gåvor och bankmässiga lån.

Det är befogat att hålla detta i minnet när man talar om den s.k. enprocentsmålsättningen. Egentligen är det ju orimligt att diskutera biståndets volym utan att också ta hänsyn till om det skall betalas tillbaka eller inte. Kuriöst nog förefaller man i politiska sammanhang

¹Resultatet beror på vilken diskonteringsränta man använder. Här har jag räknat med 6 %, vilket kan sägas innebära att jag har beräknat kostnaden av att låna upp till 6 % och låna ut till 2 %, med ovan nämnda återbetalningsbestämmelser. För en närmare beskrivning av beräkningssättet se G. Ohlin, *Foreign aid policies reconsidered* (OECD, Paris, 1966).

vara relativt likgiltig för detta. En anledning till detta kanske är att framtida återbetalningar i det politiska livet diskonteras ännu kraftigare än i finansiella sammanhang. Det sätt på vilket lån och återbetalningar bokförs tenderar också att dölja sammanhangen. Medan biståndslånen i statsbudgeten uppförs som utgifter i samband med biståndspolitiken kommer återbetalningarna under rubriken "Övriga inkomster". För biståndsprogrammet som sådant spelar det alltså en mindre roll om de medel som ställs till u-ländernas förfogande är lån eller gåvor.

I OECD:s och FN:s statistik över biståndsvolymer bokförs vår egen och andra länders insatser på en nettobas, dvs. med avdrag för återbetalningar. Den budgetpolitiska diskussionen i Sverige står emellertid om bruttobeloppen, medan u-ländernas återbetalningar i det tysta förstärker statskassan. Det vore riktigare att antingen låta återbetalningarna gå tillbaka i en rullande fond för biståndslånen eller att drastiskt mjuka upp lånevillkoren.

Enligt riksdagens beslut 1967 kan IDA-villkor tillämpas då svenskt bistånd ges i samarbete med IDA. SIDA-styrelsen har föreslagit att de skulle komma till användning även vid rent svensk kreditgivning och att man t.o.m. skulle kunna göra lånen helt räntefria, i enlighet med den praxis vissa andra länder börjat införa. I proposition 101 år 1968 medgav statsrådet Wickman att man "bör överväga" en sådan vidare tillämpning av IDA-villkoren, men längre har man ännu inte kommit.

Hur mycket skulle det kosta oss att göra en sådan uppmjukning? IDA:s lån löper på 50 år med $\frac{3}{4}$ % "administrationsavgift" i stället för ränta och med 10 återbetalningsfria år. Nuvärdet av de uppföringar som är förknippade med ett sådant lån, blir ungefär 70 % av lånebeloppet. Slopas man även administrationsavgiften stiger det till 77 %.

Det vore logiskt att betrakta en mindre biståndsvolym till mjukare villkor som likvärdig med en högre volym på sämre villkor. En procentmålsättningen tar som sagt inte hänsyn till detta, och en förbättring av våra biståndsvillkor skulle inte ens märkas i den vanliga statistiken över vår biståndspolitik trots att den skulle innebära en större statsfinansiell och samhällsekonomisk uppföring.

Den svenska lånepolitiken skulle naturligtvis inte i sig själv medföra någon väsentlig förbättring av u-ländernas skuldproblem. Men genom att sälla oss till andra länder, som föregått med gott exempel, kan vi kanske hoppas att stimulera en allmän utveckling mot mjukare villkor, en utveckling som hittills gått förtvivlat långsamt. Steget till IDA-villkor eller räntefria lån bör i så fall bara vara ett första steg. Det är svårt att se någon anledning till varför vi inte i många fall

skulle avstå helt från återbetalningskravet. Varför skulle det finansiella biståndet i detta hänseende utformas enligt andra principer än det tekniska? Det finns inga bärande skäl för detta, och Sverige har helt enkelt följt en internationell praxis som bör modifieras.

Alla u-länder är inte i samma läge, och frågan är om det i längden kan vara riktigt att, som Sverige hittills gjort, tillämpa samma lånevillkor för alla biståndslån. Det förenklar givetvis förhandlingarna med u-länderna i fråga, men det vittnar också om att dessa villkor i grunden är godtyckliga, och det betyder att man avhänder sig en möjlighet att anpassa biståndet efter läget i varje särskilt fall. Om vi anser det för dyrbart att lägga hela vårt bistånd på gåvobas, borde vi åtminstone kunna göra det i individuella fall och i stället tillämpa hårdare villkor, kanske rentav hårdare än nu, vid bistånd till länder med relativt stora resurser och gynnsam finansiell belägenhet, som hellre lånar större belopp till hårda villkor än de mottar en betydligt mindre volym i gåvoform.

En förutsättning för rent gåvobistånd på det finansiella området har i andra länder varit att förhållandet mellan givare och mottagare varit präglad av förståelse och av förtroendefullt samarbete. Avsikten med att koncentrera en stor del av det svenska biståndet till sju "prioritetsländer", är inte minst att bygga upp ett sådant förtroende, som i själva verket är en förutsättning för biståndets effektivitet överhuvud taget. Det borde då också bli alltmer naturligt, att den finansiella hjälpen till dessa länder befriades från återbetalningsskyldigheter. Det ligger något stötande i att vi och andra rika länder genom vår biståndspolitik bygger upp enorma tillgodohavanden i de fattiga länderna. Dessa skulder torde med stor sannolikhet aldrig komma att infrias. Så snart återbetalningarna inte längre motsvaras av nya och större tillskott, kommer en allvarlig kris att uppstå, och kraven på ett moratorium kommer att bli starka. Om u-ländernas skulder ändå skall efterskänkas, varför då inte göra det nu?

I många länder har skuldkriser redan uppstått de senaste åren – Ghana, Indonesien, Brasilien, Turkiet, m. fl. – och de kommer att bli än vanligare. I sådana fall har man i allmänhet inskränkt sig till att bevilja uppskov med återbetalningar och ibland räntenedsättningar. Kriserna har hittills framför allt förorsakats av en alltför stor upplåning från privata kreditorer, och för dessas del har man yrkat på fullgörande av avbetalningsförpliktelserna, med resultat att de offentliga lånen fått maka åt sig. För många u-länder har det blivit ett önskemål med allt större prioritet att få hjälp just med återbetalningar. Men de rika ländernas biståndsprogram avser att finansiera investeringsprojekt och varuimport. Hjälp med att betala gamla

skulder, kanske t.o.m. till andra rika länder, är inte populärt. Förr eller senare kommer emellertid u-ländernas skulder att nödvändiggöra en sådan hjälp, vare sig det bara blir i form av efterskänkning eller smidigare arrangemang. Här finns en möjlighet för det expanderande svenska biståndsprogrammet att experimentera med en ny biståndsform som skulle svara mot ett verkligt behov – en finansiell hjälp i ordets verkliga bemärkelse, som skulle syfta till att i någon ringa mån förbättra u-ländernas finansiella läge i sådana fall då en kris närmar sig.

Varför köper vi inte fler u-landsprodukter?

I

Den ekonomiska utvecklingen i vårt land gör oss i ständigt ökande grad beroende av utrikeshandeln. Vi både exporterar och importerar mer per capita än flertalet andra i-länder. Sverige med sin höga levnadsstandard representerar förvisso en mycket större marknad för importvaror än vad befolkningens storlek, 7,9 mil., i och för sig tyder på. Därtill kommer att man både inom affärslivet och hos allmänheten har en principiellt positiv inställning till nya varor och nya marknader.

Minskande importandel – stark råvarudominans

Vår ökande import kommer emellertid endast till en mindre del u-länderna till godo. Ser man på utvecklingen under 60-talet – Förenta nationernas utvecklingsdecennium – finner man, att den svenska importen från u-länderna ökade med totalt 36,5 % mot en importökning från industriländerna om 62,8 %. Detta innebär, att u-ländernas andel av vår totalimport under samma tid minskat från 13,2 % till 11,1 %. Orsaken härtill sammanhänger med att u-ländernas stora varutillgångar består av råvaror och vissa livsmedel, varuområden som är mindre expansiva i vår utrikeshandel. U-länderna svarar för 30 % av vår totala införsel av hithörande varor. Däremot är u-ländernas andel ringa, blott fattiga 3,6 %, vad gäller den stora och dynamiska importen av hel- och halvfabrikat, som representerar 2/3 av vår totala införsel.

Importen av råvaror och jämförbara produkter är alltså den helt dominerande i vår u-landshandel. I vad mån denna import kan ökas kvantitativt i mer väsentlig grad synes emellertid ganska tveksamt med undantag för mineralolja och mineraloljeprodukter. Den tekniska utvecklingen medför snarast att andelen råvara minskar per industriellt framställd enhet. Som exempel må anföras den i förhållande till produktionen minskade konsumtionen av naturliga textilfibrer både i USA och Västeuropa under de senaste decennierna. Synthetiska produkter i stor och som det vill synas ökande utsträckning er-

bjuder ofta bättre, kvalitativt jämnare och billigare utgångsmaterial för vidare produktion i i-länderna. Utvecklingen av syntetiska material fortsätter. Det har nämnts, att betydande forskningsresurser i USA t.ex. skulle ha insatts för att söka framställa syntetiskt kaffe. Gunnar Myrdal har i "Asian Drama" studerat de med råvaruexporten sammanhängande problemen beträffande länderna i södra Asien. Han kommer också fram till en relativt pessimistisk prognos vad det gäller de traditionella råvarorna från detta område, möjligen med undantag för gummi. Det förefaller knappast troligt, att sales promotionåtgärder för olika råvaror skulle kunna ändra utvecklingstrenden på något mer avgörande sätt.

Naturligtvis finns dock även positiva faktorer – nya användningsområden kan t.ex. tillkomma, och material som hittills varit tämligen obeaktade kan komma att nyttiggöras – som gör att man trots allt inte bör se för statiskt på dessa frågor. Man trodde t.ex. länge i Sverige, att den årliga kaffekonsumtionen skulle stanna vid 10 kg/capita. I själva verket har under de sista fem-sex åren konsumtionen vuxit till 12 kg. Vid en bedömning av utvecklingen på råvaruområdet måste en reservation också göras för att en uppmjukning av jordbrukspolitiken i vårt och andra i-länder sannolikt skulle leda till ökad import från u-länderna av vissa livsmedel, framför allt vegetabiliska oljor och fetter samt socker.

Det är inte möjligt att inom ramen för denna framställning göra en genomgång av alla de råvaror och tropiska produkter, som vi importerar från u-länderna. Naturliga förutsättningar föreligger i många fall för ett ökat utbud av närliggande produkter. Ett exempel härpå utgör *frukt och grönsaker*. Särskilt med hänsyn till fortsatta snabba tekniska framsteg på transportområdet och utsikter till ytterligare sänkta flygfrakter inom en närliggande framtid bör möjligheter föreligga för en ökad handel. Den växande efterfrågan i vårt land liksom i andra industriländer på kalorifattiga livsmedel som är rika på essentiella näringsämnen, skapar förutsättningar för en gynnsam utveckling. Frukt och grönsaker representerar emellertid ett område, där kvalitet, sortering, packning och överhuvudtaget noggrannhet i alla olika stadier från odling till expedition av den packade varan spelar en utomordentlig roll. Tyvärr har erfarenheten visat, att inte alla u-länder med produktionsmöjligheter kan möta dessa krav på ett tillfredsställande sätt. Dessutom tillkommer våra ganska kinkiga växtskyddsbestämmelser, som kan komma att bereda svårigheter för import från producentländer, för vilka växtskyddsåtgärder och parasitbekämpning är nya aktiviteter. Eftersom u-länderna ofta har överskott på vissa livsmedel, som är väl lämpade att förädlas, bör förutsättningar föreligga för en ökad produktion och export av *livsmedelsin-*

dustriprodukter. Vissa positiva resultat har också kunnat registreras på detta område. Produkter av intresse är t.ex. frukt- och grönsakskonserver, skaldjurs- och fiskkonserver samt även vissa köttkonserver. Det gäller emellertid för u-länderna att även härvidlag iakttä obönhörlig noggrannhet, använda kvalitetsemballage och överhuvudtaget utveckla ett sinne för en marknadsanpassad presentation. Många svårigheter möter emellertid när det gäller att utveckla exporten. Tillverkningen har alltför ofta karaktär av en hemmamarknadsproduktion i begränsad omfattning och ett tekniskt "know how" på området är ofta bristfälligt. Riktmärke är de för avsättning i i-länderna i allmänhet otillräckliga kvalitetskrav, som föreligger på hemmamarknaden. Bl.a. genom FAO har man emellertid kunnat sprida tekniska kunskaper och produktionen ökar. Som i så många andra fall tycks detta vara ett område, som lämpar sig väl för s.k. "joint ventures" mellan ett i-landsintresse och lokaliseringslandet, vilket innebär, att företaget tillföres större resurser i fråga om tekniskt know how och produktionskontroll än vad ett utvecklingsland i allmänhet mäktar prestera på egen hand. Åtskilliga exempel från sydeuropeiska länder under efterkrigstiden vittnar emellertid om att det kan ta tid att lösa de problem, som möter när det gäller att etablera en på exportfältet konkurrensduglig sådan industri, även om förutsättningarna på råvarusidan i och för sig är gynnsamma.

Industriproduktion i regel importsubstitution

Beträffande *färdigvaruområdet* är industrin i u-länderna i allmänhet i första hand inriktad på hemmamarknaden. Den vanligen förekommande industriproduktionen i ett u-land utgöres av små fabriker tillverkande lätta konsumtionsvaror såsom livsmedel, textilier, enklare järnmanufaktur och ibland även kemisk-tekniska produkter. Tillverkningen är i allmänhet nästan helt anpassad till hemmamarknadens betingelser. Detta gäller även när det undantagsvis – som fallet t.ex. kan vara i Indien – är fråga om ganska stora produktionsenheter. Det uppges dock, att några företag inom verkstadssektorn nu tillkommit i Indien med inriktning till 100 % på export till Europa. Även om detta är ett intressant och positivt fenomen, är det väl här fråga om de undantag som bekräftar regeln. Produktionen har i allmänhet vuxit fram mer trevande och med målsättningen att substituera import – om det nu inte är fråga om ett prestige-stålverk, vars produkter man inbillar sig kunna exportera.

För ett u-land är ofta den typiska situationen att efterfrågan på importvaror ökar mer än exporten, vilket nödvändiggör importregleringar. En naturlig strävan blir då att industrialisera såsom import-

substitution och ej med tanke på export. Denna inriktning medför, att utvecklingslandet ej uppnår någon diversifiering av exporten utan fortfarande blir helt beroende av utförsel av en eller ett par råvaror, varav efterfrågan i allmänhet måste bedömas som stagnerande. Produkterna ges också en för hemmamarknaden traditionell utformning. Tullskyddet är i regel högt och de ofta små enheterna kämpar på grund av föråldrade metoder och en för en rationell drift otillräcklig volym med alltför höga kostnader. Det är mycket få u-länder, som överhuvudtaget kan erbjuda en tillräcklig marknad för produktion i större skala. I Colombia finns det t.ex. endast fyra fabriker med mer än 100 anställda. Kostnads- och prisnivån gör det därför ofta mycket svårt för t.ex. latinamerikanska industrier att konkurrera på världsmarknaden. Exportaffärer intresserar närmast som försök att jämna ut en tillfällig avmattning i den inhemska efterfrågan.

Det finns för närvarande med mycket få undantag (möjligen viss textilindustri) knappast någon industrigren, där u-länderna har en produktionsapparat, som kan mäta sig med de rika ländernas. Vad gäller länderna i Sydasiens konstaterar Myrdal, att med undantag för enstaka produkter, såsom fläktar, symaskiner, cricketbollar och framför allt textila varor, har inget sydasiatiskt land kunnat erövra någon nämnvärd marknadsandel i ett i-land. Som Bengt Rösiö framhåller i sin bok "Diplomat i u-land", är det svårt för u-länderna att konkurrera på världsmarknaden – inte därför att de internationella storföretagen i ond avsikt tränger ut småländerna, utan därför att blott de stora produktionsserierna medger en sådan rationalisering och ett sådant förvärv av maskinpark och teknisk expertis, att priserna kan bli internationellt konkurrenskraftiga. I stället för att vända sig till den internationella marknaden blir det därför mer naturligt för en u-landsexportör att söka föra ut en överskottsproduktion till närliggande länder på liknande utvecklingsnivå – i den mån dessa icke, som i varje fall i vissa delar av världen, har besvärliga importrestriktioner – eller att med utnyttjande av de möjligheter att få ut högre priser, som en clearingsöverenskommelse kan ge, exportera till statshandelsländer med ofta lägre krav på kvalitet och sortiment.

Slutligen, och detta är mycket väsentligt, bör man inte förbise, att flera u-länder har en traditionell inriktning på sin utrikeshandel. Den gamla kolonialmakten har ofta ett betydande företräde, genom att en ökad export dit i allmänhet blir en utbyggnad av gamla handelsförbindelser. Därtill kommer preferensbanden och de reella och psykologiska fördelar dessa ger handeln med de gamla moderländerna, vad gäller England genom samväldespreferenserna och beträffande Frankrike genom EEC:s uppgörelse med större delen av

de gamla intresseområdena i Afrika. Här rör sig u-landsexportören ofta på något mer kända marker och här känner han inte samma totala obekantskap med förhållandena, som när det gäller vår för honom ofta fullständigt okända men ganska sofistikerade marknad med kanske striktare kvalitetskrav än på många andra håll. Det bristande utbudet från u-länderna och den ringa diversifieringen av detta, som är den kanske allvarligaste svårigheten att komma till rätta med då det gäller utvecklingen av u-landsexporten av hel- och halvfabrikat till i-landsvärlden, är kanske därför än mer utpräglat när det gäller vårt land än vissa stora i-landsmarknader.

Men färdigvaruexporten ökar

En framstående analytiker av u-ländernas exportförhållanden, holändaren B. A. de Vries i Världsbanken, menar, att en industrialisering med sikte på lättare industri, som förädlar importerade halvfabrikat till både konsumtionsvaror och arbetsintensiva kapitalvaror, i flera fall snabbt kunnat ges den önskade exportinriktningen. Som exempel anföres Sydkorea, Taiwan och Jamaica. Däremot har enligt de Vries en industrialisering inriktad på tyngre och mer integrerad industriproduktion, även omfattande inhemsk framställning av halvfabrikat och liknande utgångsmaterial, t.ex. järn och stål, hittills icke lett till särskilt goda exportresultat. Det må här erinras om att antalet u-länder, som exporterar industrivaror, dock ökat under senare år. Det är emellertid alltför litet endast ett drygt tiotal länder, som svarar för 80 % av u-landsvärldens totalexport av sådana varor. Samtidigt har en viss breddning skett av varusortimentet, men alltför litet utgör de dominerande textilvarorna ungefär 1/3 av totalexporten.

Även om man alltså är nödsakad att generellt se på utgångsläget för en snabb ökning av industrivaruimporten med viss pessimism, utesluter detta inte att det i u-länderna förekommer ofta mindre industrier, som är intresserade av att nå en vidare utveckling genom export. Om dessa genom initiativ från köparsidan får del av de önskemål som exportmarknaden kan ha i fråga om varans utseende och typ m.m. och helst även viss hjälp i fråga om produktionen, kan sådana industrier ibland – när förutsättningar i övrigt finns – intresseras för och i vissa fall ställas om till en betydande produktion för export. Ofta kan det vara aktuellt att förena ett antal mindre industrier i något u-land i ett exportsamarbete för att åstadkomma en för affärens lönsamhet nödvändig volym. Åtskilliga exempel härpå kan man finna och kommer framdeles att finna inte bara inom textil- och beklädnadsindustrin. För närvarande är t. ex. ett stort schweiziskt

handelsintresse i färd med att lägga upp en betydande import av läderskodon från Argentina.

Vidare finns i u-länderna ett antal industrier, som till väsentlig del skapats på grund av utländska investeringar. Ibland är det fråga om rena dotterfabriker, som ingår i i-landskoncerner. Ofta gäller det tidigare omnämnda s.k. "joint ventures" mellan in- och utländska intressen. I dessa fall arbetar företaget i mer eller mindre nära kontakt med den utländske intressentens fabrikation i andra länder. I och för sig föreligger då inga svårigheter att anpassa produktionen till eventuella exportmarknaders krav. Frågan blir då i vilken mån och på vilka marknader de samverkande intressena kan vilja marknadsföra produktionen eller vissa artiklar för export. Det förefaller emellertid som man i varje fall hittills i allmänhet sökt undvika att införa u-landstillverkade varor på i-landsmarknader, och hellre låtit i-landsfabrikerna svara för täckningen av de sistnämnda marknadernas behov. Bindningar om och vart producerade artiklar får exporteras förekommer ej så sällan i samband med u-landsinvesteringar.

Redan denna elementära genomgång visar på vissa grundläggande problem när det gäller att få till stånd en ökad handel framför allt med hel- och halvfabrikat. Det finns emellertid tyvärr åtskilliga andra omständigheter, som negativt påverkar en önskvärd snabb utveckling av denna handel.

Brist på attraktiva produkter

Först möter åtskilliga svårigheter på *produkt sidan*. Det råder ännu helt enkelt brist på attraktiva produkter att importera. Kvalitet, design, prestanda, finish, förpackning och presentation motsvarar sällan kraven på vår marknad. Särskilt väsentliga blir därför frågor, som gäller utveckling och anpassning av produkterna till att få dem att svara mot konsumenternas önskemål. Andra väsentliga betingelser för att köp från u-länderna skall komma till stånd är kontrakts- och provenliga leveranser, tillverkningskontroll, iakttagande av leveranstider och möjligheter till normal reglering av reklamationer. Överhuvudtaget saknas i allt för stor utsträckning sinne och känsla för att leverera en "marknadsriktig" vara. Prisfrågan är självfallet också av betydelse. Som tidigare framhållits blir en produktion i ett u-land ofta ganska dyr på grund av brister i fråga om management och effektiv arbetskraft. Genom höga tullar och importrestriktioner kan en hög prisnivå upprätthållas på hemmamarknaden, vilket i sin tur konserverar bristerna. Detta kan medföra svårigheter, eftersom prisfrågan ofta är av särskild betydelse vid introduktion av u-landsvaror. För det första behöver priset på en u-landsvara ofta sättas så att det i

konkurrensen kan kompensera varans eventuella brister i andra avseenden. Om en importör erhåller ett jämförelsevis lågt pris, är hans intresse att köpa oftast större, även om en konkurrerande artikel, som han kan erhålla från andra källor, skulle vara något bättre. För det andra underlättas möjligheterna för en ny leverantör att komma in på marknaden av om han kan erbjuda ett lägre pris under en introduktionsperiod. Sedan en vara väl etablerats på importmarknaden och produkten blivit känd, kan det visa sig lättare att ta ut ett mer reguljärt pris.

Den svenska marknaden har i allmänhet mycket stora krav på kvalitet. Detta gäller det stora flertalet produkter oavsett prisläge. Den hårda konkurrensen har tvingat både den inhemska industrin och utländska leverantörer att vinnlägga sig om kvalitet. U-landsproducenten utgår emellertid tyvärr i allmänhet från den inhemska marknadens lägre krav och det dröjer innan han inser, hur stora anspråk som vår marknad ställer på en god, jämn kvalitet i leveranserna. Det är en stående anmärkning när det blir tal om att öka importen från u-länderna, att man i dessa länder måste vinnlägga sig mera om kvalitetskontroll. Vidare är man ofta omedveten om vilket avseende, som i ett modernt distributionssamhälle som vårt måste fästas vid varans presentation. Självbetjäningssystemets utveckling inom detaljhandeln ställer särskilda krav på för sådana affärer lämpade, säljande förpackningar. U-landsindustriernas bristande utveckling i fråga om kvalitet, teknologi, arbetsspecialisering etc. kan i allmänhet till slut föras tillbaka på de alltför låga krav, som hemmamarknaden ställer i dessa hänseenden. Svårigheten är alltså att flertalet i u-länder tillverkade produkter inte i föreliggande skick kan vinna avsättning på vår marknad utan att en anpassning av produkterna måste ske. Eftersom det finns marknader, som har lägre krav än den svenska, framstår ej sällan sådana marknader som mer attraktiva ur u-landsexportörens synpunkt.

Det större mått av osäkerhet, som ofta vidlåder en u-landsimport – från kvalitet till leveranstid – jämfört med motsvarande affärer med i-landsexportörer, måste förutom i prishänseende också kompenseras vad gäller leveransvillkor, krediterbudanden o.dyl. Härvidlag möter ofta svårigheter. Det är mer sällan exportören i ett u-land anser sig behöva göra vissa uppoffringar, t.ex. i jämförelse med vad som kan uppnås på hemmamarknaden för att exportaffären skall komma till stånd. Fabrikanten och u-landet som sådant har ofta olika intressen härvidlag. Inom produktionen saknas som regel det intresse för export som behövs för att motsvara landets stora beroende av ökade exportansträngningar.

Mer aktiv marknadsföring behövs

Även beträffande *marknadsföringen* av u-landsprodukter möter åtskilliga problem, som måste lösas. För många u-landsproducenter gäller, att man överhuvudtaget har mycket lite kännedom om vad export innebär. Kunskap om exportarbete saknas ofta, liksom flertalet i ett i-land vanliga export promotion-åtgärder från statens sida. Ibland söker man direkt eller indirekt tvinga företagen till export, t.ex. genom att fastställa exportkvoter, som skall uppfyllas, eller sammankoppla valutatilldelning för inköp av utländska råvaror med en exportprestation etc. I ett u-land skulle dock behövas åtskilligt mer av aktivt exportstimulerande åtgärder för att motverka en inom näringslivet ofta inneboende obenägenhet att ge sig ut på exportfältet. Där skattelättnader och exportsubventioner förekommer har det ofta såsom för Indiens vidkommande visat sig, att de motverkande krafterna är starkare. Ofta möter företagen tvärtom särskilt tillkrånglade exportprocedurer, och det saknas dessutom helt sådana vedertagna exportfrämjande instrument som möjligheter till tullrestitution och till exportkrediter.

Därtill kommer en vanligen stor obekantskap överhuvudtaget med i-landsförhållanden. Det sistnämnda är naturligtvis det inte minst besvärliga. Industrieländerna i allmänhet är ju dessutom för närvarande mitt uppe i en revolution vad gäller utvecklingen på både det tekniska och distributionens område. På många varuområden sker en snabbt fortgående inköpskoncentration, som dels ställer krav på större leveranskapacitet än många u-landsföretag besitter och dels motverkar risktagande vad gäller inköp av nya och i viss utsträckning "osäkra" produkter. Märkesvarusystemet breder ut sig, och introduktion av framför allt nya konsumentvaror blir allt mer krävande och dyrbar i fråga om marknadsföringsåtgärder. Från en rimlig och tidsenlig organisation av utbudsförhållandena för många u-landsprodukter fram till åtgärder för penetration av den tilltänkta exportmarknaden, synes därför i alla stadier krävas utbildning, utredningar och även organisatoriskt-administrativa åtgärder, om u-länderna på allvar skall kunna skaffa sig ordentligt fotfäste på den svenska marknaden. Problemet är att man inte på en gång kan kräva samma ambitionsgrad härvidlag, som gäller i i-länderna. Detta skulle föranleda svårigheter med tanke på u-landets i allmänhet begränsade förmåga bl.a. i fråga om personella resurser, att kunna nyttiggöra alltför ambitiösa och avancerade åtgärder, undersökningar och förslag.

Det är en intressant fråga om de nödvändiga förbättringarna i alla de grundläggande avseenden, som vi tidigare talat om, kan ske inom ramen för en fri marknadsekonomi i u-länderna. Man måste nog

konstatera, att en snabb utveckling kräver mer av central planering och inriktning av de knappa resurserna även utöver de infrastrukturella investeringarna än som är helt förenligt med en fri ekonomi. Undantag bör dock göras för t.ex. flera latinamerikanska länder, som kommit ett långt stycke på utvecklingens väg. I flertalet u-länder har däremot nödvändiga förutsättningar för de fria marknadskrafternas spel ännu icke hunnit skapas. Å andra sidan kan centralplaneringen innebära stora faror för felaktiga investeringar, ej sällan ur prestigesynpunkt, byråkratisk handläggning inom industrin samt bristande personligt intresse och engagemang. Det är därför av väsentlig betydelse, att man vid den industriella utbyggnaden i u-länderna låter konkurrens och lönsamhet få en avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen. Vad gäller exporten är det av särskild vikt att företagen kan föra en rörlig policy och visa förmåga till smidig anpassning. Utrymme för privat initiativ måste därför säkerställas.

Ett handikapp är, att u-länderna ofta såväl på myndighets- som näringslivsplanet ännu saknar kapabelt och utbildat folk i tillräcklig omfattning. I rapporter från svarta u-länder i Afrika framhäves särskilt bristen på personer med någorlunda tillfredsställande utbildning beträffande exportaffärer. I många fall klagas över en byråkratisk förvaltning, som utgör en black om foten, personliga intressens sidoinflytanden, rivalitet mellan tjänstemän och överhuvudtaget stor ineffektivitet på alla plan. Ofta saknar företagen t.o.m. möjligheter till en ordnad korrespondens, och många andra rent expeditionella svårigheter kan förekomma även hos förhållandevis betydande affärsföretag. En av huvuduppgifterna för Förenta nationernas organ för industriell utveckling (UNIDO) bör därför vara att söka åstadkomma ett mer praktiskt synsätt i u-landsvärlden på industriella utvecklingsfrågor. U-länderna kan inte på en gång ta steget till en tekniskt mycket avancerad industriproduktion, utan bör söka sig fram på områden, där de kan göra sig även internationellt gällande med tillverkningsmetoder, som är bättre anpassade till deras allmänna förhållanden.

U-länderna har inte någon lång kommersiell tradition att bygga på, och för dem är det inte självklart att affärer måste grundas på god tro och förtroendefulla kontakter mellan säljare och köpare. Gunnar Myrdal framhåller i "Asian Drama", att det i u-länderna behövs mycket mera social disciplin, d.v.s. inte bara bättre lagar utan framför allt en bättre lagefterlevnad. Det är också nödvändigt, att svenska köpare, om man skall arbeta upp en fortlöpande affär, kan räkna med att u-landsleverantörer på ett sätt, som för närvarande tyvärr ej alltid är fallet, vinnlägger sig om att iakttaga överenskomna förutsättningar för affären såsom kvalitetsspecifikationer och leveranstider.

Mot denna grovt skisserade men allvarliga bakgrund om svårigheter-
na i u-länderna kan sedan ställas frågan om vad vi kan och bör göra
för att öka inköpen från u-länderna. Beträffande råvaror och vissa
s.k. tropiska produkter gäller ju att dessa länder redan nu spelar en
mycket betydelsefull roll för vår import. Sverige har på dessa områden
frånsett de avsnitt, som täcks av vår restriktiva jordbruksreglering, av-
vecklat tullar och flertalet andra handelshinder. Här återstår kanske
inte så mycket mer som vårt land kan göra, och som kan få några
större verkningar. Att söka bromsa den tekniska utvecklingen och
genom statliga åtgärder motverka och fördyra användningen av syn-
tetiska material i i-länderna är en tanke, som bestämt måste avvisas.
Det vore alltför befängt att söka bromsa framåtskridandet i världen
som ett försök till u-landshjälp. Handeln med u-länderna måste
anpassas till utvecklingen i den föränderliga värld vi alla lever i.
Särskilt mycket är sannolikt icke att göra åt det faktum, att vår
råvaruimport kommer att öka väsentligt mindre än vår ekonomiska
tillväxt överhuvudtaget. Råvarorna kommer emellertid under lång
tid framåt att dominera vår import från u-länderna. Detta utesluter
inte, att industrivarorna sannolikt kommer att representera den rela-
tivt mer expansiva delen av importen på någon sikt.

Affärsmässiga principer måste gälla

Både vad gäller råvarorna, och i än högre grad industrivarorna, är det
väsentligt att hålla fast vid principen, att u-landsvaror i den inter-
nationella konkurrensen skall köpas av samma skäl som varor av
annat ursprung, en åsikt som bl.a. Myrdal framfört med skärpa.
Skulle man av en i och för sig väl förståelig medkänsla med u-länder-
na söka hävda principen om köp av icke konkurrensdugliga u-lands-
produkter, skulle detta – om det ens vore möjligt att genomföra i
praktiken – sannolikt för lång tid stämpla u-landsvaror som sekundära
och ej attraktiva och samtidigt bidra att bevara u-landsproduktionens
eftersläpning i kvalitativt hänseende.

På industrivaruområdet har man vid UNCTAD II i New Delhi
fattat ett principbeslut om tullpreferenser i i-länderna för u-landsvar-
or. Detta kommer att kunna få betydelse beträffande vissa u-landsar-
tiklar, för vilka priserna för närvarande är väl höga. Sannolikt bör sär-
skilt vissa i utvecklingen relativt långt komna u-länder kunna få en
viss konkurrensfördel genom tullpreferenserna. En påtaglig risk före-
ligger dock, att i-länderna allmänt inklusive Sverige kommer att

undanta ett antal varuområden och varor, beträffande vilka prefe-
renserna skulle kunna medföra en mer påtaglig ökning av handeln,
då detta skulle kunna innebära s.k. marknadsstörningar för vår egen
industri. I detta sammanhang bör också observeras, att även vissa
punktskatter såsom skatten på handknutna mattor kan ha en stor
handelshindrande effekt. Priserna bereder emellertid trots allt ofta
mindre svårigheter för en handelsexpansion än brister i fråga om
produktutformning och marknadsföring. Den avgörande faktorn för
den begränsade importen av hel- och halvfabrikat från u-länderna är,
att det kort sagt finns så förtvivlat litet av efter våra mått konkurrens-
duglig industri i de fattiga länderna.

Det räcker inte med att avlägsna handelshinder för u-landsimport-
ten i i-länderna. Vi måste också aktivt medverka att skapa en mark-
nad i vårt land för u-landsprodukter, och vi måste få garantier för att
importrestriktioner ej införes, om detta mödosamma arbete lyckas.

En särskilt väsentlig fråga är, hur man skall initiera handel med
u-landsprodukter. Situationen på vår marknad är ju den, att en rik-
lig tillgång för närvarande finns på snart sagt alla varor och att vi i
hög grad har en köparens marknad. I ett sådant läge föreligger inte i
och för sig så stora incitament till att söka nya inköpskällor. Det finns
i dagens läge icke några svårigheter att från många håll erhålla såda-
na varor, som även ett u-land kan producera.

Köparna har ett rikt utbud att välja bland. I princip måste sälja-
ren (= u-landet eller u-landsföretaget) ta initiativ till att sälja varor i
i-länderna, och att där bygga upp en marknad för sina produkter. Än
viktigare är kanske att undersöka t.ex. den svenska marknaden för att
se, om inom den egna exportpotentialen rymmes produkter, som en
reguljär affär skulle kunna byggas på. Men mer än kanske annars i
utlandsaffärer gäller här, att producenten inte vet något om markna-
den, och att köparen ej heller har någon kännedom om producenten
eller hans vara. U-länningen behöver därför i mycket stor utsträckning
vår hjälp och stöd för att till en början klara dessa frågor. Utsikterna
att han utan visst tekniskt kommersiellt bistånd skall lyckas på vår
hårda marknad med dess kärva konkurrens klimat, präglad av allt
mer omfattande marknadsföringsåtgärder, är förvisso små.

Vad kan då göras?

Kontakter och "fact finding"

Av särskild betydelse är här, liksom i affärslivet överhuvudtaget, *per-
sonliga kontakter* mellan exportörer och köpare. Särskilt vad gäller

den nya handeln med industrivaror från u-länderna saknas i stor utsträckning tidigare kontakter mellan u-landstillverkare och svenska importörer överhuvudtaget. Det borde i u-länderna, där förutsättningar finns, i ökad utsträckning bildas export- eller industriföreningar av tillverkare inom samma bransch, vilka eventuellt gemensamt med andra, helst närliggande branscher skulle anordna kontaktresor för fabrikanter och exportörer till visst eller vissa i-länder, representerande tänkbara avsättningsmarknader. U-landsexportörerna skulle därigenom beredas tillfälle att på den tilltänkta marknaden sammanträffa med importörer, representanter för näringsorganisationer, eventuellt marknadskonsulter och liknande, för att nära kunna studera de möjligheter, som kan föreligga att göra något på marknaden i fråga. Utöver allmänna informationer borde sådana resor ge tillfälle att mer i detalj diskutera produkter och priser, konstatera de svagheter, som kan föreligga, och överväga anpassningar och jämkningar i produktionen i syfte att komma fram till för i-landet intressanta utbud. Att satsa på sådana resor innebär också att ge u-landsexportörer möjlighet att skaffa sig en viss uppfattning om i-landet och dess marknadsförhållanden, samt att knyta personliga kontakter med tilltänkta köpare. Det är emellertid nödvändigt att sådana besök verkligen kan förberedas med tillräcklig noggrannhet även i besökslandet. Det är beklagligt, att för närvarande i alltför många fall besök sker utan tillräcklig avisering på förhand om de intressen som är företrädda i en affärsdelegation, och om vad deltagarna önskar få ut av besöket. En lämplig instans härför skulle Grossistförbundet vara. Förbundet är den centrala organisationen inom näringslivet för importfrågor, och tar redan nu emot många affärsdelegationer och hjälper dem till erforderliga kontakter inom och utom förbundets medlemskrets, ger dem vissa enklare marknadsdata och en hel del annan hjälp. Ekonomiska resurser borde som ett led i biståndsverksamheten kunna ställas till förfogande för en utbyggnad av denna mottagningsverksamhet, på vilken det successivt ställs allt större anspråk.

En annan möjlighet är att ordna "scouting trips" och "fact finding missions" från Sverige och/eller Norden till visst u-land. Därvid skulle på produktionsplatsen kunna ske en ordentlig genomgång av tillverkningsprogram och exportmöjligheter. Från tyskt håll lär göras en hel del i fråga om sådan kartläggning. En sådan besöksgrupp skulle vara liten, den skulle bestå av högst ett par personer, och behöver icke nödvändigtvis innehålla branschspecialister. Ibland är det sannolikt tillräckligt med endast en person. Det måste dock vara fråga om personer, som har en viss vana vid varuutredningar och utlandsaffärer samt dessutom en allmän blick för varor. Vid sådana besök skulle kunna göras en grovsällning, innebärande att man redan på ett

preliminärt stadium kunde avföra viss varuproduktion som ointressant för Sverige men planlägga vidare kontakter, undersökningar och andra åtgärder för varuprojekt, som bedöms som utvecklingsbara. Konkreta önskemål om undersökningar inom vissa varuområden borde i förväg av svenska importföretag kunna anmälas till någon lämplig utredningsinstans såsom Grossistförbundets utrikeshandelsavdelning, som även skulle biträda med den skrivbordsutredning innefattande statistiska och intervjuundersökningar, som bör föregå resan till platsen.

I många fall skulle det också kunna vara av värde att ordna seminarier eller liknande med nedresta branschrepresentanter och andra specialister i u-landet för att på platsen med tillverkare och andra berörda gå igenom förutsättningarna för affärer med Sverige. Visst förberedelsearbete och materialinsamling i Sverige bör föregå sådana seminarier inom en instans, som är van vid importfrågor.

Både till branschresorna från u-länder, seminarier i u-länder och "scouting trips" samt till utrednings- och mottagningsapparaten i anslutning härtill, bör medel kunna anslås inom ramen för u-landsbiståndet. Det blir alltså fråga om både en personell och ekonomisk hjälp i dessa sammanhang.

Vad gäller utvecklingen av handeln med Fjärran Östern, framför allt Japan, har handelshusen spelat en stor roll. Samma sinne för imitation och utförande av produkter enligt europeisk förlaga, som kännetecknade Japan till fram på 30-talet, kan man i dag finna kanske särskilt i vissa asiatiska men också i andra u-länder. De svenska handelshusen har ofta uppträtt som initiativtagare till produktion i fjärran länder av olika i västerlandet gångbara produkter. I betydande omfattning har de varit förläggare av kapital och även kontrollerat tillverkningen på platsen. Handelshusen fyller alltså en viktig funktion vad avser "svåra" marknader. Det är därför angeläget att få svenska handelshus att ägna sig åt handel med flera u-länder än vad som för närvarande är fallet. Ett huvudproblem är att många u-länders utbud av industrivaror och industriella resurser överhuvudtaget ännu är så begränsade – särskilt om hänsyn tas till vad de kan placera på hemmamarknaden eller närliggande marknader – att utsikterna till lönsamma affärer ofta är för ringa och för avlägsna i tiden för att väcka handelshusens intresse. Svenska eller kanske än hellre gemensamma nordiska statliga insatser för en preliminär kartläggning av olika u-landsmarknaders potentiella möjligheter i kontakt med handelshus och andra specialistföretag, skulle kunna stimulera dessa företag till aktivitet på nya länder. Inte minst betydelsefullt är att handelshusen är väl förtrogna med den kontrollfunktion, som är ett väsentligt inslag i handeln med flertalet u-länder.

Sänd ut importstipendiater och importsekreterare

Vi skall ej heller glömma bort, att det också ofta finns fast etablerade svenska industrirepresentationer. Dessa svenska företag borde kunna nyttiggöras även för handeln i den andra riktningen. De bör kunna hjälpa till med att spana ut varor av intresse, rapportera om affärer med andra industriländer i vissa u-landsvaror, lämna uppgifter om utvecklingsbara inhemska företag, kunna medverka vid kontakt- och informationsverksamhet t.ex. med uppgifter om inhemska företags pålitlighet och allmänna lämplighet. Dessutom har de vana vid u-landsförhållandena i allmänhet. Eftersom den ordinarie personalen vid de svenska företagen i allmänhet blott kan ägna begränsad tid åt sådan verksamhet vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter, borde statliga importstipendiater kunna placeras i anknytning till ett sådant företag med rapportering till lämpliga instanser i Sverige. Detta skulle kunna vara ett sätt att aktivera nu ofta oanvända värdefulla kunskapskällor vad gäller u-länderna.

I flera u-länder har vi för närvarande handelssekreterare, i Malaysia (även för Singapore och Burma), i Östafrika (Kenya, Tanzania, Uganda och Zambia) och i Latinamerika (Mexico City). Den sistnämnda befattningen har dock en mer speciell karaktär med uppdrag att bevakna de större utvecklingsprojekten i detta område. Handelssekreterarna ägnar sig främst åt att främja svenska exportaffärer. Någon assistans från detta håll att bygga upp *importaffärer* från stationeringslandet förekommer i allmänhet icke med nuvarande uppläggning. Man borde emellertid överväga, om icke i u-länder stationerade handelssekreterare även försöksvis skulle kunna ägna viss tid att hjälpa svenska importföretag att upparbeta affärer med dessa länder. Viss grundläggande orientering om vilka leveransmöjligheter som finns respektive inte finns på arbetsfältet beträffande av importörer omfrågade varusektorer, borde handelssekreterarna kunna lämna. I princip gäller detsamma för våra u-landsbeskickningar; dessa har kanske inte heller varit så ensidigt exportinriktade som handelssekreterarna, men kan å andra sidan inte gärna vara så direkt inställda på affärer som handelssekreterarna.

Vill emellertid Sverige eller Norden verkligen göra ordentliga insatser för att få i gång importaffärer med u-länderna måste det ifrågasättas, om man icke med minst samma omsorg som när det gäller handelssekreterarna, skulle utvälja personer lämpliga att som importsekreterare utsändas till några utvalda u-landsmarknader. Framför allt inom handels- och agenturföretag borde man kunna finna lämpliga personer. Det skulle säkert vara värdefullt och stimulerande för en utveckling av handeln med en översiktlig kartlägg-

ning av dessa marknaders möjligheter, aktiv kontaktförmedling, medverkan att göra upp konkreta affärer, viss övervakning etc. genom en svensk eller nordisk representant stationerad på marknaden. Om föregående förberedande studier av marknaden skulle tyda på vissa utvecklingsmöjligheter, borde tillsättande av en sådan representant sannolikt vara en mycket värdefull, handelsstimulerande åtgärd.

Ett företag som AB Sukab, vilket bildats av näringslivet och drivs utan vinstintresse, gör redan nu mycket i fråga om handeln med vissa u-länder t.ex. Indien, Pakistan och Algeriet. Inom ramen för särskilda avtal med dessa länder söker företaget målmedvetet att arbeta upp en handel i "nya" varor. Väsentliga framsteg har kunnat noteras när det gäller att intressera företag i dessa länder för handel med det fjärran belägna och väsensskilda Sverige, men det är ett långsiktigt och ofta tålmodskrävande arbete, som det är fråga om. Allteftersom detta företags erfarenhet växer bör det kunna öka sin aktivitet. En alternativ möjlighet skulle vara att bilda ytterligare bolag utan särskilt vinstintresse för handel med vissa områden i t.ex. Asien och Afrika, för att snabbare dra i gång en import än som eljest är möjligt. Mycket talar för att sådana företag mer bör specialiseras efter u-landsmarknader än varuområden. Det är möjligt, att man bör överväga någon form av statligt ekonomiskt stöd i viss utsträckning till sådana bolag, då det kan bli fråga om ett både kostsamt och långvarigt introduktionsskede.

Importkrediter behövs

När det gäller enskilda affärsföretag kan man ofta inte räkna med att vinstutsikterna skall vara tillräckliga för att få i gång en aktivitet. Härför lämpade företag, som vill ägna sig åt u-landsaffärer, skulle eventuellt kunna stimuleras här till genom ekonomiska lättnader, t.ex. i form av importkrediter. Det kan ta flera år, innan man inom ett företag överhuvudtaget kan bedöma, om en vinstgivande affär med ett u-land kan komma till stånd; chanserna är ofta så ovissa, att vederbörande företag knappast självt vill satsa hela kostnaden härför. Statliga igångsättningsbidrag eller krediter skulle under sådana förhållanden kunna övervägas för ett introduktionsskede, så att de insikter att dra i gång även "svåra" affärer, som åtskilliga svenska företag besitter, kan nyttiggöras.

Importkreditgarantier skulle också kunna vara av betydelse på så sätt, att en importör härigenom fick möjlighet att lämna exportören kredit, t.ex. för råvaruköp eller mindre omställningskostnader, och att importören genom garantin fick säkerhet för sådana fall, att varan ej levereras, ej får utföras eller är behäftad med väsentliga fel. Om

kredit kan ges vid import innebär det också, att en u-landstillverkare indirekt kan möta en i-landstillverkarens ofta mer generösa krediterbjudande. U-landsexportören är ofta handikappad härvidlag på grund av bristande finansiella resurser och i avsaknad av effektiva exportkreditsystem.

Fristående u-landscenter lämplig u-hjälp

För närvarande är u-ländernas kontakter vad gäller kommersiella frågor i Sverige ej fullt tillfredsställande ordnade om man beaktar, att det här i stor utsträckning rör sig om länder, som av skäl som tidigare utvecklats, ofta har stora svårigheter att introducera sina produkter på vår svårarbetade marknad. Den första inledande kommersiella kontakten i Sverige för företag, som önskar införa sina varor på den svenska marknaden, är i allmänhet Grossistförbundet. Men även affärsbankerna, Sveriges Handelsagents Förbund och handelskamrarna kan lämna värdefull hjälp. U-länderna behöver emellertid betydligt mer assistans än vad dessa instanser normalt kan ägna åt ett enskilt ärende. Det torde nämligen vara mer sällan som ett erbjudande från ett u-land ter sig intressant vid ett mer flyktigt påseende. Just den offererade produkten saknar kanske intresse, men offerten kan indikera, att eventuellt andra produktionsmässigt närliggande artiklar med möjligheter på den svenska marknaden skulle kunna levereras.

Frågan är om ej ett svenskt eller eventuellt nordiskt u-landscenter i Stockholm – finansierat med svenska eller nordiska biståndsmedel och bemannat med svensk eller nordisk personal med kunskap om informationsförmedling, med möjlighet att ge vissa marknadsdata och göra enklare marknadsutredningar, med resurser att mer individuellt handlägga kontaktfrågor samt med viss marknadsexpertis till förfogande – skulle kunna göra åtskilligt för att stimulera Sveriges och Nordens handel med u-länder. I den mån det sedan i ett enskilt fall skulle visa sig nödvändigt att företaga mer djupgående marknadsundersökningar eller att samråda med marknadsföringsföretag, kan ett sådant center biträda med anskaffande av lämpligt företag och genom fortlöpande kontakter med detta övervaka, att arbetet utföres på lämpligt sätt. Trots finansieringsformen måste en sådan u-landsinstitution ges en absolut självständig och fristående ställning såväl i förhållande till stat som näringsliv. Varje grund till misstanke, att man i en sådan institution skulle kunna ta hänsyn till en skärpt konkurrens för inhemsk produktion, måste nämligen elimineras.

Den skisserade verksamheten inom ett u-landscenter skulle lämpli-

gen kunna kompletteras med en viss publikationsverksamhet. Grundläggande data om den svenska importmarknaden för u-landsvaror borde sålunda kunna delges u-landsexportörer genom en handbok innehållande uppgifter om svenska importbestämmelser och -formalityter, marknadsfakta, kontaktorgan etc. Det kunde också vara ändamålsenligt att utarbeta översikter av den svenska marknaden för ett antal av de för u-länderna viktigaste exportvarorna.

U-landsföretagen behöver marknadsspecialister

Det primära när det gäller u-landsmarknaderna är i allmänhet att få fram varor av intresse för den svenska marknaden. Utforskandet av exportdugliga produkter genom svenska eller nordiska insatser och rådgivning på platsen om produktanpassning och tillverkningsmetoder är den första och viktigaste åtgärden. Det synes därför särskilt angeläget att satsa pengar på branschresor från u-länder, på "scouting trips", seminarier samt importstipendiater och importsekreterare.

Att många svårigheter är förknippade med ett riktigt produktutvecklingsarbete i u-länderna får emellertid inte skymma det faktum, att u-landstillverkare inte bara behöver teknisk "know how" utan också bättre kunskaper vad gäller marknadsföring. På detta område har det ursprungligen inom GATT 1964 bildade International Trade Centre (ITC) – som sedan den 1 januari 1968 drivs gemensamt av GATT och UNCTAD – gjort betydelsefulla insatser inom ramen för sina relativt begränsade resurser. Genom ITC kan u-länderna erhålla vissa informationer och kunskaper om varu- och exportmarknader i i-länderna och om marknadsföring i dessa länder. ITC bistår också u-länderna med att bygga upp exportfrämjande organisationer och att utbilda personal för sådan verksamhet. Från svensk sida har man både från berörda myndigheters sida och från näringsorganisationerna på olika sätt aktivt understött ITC alltsedan dess tillkomst.

Även om en mera fullständig värdering av ITC:s hittillsvarande verksamhet inte skett, något som det kan finnas anledning överväga då frågan blir om att tillföra organisationen ytterligare medel och att fördela dessa på olika verksamhetsgrenar, så skulle man vid sidan av de informativa uppgifterna och utbildningsprogrammet vilja tillmätta den direkt exportfrämjande verksamheten särskild betydelse. Men jämsides med biståndet till u-länderna med att upprätta eller utveckla exportfrämjande organ, är det också angeläget, att former tillskapas för ett överförande direkt till intresserade u-landsfabrikanter av kunnande om marketing. Visserligen är det kanske i mångt och mycket ett annat problem att marknadsföra u-landsvaror än att sälja

avancerade i-landsprodukter. Men det bör inte vara omöjligt att skapa en stab av intresserat marknadsfolk med särskild inriktning på u-landsvaror och därmed sammanhängande marknadsproblem. Något av de internationella organ som finns till u-ländernas hjälp, t.ex. ITC, borde kunna förmedla såväl ekonomiska bidrag som experter från denna stab för marknadsföring av enskilda u-landsföretags produkter. Jag tror det är riktigare, att denna hjälp ställs till enskilda företags förfogande än till hela u-landsbranscher. Det bör vara fråga om personer, som under några år kan lägga upp marknadsföringen för företaget i fråga och som också är beredda att utbilda efterträdare inom företaget. Medel för finansiering av en sådan verksamhet borde på ansökan kunna erhållas genom något internationellt u-landsstödjande organ. När det gäller u-ländernas industrialisering och begynnande export av hel- och halvfabrikat får man inte glömma att ge företagsamheten hjälp även på marknadsföringsidan.

En annan fråga av väsentlig betydelse är möjligheterna att anlita u-landsföretag som underleverantörer till svensk industri. Härvidlag har tills vidare inte mycket kunnat göras. Orsaken är väl närmast, att u-landstillverkare arbetar i avlägsna länder och under förhållanden, som i olika hänseenden bedöms vara mer osäkra än i i-länderna. Det mindre intresse, som u-länderna ofta visat för kvalitetsnormer, iakttagande av leveranstider etc., utgör också en betydelsefull negativ faktor. Företag, som tillkommit genom västliga investeringar eller s.k. "joint ventures", bör i allmänhet ligga bättre till för sådana leveranser. Det förefaller emellertid sannolikt, att man i regel får avvakta en ytterligare utveckling inom u-länderna, innan dessa mer allmänt kan hävda sig som underleverantörer till svensk industri.

Seminarier för importörer...

Men det finns ytterligare handelsfrämjande åtgärder, som skulle kunna övervägas. Man borde eventuellt kunna anordna seminarier beträffande importen från visst u-land eller viss grupp u-länder på lämplig plats i Sverige eller i Norden. Dit skulle kallas affärsmän, bankmän och rederirepresentanter m.fl., som har intresse av och kännedom om handeln med det eller de u-länder, som närmast skall behandlas. I ett sådant seminarium borde också delta varuspecialister och kanske även marknads konsulter för att söka få till stånd en mer livlig och meningsfylld genomgång av erfarenheter och problem beträffande handeln med landet i fråga. Det synes önskvärt, att även representanter för u-landet deltar, där så är möjligt, åtminstone i vissa av de överläggningar, som seminariet bör omfatta.

Frågor, som inte nöjaktigt kan klaras upp vid detta tillfälle, borde sedan kunna bearbetas vidare i mindre arbetsgrupper. Lämpliga instanser för att hålla ihop ett sådant arbete skulle t.ex. kunna vara SIDA på den statliga sidan och Grossistförbundet på näringslivssidan.

Det är vidare sannolikt, att om u-länderna hade ekonomiska möjligheter att hålla varulager och kunna visa prover åtminstone på några mera lättillgängliga platser i Västeuropa, skulle handeln kunna stimuleras. Det blev då naturligt, att sådana center även lokaliseras till Norden, som ju är ett mycket betydande konsumtionsområde. Även lättnader och stöd för u-länderna att hålla konsignationslager i ökad omfattning borde kunna ha en stimulerande effekt på varuutbytet. Försäljning i konsignation kan överhuvudtaget behöva tillgripas – utan att affären nödvändigtvis behöver gå över något lager i Sverige eller Europa – för att överbrygga köpmotstånd hos skeptiska importörer. U-landsproducenten behöver däremot i stor utsträckning förskotts betalning för att finansiera driften. De finansieringsproblem, som därför kan förekomma i detta sammanhang, måste ägnas uppmärksamhet, och härvidlag kan i-länderna behöva göra vissa insatser för att åstadkomma erforderliga krediter.

...och för u-landsrepresentanter

Det är också möjligt, att Sverige och/eller Norden borde bereda sådana u-landsdiplomater, som sysslar med handel, och andra u-landsrepresentanter för handel och export möjlighet att delta i en genomgång, eventuellt i seminarieform, av den svenska eller den nordiska marknaden. Därvid skulle information lämnas om hur man skall introducera varor på marknaden, hur man bör gå till väga för att få lämpliga kontakter, vissa marknadsdata tillhandahållas etc. Det är sannolikt, att sådana u-landsseminarier med praktisk inriktning just på u-länderna i betydande grad skulle underlätta för u-landsrepresentanterna att göra en primär bedömning av den svenska marknadens möjligheter och krav och föreslå riktiga åtgärder hemåt. Även för denna verksamhet synes Grossistförbundet, eventuellt i samarbete med SIDA, vara en riktig instans.

För att stimulera u-landshandeln borde skattelättnader kunna ges affärsföretag, som t.ex. lägger ner stora resekostnader på u-länder. I Australien lär man i vissa exportsammanhang få göra avdrag för den dubbla resekostnaden. Skulle vi inte kunna tänka oss något liknande när det gäller importundersökningsresor till u-länder, som ofta inte ger särskilt lukrativa resultat men som ändå är angelägna ur allmänna synpunkter?

Vi måste få en u-landsvänlig näringspolitik

Ökad import av färdigvaror från u-länderna kommer i betydande omfattning att innebära ersättning för import från andra länder eller för hemmaproducerade varor. Det är orealistiskt att tänka sig en mer avsevärt vidgad u-landshandel utan att konkurrensläget därmed skärps för en del av den svenska produktionen. Särskilt vad gäller arbetsintensiva varor kan vi i längden inte konkurrera med u-ländernas billiga arbetskraft. I viss utsträckning gäller detta även kapitalintensiva varor, eftersom det finns vissa produkter, t.ex. inom textilområdet, som antingen kan framställas genom en betydande insats av relativt billig arbetskraft eller genom utvecklad maskinell teknik med relativt likvärdiga produkter som resultat. Det kommer därför inom kort att bli ett av de stora problemen för Sverige liksom för övriga industriländer att planera näringspolitiken på så sätt, att utrymme successivt skapas för en väsentligt vidgad import av färdigvaror från u-länderna. Inom svensk industri måste en överföring av produktionsresurser samtidigt ske till andra industrigrenar, och vissa fabriker får överse sitt tillverkningsprogram med hänsynstagande till en ökande u-landsimport. Det gäller härvidlag att få fram en riktig avvägning beträffande takten, så att förutsättningar skapas för en väsentlig och snabb ökning av handeln med u-länderna, samtidigt som detta sker på ett sådant sätt, att svenska företag icke huvudsakligen försätts i katastrofala situationer. Men vi får inte tillämpa en skyddspolitik, som berövar u-länder för deras utveckling angelägna arbetstillfällen och valutaintäkter. Det myckna talet om marknadsstörning går i längden inte att förena med en gentemot u-länderna positiv handelspolitik och en u-landsvänlig attityd överhuvudtaget.

Enligt min uppfattning måste ett allvarligt studium av dessa frågor påbörjas omgående i vårt land. De företag, som skall försöka få till stånd en produktion och import av u-landsvaror, måste veta, att de kan satsa fullt ut på projektet utan risk för framtida restriktiva ingripanden på grund av marknadsstörningar. Samtidigt bör den svenska industrin i berörda branscher på ett tidigt stadium hållas underlättad om de planer, som kan finnas att ta upp en import av färdigvaror inom deras sektor från u-länderna. Planeringen för en ökande u-landsimport måste under det närmaste decenniet komma att utgöra ett av de viktigaste inslagen i svensk näringspolitik. Siktet måste ställas in på en ganska rask expansion. En icke orimlig målsättning borde vara, att importen av hel- och halvfabrikat från u-länder, som f.n. blott utgör 3,6 %, skall uppgå till 10 % av vår totala import av sådana produkter, och att detta mål borde kunna uppnås samtidigt som u-landsbiståndet skall nå 1 % av bruttonationalprodukten.

Viktigare importvaror i Sveriges handel med u-länderna

	Importvärde milj. kr	
	1966	1967
<i>Råvaror</i>		
Mineraloljor och oljeprodukter	822,5	927,7
Kaffe	491,2	467,1
Oljefrön, oljehaltiga nötter och kärnor	79,4	66,0
Bananer	55,8	63,4
Oljekakor och liknande fodermedel	86,6	60,8
Naturgummi	71,0	57,1
Apelsiner	49,4	50,9
Malmer, exkl. järnmalm	57,0	35,9
Äpplen och päron	33,2	33,9
Tropiska träslag	38,7	32,0
Råfosfat	28,5	29,2
Te	21,8	22,9
Kakao	17,4	20,6
<i>Halvfabrikat och färdigvaror</i>		
Raffinerad koppar	237,1	277,5
Kläder av trikå	75,9	87,6
Kläder exklusive trikåvaror	42,6	66,3
Aluminiumoxid	17,5	32,9
Knutna mattor	17,2	19,0
Läder	12,3	13,3
Skor	9,3	10,2
Leksaker och sportartiklar	8,3	9,5
Bomullsvävnader	6,4	7,4
Handdukar, lakan och andra hemtextilier	3,2	7,0
Industrialkohol	30,0	6,8
Bomullsgarner	7,7	5,7
Natursidenvävnader	3,4	4,8
Reseffekter, handväskor och liknande artiklar	3,4	3,7

Det är med hänsyn till situationen i u-länderna en angelägen och brådskande uppgift att öka u-landsimporten till vårt land liksom till andra i-länder och på så sätt bidra till att u-länderna erhåller mer av de för deras fortsatta utveckling nödvändiga valutaintäkterna.

Kanske borde vi därför anordna en rundabordskonferens, som tar upp ämnet för denna uppsats till behandling i hela dess vidd och med klart sikte på konkreta och praktiska åtgärder. Det borde kunna ge resultat om personer med kännedom om dessa problem från företag, organisationer och myndigheter under några dagar satte sig samman och gick igenom den förvisso inte enkla problematiken bakom u-ländernas ganska blygsamma roll i vår utrikeshandel. En målinriktad konferens skulle kunna innebära en synnerligen önskvärd och angelägen start på detta område, som helt oriktigt kommit för mycket i skymundan i vår annars så livliga och engagerade u-landsdebatt.

Vår u-hjälp – målkonflikter och måluppfyllelse

Målets definiering

FN:s generalförsamling uttryckte 1960 förhoppningen att strömmen av internationellt bistånd och kapital skulle öka väsentligt och snarast möjligt uppnå approximativt en procent av de utvecklade ländernas kombinerade nationalinkomst. Målet specificerades i vissa avseenden vid UNCTAD:s första konferens 1964 bl. a. till att avse varje land för sig. Någon egentlig precisering av dess innebörd och tidpunkten för dess realiserande kan emellertid ej sägas ha gjorts.

Endast om man vid beräkningen av 1 %-målet är maximalt generös vad beträffar inklusiviteten i täljaren och maximalt restriktiv beträffande nämnaren, har man kommit upp till en siffra som överstigit 1 %-målet för de utvecklade ländernas totala bistånd. Under 1961 kan detta bistånd beräknas ha uppgått till 1,10 % om man ej gör avdrag för räntor på gamla lån, inräknar exportgarantier och alla lån med en löptid av över ett år, tar med lån och gåvor både från den offentliga och den privata sektorns samt i nämnaren använder nettonationalinkomsten. För de s. k. DAC-länderna – medlemmarna i OECD:s kommitté för utvecklingshjälp – var siffran 1967 blott 0,93 (för Sverige 0,70). Enligt rekommendation från andra UNCTAD-konferensen i New Delhi skall man vid beräkningen använda bruttonationalprodukten i stället för nettonationalinkomsten, vilket i och för sig ökar nämnaren med omkring 25 %.

Biståndet framstår som ännu obetydligare om man använder en definition enligt vilken endast inräknas *offentliga* gåvor och lån. För DAC-länderna i genomsnitt reduceras härigenom täljaren med omkring 40 %. Från svensk sida har angetts ett 1 %-mål som är generöst så tillvida som i "täljaren" blott skall ingå officiell hjälp och i "nämnaren" bruttonationalprodukten. När i fortsättningen diskuteras implikationerna av ett visst procentmål för den svenska ekonomin, kommer vår egen nyssnämnda definition att användas.

För en analys av u-hjälpens innebörd vore egentligen en ytterligare precisering påkallad. Vare sig u-hjälpen ses ur givar- eller mottagarlandets synvinkel kan det – fast av kanske delvis olika an- ledningar – inte vara likgiltigt hur u-hjälpen fördelas på gåvor och

på lån eller på lån med olika grad av marknadsmässighet. En principiell möjlighet att på detta plan reducera u-hjälpen till en minsta gemensam nämnare – till ren gåvohjälp – består i att beräkna "gåvodelen" i långivningen. Ju mer lånevillkoren beträffande ränta och amorteringstid ansluter sig till de som gäller på den öppna kreditmarknaden, desto mindre kan lånens "gåvodel" beräknas vara. (Av den anledningen är det konsekvent att utesluta praktiskt taget all privat långivning, därför att den i regel ges på rent kommersiella villkor.) Gåvodelen i ett lån beror förutom på låneränta, "nådatid" och återbetalningsperiod även på den "diskonteringsränta" med vilken nuvärdet av framtida räntor och amorteringar skall kalkyleras. Som diskonteringsränta kan t. ex. användas den ränta som långgivaren skulle fått vid ordinär utlåning (eller låntagaren behövt betala för lån i öppna marknaden).

De svenska lånevillkoren är, internationellt sett, liberala. De svenska bilaterala lånen har haft en återbetalningsperiod på tjugio år av vilka de första fem varit amorteringsfria. De har löpt med 2 % ränta. I fortsättningen förutses ytterligare liberalisering till tio års amorteringsfrihet och 25 års löptid. Vid en diskonteringsränta på 7 % kan "gåvodelen" i den hittills använda svenska bilaterala kreditformen beräknas till omkring 40 %. Med de föreslagna uppmjukningarna stiger "gåvodelen" till hälften av lånet. Dessutom planeras räntelösa lån, som skall ges i gemensam finansiering med IDA och med en låneperiod av 50 år. Dylåna lån kan till praktiskt taget 100 % betraktas som gåva, dvs. likvärdiga med multilateral finansiell hjälp.

Särskilt vid bortgivandet av överskottsmaterial kan det finnas anledning att omräkna gåvorna till ett "marknadsvärde", varvid de reduceras i förhållande till det belopp som de i regel upptages till i "täljaren" för beräkningen av u-hjälpens procenttal. För att utföra denna kalkyl behöver man uppskatta de priser vartill givarlandet annars skulle kunna sälja sina bortgivna varor och tjänster resp. mottagarlandet skulle kunna köpa dem. Det är emellertid uppenbart att sådana kalkyler blir ganska godtyckliga och i en del fall omöjliga att göra.

De här antydda beräkningarna för en marknadsmässig värdering av u-hjälpen är kanske i första hand av intresse ur mottagarlandets synpunkt. Kunde man komma överens om en i detta avseende internationell standard skulle man få en bättre jämförelse mellan ländernas till sin sammansättning ofta helt olika bidrag än den som nu brukar göras med tabeller av typ "tio i topp". Med all sannolikhet skulle Sverige avancera på en lista som omräknats med hänsyn till de ovan antydda reduceringskriterierna. Detta beroende på att Sveriges u-hjälp till relativt stor del är officiell, att den till relativt

stor del är multilateralt finansiell, dvs. ren gåva, att de bilaterala krediterna i hög grad är "soft loans" och att varubiståndet i regel inte kommer från överskottslager som alternativt endast kunde ha sålts till dumpade priser.

Hur man än räknar är det emellertid tydligt att biståndsutvecklingen både i Sverige och utomlands på intet sätt motsvarar förväntningarna från början av FN:s "utvecklingsårtionde". De förklaringar som framförts är av olika slag. Oavsett vilken vikt de egentligen bör tillmätas synes de ge uttryck för attitydförändringar som har en tendens att smitta av sig och orsaka en ond cirkel av successivt nedskrivade biståndsambitioner. Försättningsvis skall här en kort karakteristik ges av denna process i vilken "bördan" av u-hjälpen successivt tillmätts allt större tyngd. Därefter skall innebörden av en biståndsbelastning närmare analyseras ur olika synpunkter. Man kan här för det första diskutera "bördan" med hänsyn till begränsningen av utrymmet för inhemsk efterfrågan. Man kan vidare se "bördan" ur synpunkten av belastningen på betalningsbalansen. Dessa frågor skall illustreras med räkneexempel som anknyter till det svenska målet om ett bistånd uppgående till 1 % av bruttonationalprodukten.

Målkonfliktens innebörd

Visserligen har den ekonomiska tillväxten i stort sett varit mycket tillfredsställande i de utvecklade länderna (i-länderna), men de artikulera kraven på resurserna har vuxit än snabbare. Ökande ambitioner beträffande själva tillväxttakten ställer i och för sig krav på att en ökande andel av bruttonationalprodukten reserveras för reala investeringar. De ökande resurskraven har också gällt stora och tunga områden inom den offentliga konsumtionen såsom försvaret, sociala reformer och bostadsbyggande. I den mån dessa bindes på längre sikt, t. ex. i långtidsplaner, kommer utrymmet för övriga behov – till vilka u-hjälpen och den privata konsumtionen hör – att pressas ytterligare tillbaka. När den privata konsumtionen relativt sett pressas tillbaka uppkommer emellertid en reaktion i form av nominallönestegringar (och prisstegringar) som ett uttryck för konsumenternas ovilja att offra sin konsumtion, det må vara för en förväntad större behovstillfredsställelse i framtiden, för u-landshjälp eller någon annan resursanvändning. Det kan då te sig riskabelt – med hänsyn till kostnadsutveckling eller inkomstfördelning – att driva konsumtionsbegränsningen längre. Det kan över huvud taget vara svårt att åstadkomma en sådan begränsning med traditionella ekonomiskt-politiska medel.

U-hjälpen, och även vissa andra utgiftsområden, har på så sätt kommit i kläm mellan å ena sidan en av olika anledningar lång-

siktig öronmärkning av resurser för prioriterade ändamål och å andra sidan resursanspråk, som visserligen inte varit prioriterade men ändå svåra att effektivt begränsa. U-hjälpen hamnar lätt i den kategori av resursanspråk, som i ökad grad berörs av de anpassningsåtgärder varmed man över budgeten eller annorledes söker möta ekonomiska störningar av olika slag.

Vid intern balansbrist ter sig sparandet för litet i förhållande till ambitionerna för realkapitalbildning – det ekonomiska läget anses vara "inflationriskt". Den sparandeöverföring som u-hjälpen representerar är mycket liten i förhållande till totala sparandet men kan verka stor när den jämföres med det budgetsaldo som ofta får representera rättesnöret för finanspolitikens utformning. På marginalen kan därför u-hjälpen komma att framstå som ett betydelsefullt ekonomiskt politiskt instrument, nämligen i förhållande till summan av i förväg inte låsta eller prioriterade poster i budgeten. Man behöver inte gå långt för att finna exempel på hur budgethänsyn bromsat upp anslagsgivningen till u-hjälp.

Ännu större kan "belastningen" av u-hjälpen te sig när det gäller att komma till rätta med en extern balansbrist. Ett underskott i betalningsbalansen framstår också ofta som ett mer akut och påtagligt hot än det till sin innebörd och konsekvens mer diffusa "inflationsgapet". En uppbromsning av u-hjälpen kan förefalla vara en särskilt effektiv och omedelbart verkande åtgärd för att sluta ett gap i betalningsbalansen. Politiskt sett är den också mer lätthanterlig i den meningen att den i regel inte berör det ekonomiska intresset hos någon organiserad intressegrupp. Det finns under senare år flera exempel på hur hänsyn till betalningsbalansen fått motivera både en nedskärning av u-hjälpen (i t. ex. Förenta Staterna) och en förskjutning av dess sammansättning i riktning mot ökad bindning (i t. ex. Storbritannien).

De båda typerna av balansbrist kan aktualiseras under olika perioder. I princip kan ett land alltså ständigt ha ett till synes grundat motiv för att hålla tillbaka sin u-hjälp t. ex. av budgetsäl i högkonjunktur och av valutaskäl i lågkonjunktur. Om ett land blott tidvis utsätts för endera eller bägge formerna av "gapproblematik" tycks det finnas en inbyggd mekanism som fungerar till nackdel för u-hjälpen. Denna s. k. "ratchet-effect" innebär att man inte vid ett senare tillfälle hämtar igen en temporär uppbromsning av u-hjälpen. Särskilt påtagligt är detta för länder som har haft stora överskott i betalningsbalansen och ändå inte låtit detta motivera en accelerering av u-hjälpen.

Om några länders rörelsefrihet begränsas av externa underskott måste det rent algebraiskt finnas länder med motsvarande överskott

så att, vad den totala u-hjälpen beträffar, en utjämning borde komma till stånd. Att så inte skett kan delvis tillskrivas det internationella betalningssystemets ofullkomlighet. Total brist på internationell likviditet kan göra att alla länder samtidigt kan *uppfatta* sin externa balans som hotad och sitt utrymme för u-hjälp därför begränsad. Frågan om vilka möjligheter det finns att med internationellt samordnade åtgärder råda bot på detta problem får här lämnas åsido. Utvecklingen hittills har visat att det rör sig om en långsam och komplicerad beslutsprocess, vars resultat det inte finns tid att avvakta. Det är desto viktigare att man ur det enskilda landets synpunkt skapar klarhet om innebörden av och förutsättningarna för en ensidig upptrappning av u-hjälpen på längre sikt och under sådana former att den göres oberoende av tillfälliga störningar av den inre och yttre balansen. Fortfarande kvarstår emellertid frågan om skärpan i den konflikt som därvid kan uppkomma mellan u-hjälpen och andra mål för den ekonomiska politiken.

Som ett centralt mål för den ekonomiska politiken brukar vanligen anges ett visst minimum av ekonomisk tillväxt som i sin tur kräver ett minimum av realkapitalbildning. Övrigt resursutrymme reserveras för konsumtion. En u-hjälp skulle komma i ohjälplig kläm blott om varje marginellt konsumtionsändamål åsattes högre prioritering, eller om det förefaller omöjligt för den ekonomiska politiken att faktiskt hålla tillbaka den inhemska konsumtionen vid den nivå som skulle ge utrymme för både u-hjälp och kapitalbildning. Det finns emellertid heller ingen anledning att begränsa u-hjälpens omfattning ens med hänsyn till den ekonomiska politikens effektivitet i detta avseende. I sista hand finge målet för kapitalbildningen omprövas. En gräns för den löpande u-hjälpens omfattning kan i detta sammanhang blott fastställas i den mån det kan visas att denna på längre sikt skulle vinna på en accelererad kapitalbildning hos givarlandet som skulle möjliggöra desto större u-hjälp längre fram. Men u-ländernas egna tidspreferenser är knappast sådana att detta är en realistisk förutsättning.

I första hand gäller det emellertid att söka klargöra – att kvantifiera – i vad mån u-hjälpen verkligen konkurrerar med andra resursanvändningar.

Belastningen på inhemsk efterfrågan

Ur givarlandets synpunkt betyder biståndet en överföring av en del av produktionsresultatet, direkt eller indirekt. Överföringen kan ta form av kapital (valuta) eller direkt av varor och tjänster. Under den period överföringen äger rum begränsas i motsvarande utsträckning i givarlandet utrymmet för inhemsk efterfrågan. Man kan hävda

att en sådan belastning inte äger rum i ett läge av icke fullt utnyttjade resurser. I enlighet med det föregående resonemanget bör detta emellertid inte beaktas i en långsiktig målsättning. Denna bör göras oberoende av konjunkturvariationer. En konjunkturuppgång med ansträngda resurser bör inte få ge motiv ens för en temporär uppbromsning i förhållande till planerad stegringstakt.

Nackdelarna med en u-hjälp som på detta sätt varierar med konjunkturen är inte bara att den tenderar att ha en inbyggd negativ "ratchet effect", utan också att den kan förrycka mottagarlandets långtidsplanering som vanligtvis är en förutsättning för att hjälpen skall kunna absorberas effektivt. Däremot skulle en konjunktursvacka i givarlandet kunna få ge upphov till ett extra påslag om detta befinner sig effektivt ur mottagarlandets synpunkt. Man får dock komma ihåg att även om outnyttjade resurser används för att öka u-hjälpen sker inte detta kostnadsfritt. Även sådan u-hjälp kan "kosta" import. Den bindning av resurserna som därigenom kommer till stånd representerar kanske heller inte det mest rationella sättet att komma tillrätta med konjunkturdämpningen. Det väsentliga i sammanhanget är emellertid att u-hjälpen inte skall *motiveras* med att resurser kan nyttjas som annars ingen användning får. Inte heller skall u-hjälpen motiveras med att Sverige netto räknat står på vinst, om man tar hänsyn till de indirekta effekterna av andra länders u-hjälp. Det här diskuterade kostnadsproblemet avser *marginella* öknings av u-hjälpen. Andra länders bistånd kan väl inte antagas helt oberoende av den takt med vilken vi ökar vår egen, men man torde i praktiken rimligen kunna bortse från ett sådant samband. Det är inte troligt att en ökning av biståndet från ett så litet land som Sverige kan påverka andra länder att öka sitt i en snabbare takt än annars skulle varit fallet. En helt annan sak är att Sverige netto räknat vinner på den totala internationella u-hjälpen i den meningen att om all u-hjälp plötsligt inställdes från Sverige och andra i-länder skulle vår betalningsbalans påverkas negativt.

Med nyss angivna förutsättningar kommer den samhällsekonomiska kostnaden för en viss u-hjälp att representeras av en motsvarande minskning av den inhemska efterfrågan. Denna kostnad kan delvis komma till uttryck i att valutaservens stiger mindre snabbt respektive sjunker snabbare än annars skulle ha varit fallet. Vid diskussionen av u-hjälpens kostnad behöver denna fråga i och för sig inte aktualiseras, eftersom valutaservens knappast representerar ett självständigt mål. Om däremot valutaservens är liten och sjunkande – eller förutses komma att sjunka – kan detta få betydelse för den *form* i vilken överföringarna kan ske, t.ex. med avseende på hjälps grad av bindning. Om hela hjälpen ges i bunden form som ej kostar import-

valuta föreligger sålunda inget "transferproblem" utan det är då bara fråga om begränsningen av den inhemska efterfrågan.

U-hjälpsanslaget 1967 uppgick till 0,3 % av BNP (med "svensk" definition). För att man 1974 skall ha uppnått en u-hjälp på 1 % bör tydligen ytterligare 0,1 % av BNP varje år avsättas för detta ändamål. Detta motsvarar i och för sig en reduktion av konsumtionens årliga ökningstakt med 0,19 procentenheter (den totala konsumtionen uppgår till drygt 50 % av BNP). Den extra belastning på sparandet som denna reduktion av konsumtionen representerar är i och för sig obetydlig. Detta kan i första hand sägas gälla i en period då det i övrigt inte ställs speciella krav på högt sparande. Kravet på sparande sammanhänger bl. a. med ambitionerna beträffande den ekonomiska tillväxten i landet.

Ju högre målet för den ekonomiska tillväxten sättes, desto mer av resurserna måste avsättas för investering och desto lägre ökningstakt får man nöja sig med för konsumtionen. På *längre sikt* blir det däremot möjligt att, tack vare uppnådda högre nivåer för BNP, också få större utrymme för konsumtion. Under en *övergångsperiod* kan det emellertid vara svårt att hålla tillbaka konsumtionsefterfrågan inom ramen för tillgången. Det är detta problem som u-länderna står inför, och det är därför de behöver tillskott utifrån. Även för Sveriges del kan dock de närmaste åren komma att representera en sådan övergångsperiod karakteriserad av önskemål om högre tillväxt för BNP och realkapitalbildning. Ett motiv härför är att utvecklingen under senare år varit ovanligt långsam. Under sådana omständigheter kan den interna balansen under övergångsperioden bli ansträngd – det kan komma "att råda brist på sparande". Under samma period skall nu också en upptrappning även av u-hjälpen äga rum. U-hjälpens belastning skulle med andra ord komma att kännas tyngre än i de fall man haft en lägre ambition för produktionstillväxten respektive redan uppnått 1 %-målet. I det senare fallet behöver ju u-hjälpen inte inkräkta på procenttillväxten för andra resursanvändningar – alla kan stiga med samma takt som för BNP. I det förra fallet behöver investeringskvoten ej höjas och konsumtionen kan då i och för sig stiga parallellt med produktion och inkomster. Vid upptrappning av u-hjälpen uppkommer också i detta fall ett "spargap" som dock endast är marginellt. Alldeles samma gap kan emellertid väga tyngre om det läggs ovanpå det gap som uppkommer om man samtidigt håller sig med ökad tillväxtambition. Efter övergångsperioden bortfaller emellertid de båda här diskuterade balansproblemen.

Kalkyler som utförts för perioden 1970–75¹ visar att vid en årlig

¹ Avstämning av 1965 års långtidsutredning, *SOU* 1968:24.

tillväxt för BNP på 4 % – i stället för de 3 à 3 ½ % vi haft under senare år – borde, med hänsyn till balansen mellan sparande och investering, den privata konsumtionen inte stiga med mer än omkring 3 ½ %. Det föreligger alltså ett "spargap" mellan inkomststegringen och konsumtionsutrymmets stegring på omkring ½ %. För att ge utrymme för u-hjälpen skulle konsumtionens stegringstakt behöva reduceras med ytterligare 0,19 % (dvs. till omkring 3 ⅓ %) och "spargapet" stiga motsvarande. I ett sådant redan ansträngt läge kan u-hjälpen te sig mer besvärande för den ekonomiska politiken än om dess upptrappning äger rum under en period av ekonomisk balans.

En möjlighet är, som nämnts, att slå av på ambitionerna för den ekonomiska tillväxten. Närmare till hands ligger emellertid att överväga prutning på annan inhemsk efterfrågan än för investering.

För att illustrera valmöjligheterna kan man fråga sig hur mycket den offentliga konsumtionen skulle behöva hållas tillbaka för att gapet mellan privat konsumtionsefterfrågan och utrymmet därför skulle elimineras. Det refererade räkneexemplet bygger på förutsättningen om en årlig ökning av den offentliga konsumtionen med 6 % per år. Om denna ökningstakt reduceras till 4 ½ % – dvs. alltså högre än BNP – skulle den privata konsumtionen kunna växa ungefär i takt med BNP, och den interna ekonomiska balansen därigenom inte behöva vålla särskilda problem för den ekonomiska politiken. (Balansförbättringen sammanhänger bl. a. därmed att vid reducerad takt för den arbetsintensiva offentliga konsumtionen lösgöres arbetskraft som minskar behovet av realkapitalbildning i privata sektorn.)

Frågan om u-hjälpens resursbelastning vid upptrappning har här jämförts med den konsumtionsbegränsning som likaledes blir nödvändig vid höjd ambitionsnivå för den ekonomiska tillväxten. Höjer man ambitionen för BNP samtidigt som man trappar upp u-hjälpen uppkommer på kort sikt ett internt balansproblem. Storleksmässigt representerar tydligen upptrappningen av u-hjälpen en relativt liten del av det "sparandegap" som kan tänkas uppkomma. *Hela* detta gap bör ändå inte vara större än att det motsvaras av relativt måttliga variationer av ökningstakten t. ex. för den offentliga konsumtionen.

Belastningen på betalningsbalansen

Biståndets belastning på *betalningsbalansen* beror på i vilken form det ges. Det bilaterala tekniska biståndet avser i stor utsträckning betalningar, som stannar inom Sverige. Detta gäller i första hand administrationen för biståndsgivningen samt varubistånd i form av gåvor

men även hela fältverksamheten i vilken ingår kostnader för personal, för resor, utbildning, stipendier etc. Det bilaterala finansiella biståndet – krediterna – ges i princip i obunden form men kan av olika anledningar till en betydande del förmodas representera resursanvändning som ej inkräktar på den reguljära exporten. Denna betalningsbalansens "ej belastande" andel har uppskattats till mellan 30 och 50 %. Detsamma gäller Sveriges bidrag till World Food Programme, WFP, som till hälften består av varuleveranser. Det multilaterala tekniska biståndet i övrigt och det multilaterala finansiella biståndet utgår i fri valuta. Här bör man i princip räkna med full belastning av betalningsbalansen med undantag för den "feedback" som – på marginalen – representeras av Sveriges normala andel av handeln med u-länderna. Uppskattningsvis kan denna andel anges till mellan 1 och 3 %.² Om all hjälpökning gavs i multilateral form skulle därför ungefär motsvarande belopp behöva avsättas i form av ett överskott på våra övriga löpande betalningar med utlandet.

Fördelningen av det svenska biståndsanslaget för 1967/68 på olika biståndsformer samt dessas kalkylerade belastning på betalningsbalansen framgår av tabellen nedan. Största andelen (en tredjedel) representerades av det bilateralt tekniska biståndet som också har lägst grad av belastning. Multilateralt tekniskt och bilateralt finansiellt bistånd svarade vardera för knappt en fjärdedel och det multilaterala finansiella biståndet för 17 %. Den genomsnittliga "belastningen" på betalningsbalansen i här använd bemärkelse uppgick till nära två tredjedelar (64 %).

Frågan är om inte på längre sikt biståndsandelarna kommer att ändras något. Ökningen av det bilaterala tekniska biståndet begränsas av olika "tekniska" skäl – administrationskostnaderna stiger rimligtvis inte i takt med totala hjälpen, det råder brist på villig personal för tekniskt bistånd utomlands och de rena gåvornas andel är förmodligen också avstannande. Den multilaterala hjälpen kan väl även i fortsättningen förväntas stiga något snabbare än den gör totalt internationellt sett, men knappast ändå med den här diskuterade ökningstakten för den totala svenska hjälpen. Det bilaterala finansiella biståndet kan därför i ett första räkneexempel beräknas som en restpost. Innebörden härav och alternativa riktlinjer för biståndsfördelningen kan sedan i en andra omgång diskuteras, bl. a. utifrån en

²Sveriges andel av i-ländernas totala export till u-länderna har under de senaste tio åren legat mellan 1,3 och 1,6 %. Andelen av enbart verkstadsexporten var 1966 drygt två % och synes vara stigande. Beställningarna från projekt som finansieras av UNDP, UNICEF och IDA ligger mellan 2 och 3 %.

tillväxt för BNP på 1967/68, senare år = borde, vesterling, den pris 3 1/4 %. Det låga ringen och konvege utrymme reduceras tillan 30 och "spargapet" kan u-hjälpen om balan på eln

		Bilansbalansen av biståndsanslagen	
		8 Ej belastande	Belastande
		8,8	61,2
		1,0	50,8
		7,8	7,8
			2,6
		2,7	97,1
		(80,9)	78,5
		8,8	8,5
		7,7	7,7
		2,4	2,4
		100,0	50,0
		134,5	49,9
4 Bilateralt tekniskt		10,1	10,1
Därav: SIDA, avlön.		99,0	49,5
Fältverksamhet		25,0	0
Gåvor		0,4	0,4
Övrigt			
Summa		404,3	146,1 (36 %) 258,8 (64 %)

preliminär bedömning av det valda exemplet innebär för belastningen på betalningsbalansen.

De ovan antydda tendenserna för biståndsandelarna illustreras med följande tablå (avseende procenttal) över biståndsfördelningen 1967/68, den hypotetiska fördelningen 1974/75, fördelningen av biståndsökningen samt den antagna "belastningen" (också i procent) på betalningsbalansen av respektive ökning. Det multilaterala biståndet har här i sin helhet förutsatts vara belastande med undantag för livsmedelshjälpen via WFP.

	Bistånds- fördelning 1967/68	Hypotetisk fördelning 1974/75	Ökningens fördelning	Ökningens belastning på betalnings- balansen
Multilateralt	42	30	25	80
Bilateralt finansiellt	25	40	47	50
Bilateralt tekniskt	33	30	28	40
	100	100	100	55

Enligt tablå skulle i genomsnitt 55 % av biståndsökningen behöva åstadkommas genom en förbättring av betalningsbalansen (jämfört med nuvarande 65 %) medan resten representerar direkt bundna kostnader.³ Föreligger redan överskott på betalningsbalansen representerar belastningen i och för sig inget problem. Om så ej är fallet är frågan i vad mån ett motsvarande överskott skall kunna åstadkommas genom ökning av den reguljära exporten och/eller minskning av importen. Importen kan vi i viss utsträckning påverka genom valet av inhemsk efterfrågebegränsning. För exporten är vi beroende av den utländska efterfrågan. Problematiken kan illustreras med ett exempel.

Utgångspunkten är som förut en biståndsökning över hela perioden på 0,7 % av BNP. Antag att man väljer alternativet att låta hela den motsvarande efterfrågebegränsningen avse den privata konsumtionen och att denna har en importkvot av 0,5. Antag vidare att det bundna (icke "belastande") biståndet enligt tablå ovan uppgår till 45 % av ökningen dvs. 0,315 % av BNP och att detta bistånd inte har något importinnehåll. Antag slutligen för enkelhetens skull att en exportökning inte behöver leda till någon importökning. Man får då följande förändringar i de berörda BNP-komponenterna som svarar mot samtidigt yttre och inre balans vid given total biståndsökning och biståndsfördelning, allt uttryckt i procent av BNP:

Privat konsumtion	-0,70
varav importminskning	0,35
Bunden (icke belastande) biståndsökning	0,315
Export	0,035
	+ 0,70

I ovanstående exempel är den behövliga residualberäknade exportökningen mikroskopisk nämligen 0,035 % av BNP, vilket är knappt 0,2 % av exporten räknat över hela perioden. I stort sett täcks genom inbesparingar på importsidan det valutabehov som belastar ungefär halva hjälpen. Andra hälften fylls till större delen ut av bundet bistånd. Osäkerheten av de här använda importkvoterna är emellertid betydande. Den valda uppsättningen kan betraktas som optimistisk med hänsyn till den behövliga reguljära exportökningen.

³Genomsnittet har erhållits genom att väga samman de olika kategoriernas belastningsprocent enligt fjärde kolumnen med deras vikter enligt tredje kolumnen.

För att visa dennas känslighet i berörda hänseende kan som en pessimistisk kombination väljas en importkvot för konsumtionen på 0,3 (omfattande då även t. ex. offentlig konsumtion), för det bundna biståndet på 0,2 och för exporten på 0,3 – en siffra som kan vara tillämplig t. ex. för exporten av verkstadsprodukter. Man får då anslutande följande tablå.

Konsumtion	-0,70	
varav importminskning		0,210
Bunden (icke belastande) biståndsökning		0,315
varav importökning		-0,063
Export		0,340
varav importökning		-0,102
		+0,70

Den behövliga exportökningen uppgår nu till omkring en tredjedels % av BNP dvs. en ökning på drygt 1½ % räknat på själva exporten. Fördelat över hela perioden betyder det dock inte mer än ett par tiondels % ökning per år. Som jämförelse kan nämnas att man i de ovannämnda räkneexemplen för olika tillväxialternativ kommit fram till att det behövs en årlig ökningstakt för färdigvaruexporten på 6 à 8 % för att balans skall uppnås i utrikeshandeln. Även i detta sammanhang är alltså u-hjälps belastning mycket marginell.

Bortom 1 %-målet

De begränsningar för u-hjälpen som diskuterats i det föregående torde behöva aktualiseras först om målet för u-hjälpen sätts avsevärt mer ambitiöst än för närvarande. Det finns emellertid olika möjligheter att minska den belastning som då skulle kunna uppkomma vid ett bibehållande av *nuvarande* principer för hjälpens utformning och fördelning. För det första kan man låta reduktionen av den inhemska efterfrågan så långt möjligt gå ut över importkrävande områden. För det andra kan man låta biståndet i möjligaste mån inriktas på biståndsformer med relativt låg belastning och på sådana former som är mest importsnåla. Flexibiliteten i biståndsgivningen vid givet totalt mål representeras härvid som nämnts i första hand av storleken av det bilateralt finansiella biståndet. Det är emellertid uppenbart att en utformning av politiken med hänsyn till denna biståndsforms relativa tyngd bör representera en strategi på lång sikt

bl. a. baserad på och motiverad av långsiktsprognoiser för betalningsbalansen. Det är inte a priori givet att t. ex. ett långsiktigt och välplanerat bilateralt och delvis bundet finansiellt bistånd ur mottagarlandets synpunkt skulle behöva vara underlägset ett multilateralt finansiellt. I så fall borde inte en begränsning av våra möjligheter att öka den multilaterala hjälpen förhindra ett sökande efter och en intensifiering av andra hjälpformer. Det är vissa nackdelar förknippade med att ett nationellt biståndsorgan administrerar en relativt stor del av det totala biståndet. Frågan är emellertid om inte också internationella biståndsorgan ställs inför ökande svårigheter redan om deras verksamhet skall ökas i takt med total internationell hjälp och än mer om de också skall svara för en ökande andel därav.

Det borde i själva verket finnas stora fast hittills relativt föga beaktade möjligheter att i snabb takt vidga ramen för vår u-hjälp. Forskning, utbildning och produktion kunde systematiskt inriktas på att framställa exportvaror och ställa till förfogande tekniker, direkt avpassade för u-ländernas behov. Vi har för närvarande ingen utbildning för u-hjälpsarbete. Det synes ligga nära till hands att skapa förutsättningar med hänsyn både till det ökade intresse som demonstrerats härför och den alltmer ökade tillströmningen över huvudet till universiteten. En sådan utbildning borde för övrigt sättas in redan på fack- och yrkesskolenivå. På produktionssidan borde ökat intresse ägnas t. ex. inventarier och maskiner för jordbruket. Mycket tyder nämligen på att – betydligt mer än hittills – u-ländernas utveckling kommer att koncentreras på detta område. Man borde vidare i alla sammanhang ta sikte på hjälp som leder till standardhöjning direkt för den fattigaste delen av u-ländernas befolkning: undervisning, hälsovård, bostäder, familjeplanering etc. En sådan hjälp skulle kunna direkt anknytas till mottagningsländernas långtidsplaner i den mån dessa kan förutsättas befrämja en dylik utveckling. För givarlandets del skulle det inte behöva finnas snäva gränser för dylik hjälp. Det är säkert att det inte finns någon gräns för efterfrågan härpå.

U-hjälpens innovationsproblem

Under de senaste tjugo åren har man i vårt land långsamt börjat bli medveten om de underutvecklade ländernas fattigdom och om vårt ansvar för att avhjälpa denna. Liksom en gång ansvaret för individens trygghet överfördes från privata hjälporganisationer för välgörenhetens ordnande till kommunala och statliga organ har u-hjälpen övergått från gåvor och offer för mission och katastrofhjälp till anslag över statsbudgeten, där skattemedel via departement och ämbetsverk slussas till nationella och internationella aktioner. Dessa syftar främst till att påverka de ekonomiska förutsättningarna för u-länderna och lägga grunden för en självgenererande utveckling.

På samma sätt har det gått till i de flesta andra länder, även om parallellen där inte är lika påtaglig. Från svensk sida vill vi ju i många sammanhang framhålla betydelsen av olika sociala trygghetskapande åtgärder under främst de senaste femtio åren. Vi uppställer med andra ord oss själva som föredöme för andra stater, där statsmakterna satsat långt mindre på den sociala tryggheten. För u-ländernas problem har emellertid dessa länder, främst de s. k. kolonialmakterna, fått upp ögonen långt före oss. Redan innan kolonierna fått sin politiska frihet, hade man från dessa länders regeringar inlett satsningar t. ex. på utbildning, hälsovård och förbättring av kommunikationer. Den offentliga u-hjälpen från dessa länder – främst Frankrike, Nederländerna och Storbritannien – omfattar i dag långt större andel av produktionen än vad vi i Sverige funnit förenligt med vår egen sociala trygghet och ekonomiska utveckling att avstå för att dokumentera vår internationella solidaritet och för att finansiellt och tekniskt hjälpa de fattiga länderna ur deras katastrofsituation.

U-ländernas utveckling under 1950- och 1960-talen, dvs. den tid då dessa länders problem allmänt blivit kända, utgör – sådan den framgår av den internationella statistiken – inte något underlag för en optimistisk betraktelse. Framtiden ter sig om möjligt ännu mörkare. De prognoser som talar om en världskris före 1970-talets utgång verkar ha starkt fog för sig. De traditionella hjälpvägarna har inte visat

sig vara tillfyllest, och i vilken utsträckning en friare världshandel inklusive råvaruöverenskommelser kan tillföra u-länderna ett större inflöde av utlandsvaluta (vilket anges som ett av nyckelproblemen i dag) är oviss. En tillfredsställande tillväxttakt uppvisar bara ett fåtal länder, t. ex. Formosa-Kina (Taiwan), Korea, Thailand, några oljeproducerande stater i olika delar av världen samt Grekland, Spanien och Israel.

Utvecklingshinder

Orsakerna till att de insatser som gjorts tydligen visat sig otillräckliga behandlas utförligt av mina medförfattare. Jag vill här enbart peka på två nyckelproblem: trögheten i samhällsutvecklingen i de flesta u-länder och koncentrationen på de traditionella produktgrupperna livsmedel och industriråvaror.

Medan industriländernas samhällen är inställda på ständiga förändringar, och ledning och befolkning har vant sig vid nya produkter, nya kommunikationsmedel och nya värderingar, finns i flertalet u-länder inrotade traditioner som utgör hinder för varje slag av social eller ekonomisk omställning. Det västerländska skolade skikt av ledande politiker och ekonomer som analyserat situationen vinner sällan gehör för förslag om undanröjande av traditionella utvecklingshinder. Detta i och för sig väl kända förhållande torde utgöra en väsentligare förklaring till eftersläpningen i u-länderna än de flesta som behandlar u-hjälpsproblematiken tänkt på. Ty som Torsten Gårdlund för några år sedan uttryckte saken: "Rika är de länder som förmått att kontinuerligt skapa och tillgodogöra sig vetenskapliga rön och bringa dem till praktisk användning inom det agrara och industriella näringslivet. Fattiga är de länder som saknat denna förmåga."

Det andra väsentliga utvecklingshindret ligger i det ensidiga produkturvalet. Under den politiska kolonialismens tid sågs u-länderna främst som leverantörer av jordbruksalster av lyxnatur (kaffe, kakao, kryddor) eller av industriella råvaror. De investeringar i produktionsapparaten som gjordes fram till frigörelsen efter andra världskriget koncentrerades givetvis till dessa områden. Även sedan de politiska förhållandena ändrats har det visat sig lättare att fortsätta efter dessa linjer än att söka utveckla produkter för nya marknader. I den mån t. ex. kaffeplantager ersatts av familj jordbruk för att ge utkomst-möjligheter åt arbetskraften och försörjning åt den inhemska befolkningen har resultaten knappast lett till någon ekonomisk förbättring, snarare tvärtom. De i många fall väldiga investeringar som gjorts t. ex. i olje- eller gruvindustri har visserligen gett arbetstillfällen

och åtråvärd utländsk valuta, men den importerade tekniken har inte spritt sig utanför industrianläggningarnas instängslade områden. Fortfarande måste reservdelar skaffas långt bortifrån, och reparationer och underhåll sköts i största utsträckning av företagens egna verkstäder.

Forskningens betydelse för den ekonomiska tillväxten

Under senare år har såväl i den internationella som i den svenska debatten frågorna om forskningens och utvecklingsarbetets betydelse för industrisamhällets tekniska och ekonomiska tillväxt tagits upp till utförliga diskussioner. Detta har sannolikt sin grund i ökad medvetenhet om att de påfallande förbättringar av våra levnadsförhållanden som vi fått uppleva under efterkrigstiden har sin främsta grund i nya upptäckter och i intensivare utnyttjande av forskningens resultat. Olika mätbara produktionsfaktors betydelse, insats av arbetskraft och kapital, kan inte förklara produktionsökningen utan kvar blir en restpost, vilken är av varierande storlek i olika undersökningar. Denna måste hänföras till kunskaps- och teknikförbättringar och alltså i båda fallen användandet av forskningsresultat. Driver man resonemanget till sin spets, dvs. sträcker ut analysen över en mycket lång tid, finner man givetvis att restfaktorn närmar sig 1, vilket innebär att utvecklingen bestäms helt av vetenskapens och teknikens framsteg.

Även utan att anlägga ett så långt perspektiv står det fullt klart att insatser på forskning och utveckling utgör en nödvändig grundval för framsteg, och att man med all sannolikhet kan påverka utvecklingstakten i ett industriland i positiv eller negativ riktning genom politiska beslut som berör forskningssektorn. Många synes tro att det skulle föreligga något direkt samband mellan de totala forskningsinsatsernas storlek och tillväxttakten, och dessa vill då varmt förorda engagemang koncentrerade till spektakulära och dyrbara områden. Andra betonar dock med skärpa att viktigare än deras absoluta storlek är hur resurserna för forskning och utveckling används. Likaså understryks betydelsen av att det ekonomiska systemet kan ta vara på och nyttiggöra forskningens resultat. I detta sammanhang framhåller man särskilt Japan som exempel. I kronor per invånare satsar man i Japan långt mindre på forskning än de flesta europeiska länder. Detta till trots sker den industriella och ekonomiska tillväxten i Japan långt snabbare. Det gäller i synnerhet inom väsentliga sektorer som baseras på forskning, t. ex. den kemiska och elektroniska industrin. Från att för några årtionden sedan varit kända för att helt kopiera utländska förebilder, bygger japanerna nu upp ett välstånd genom intelligent utnyttjande av egna och andras forskningsresultat.

Den tekniska klyftan

Ett slagord som myntats för några år sedan och som av många accepterats som en korrekt beskrivning av relationerna mellan För- enta staterna och Västeuropa är uttrycket "den tekniska klyftan". Med det har man velat förstå att den amerikanska tekniken skulle vara långt överlägsen den europeiska, och som exempel citeras flitigt den amerikanska dominansen i fråga om t. ex. flyg- och rymdteknik, datamaskiner och kärnenergi. Man har också hävdat att denna klyfta växer på grund av de stora forskningssatsningarna i USA och den splittrade europeiska insatsen. På senare tid har dock åtskilliga röster höjts mot resonemangen, sedan man funnit att inom många områden enskilda europeiska företag hävdar sig väl vid sidan av sina amerikanska konkurrenter. Orsaken här till torde ligga i specialisering och i tekniskt kunnande. Till den klassiska teorin om internationell arbetsfördelning och handel baserad på arbetskraftpris och råvarutillgångar får man alltså lägga ett nytt element: den tekniska kunskapen.

Vad man däremot tror sig ha funnit är att marknadens storlek och klimatet för nyetablering medverkar till att nyutvecklingarna kommer fortare fram i USA än i de flesta andra länder, och att därför nya, expansiva områden får amerikansk dominans. Skulle detta vara riktigt och skulle adekvata europeiska åtgärder främst på marknadsområdet utebli, står vi naturligtvis inför risken av en ökande teknisk klyfta allteftersom existerande material och processer ersätts av nya. Koncentrerade forskningsinsatser kan å andra sidan – kombinerat med effektiv teknisk bevakning – motverka denna utveckling och hålla i vart fall nuvarande relationer oförändrade.

Om existensen av en generell teknisk klyfta mellan USA å ena sidan och Västeuropa och Japan å den andra tills vidare ej kan anses bevisad, är det fullt klart att en sådan föreligger mellan industriländer och u-länder. De senares produktion baserar sig som regel på föga avancerad teknik, och när exportvaror som i många fall utgjort ryggraden i ekonomin tappar sin marknad – t. ex. på grund av syntetiska substitut som utvecklats i högt industrialiserade länder – står man helt oförberedd. Den nuvarande produktionsapparaten i de flesta u-länder saknar möjlighet att anpassa sig till teknikens landvinningar. Ordföranden i det anrika Royal Society i London, P M S Blackett, har i ett föredrag betitlat "The Ever Widening Gap" uppehållit sig vid dessa förhållanden och funnit, att de kapitaltillskott man hittills bedömt som nödvändiga för att sätta igång en självgenererande utveckling i u-länderna utanför den rysk-kinesiska intress sfären, cirka 70 miljoner kronor per år, minst måste fördubblas för att leda till tillräckligt snabba resultat. Insatserna skulle i mycket större

utsträckning än hittills, enligt Blackett, behöva inriktas på specialiserade och avancerade produktionsenheter.

Många ekonomer med u-landserfarenhet har med skärpa framhållit att ett av problemen med teknikexport från industriländer varit att denna inte tillfredsställt u-ländernas sysselsättningsbehov. Vad dessa istället skulle behöva vore arbetsintensiva produktionsmetoder. När det gäller hemmamarknadsprodukter av måttlig teknologisk höjd kan detta resonemang möjligen accepteras. Men de flesta u-länder måste räkna med att i betydande utsträckning leva under betingelsen "exportera eller dö", och för att kunna hävda sig på en världsmarknad med kvalitetsmedvetande kan dessa aldrig utgöra tillräckligt underlag. Billig arbetskraft och härav följande lågpris kan i längden aldrig konkurrera med en med tekniska hjälpmedel framställd och kontrollerad kvalitetsprodukt. Alltför ensidiga satsningar på t. ex. billig textilindustri kan visa sig lika ödesdigert för ett lands ekonomi som exempelvis investeringar i gummiplantager. Det verkar dock som om ansvariga ledare i t. ex. Sydostasien insett detta och nu inriktar sig på att följa den japanska förebilden: att i tid satsa på utveckling av tekniskt avancerade produkter.

Ett begrepp som allt oftare tas upp i utvecklingsdebatten är innovation, dvs. en på forskningsresultat eller en uppfinning baserad produkt med nya och värdefulla egenskaper. Sveriges industriella utveckling under det senaste seklet från ett u-land har i mycket kunnat förklaras såsom baserad på ett antal innovationer, vilka sedan vidareförts och utvecklats. Det synes i dag vara allmänt accepterat att en väsentlig målsättning för politiken på forskningsområdet i vårt land måste vara att skapa en innovationsvänlig miljö, vilket innefattar att tillräckliga resurser måste finnas för forskning och uppfinnarverksamhet å ena sidan och för exploatering av denna verksamhets resultat å den andra.

Om nu resonemanget återföres till u-länderna och deras problem, kan man konstatera att vad som behövs där är både en utvecklingspositiv och en innovationsvänlig miljö. Frågan är om inte den senare faktorn i alltför stor utsträckning förbisetts både i de internationella och de nationella biståndsprogrammen. Om u-länderna på någorlunda jämställd bas skall kunna träda in i en världsgemenskap, fordras nämligen först och främst att de båda inledningsvis omnämnda hindren, trögheten och det begränsade produkturvalet, kan övervinnas. Om u-länderna skall kunna gå vidare är frågan om inte insatser inom vad som i vid mening kan kallas forskningssektorn måste beaktas mycket mer än hittills.

Akademikerflykten

Inom den traditionella u-hjälpen har den högre utbildningen alltid getts stort utrymme. Att ta emot studenter är jämförelsevis billigt och till universitet och forskningsinstitut i t. ex. USA, Kanada, Storbritannien och Frankrike har flockats högt begåvade asiater, afrikaner och latinamerikaner. Generös stipendiering har skett från FN-organs samt privata och statliga fonders sida. De förhoppningar man knutit till dessa studenter om att de skulle återvända och sprida bildningens evangelium i sina hemländer har uppfyllts endast i ringa utsträckning. Efter en kort tid har de sökt nya stipendier eller emigrerat till andra utvecklade länder som kunnat erbjuda naturforskare, läkare eller tekniker bättre och mer välbetalda arbetsmöjligheter. I en hel del fall har de hemvändande överhuvudtaget helt saknat utkomstmöjligheter inom de fält de utbildats för. Men inte ens de universitet som under stora uppoffringar har byggt upp i varje huvudstad eller på andra centralorter har kunnat permanent behålla annat än enstaka idealister som professorer. Förvaltningsapparaten har, med undantag av utrikesrepresentationen, haft lika svårt att erbjuda de välutbildade tillräckligt stimulerande positioner.

Denna "brain drain" har en oroväckande omfattning, även om exakta siffror saknas för hur stor avtappningen av potentiella ledare av forskning, industri och administration i själva verket är. Som exempel anföras ofta att det finns fler utländska läkare i Storbritannien än brittiska läkare i u-länderna och att 6 000 medicinare från de latinamerikanska länderna för närvarande utövar läkaryrket i USA. Liknande förhållanden gäller naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga forskare, tekniker, ekonomer och jurister. Som tidigare påpekats har studenterna ibland fått en utbildning som de inte kunnat nyttiggöra, men dessa fall synes bli sällsyntare, och med få undantag har de underutvecklade hemländerna akuta behov av dessa personer. Deras frånvaro utgör en intellektuell utarmning som undandrar de kvarvarande stimulans, samtidigt som väsentliga uppgifter förblir olösta eller får skötas av otillräckligt kvalificerade personer. Det ferment som skulle kunna göra hela samhället utvecklingsmottagligt uteblir, och den moderniseringsprocess som skulle kunna leda till teknisk och ekonomisk utveckling fördröjs kanske för decennier.

Orsakerna till "brain drain" har studerats av sociologer i många länder och miljöer. Det synes märkligt nog som om det mindre är ekonomiska lockelser som utgör orsaken till flykten av akademiskt utbildade, utan i stället bristen på tillräckligt stimulerande arbetsmiljö och -uppgifter. Särskilt uttalat gäller detta högt utbildade och kompetenta forskare men också i stor utsträckning personer med ut-

bildning för att lösa industriella problem, dvs. ekonomer och ingenjörer. De mest kvalificerade av dessa löper därjämte risken att lockas in i internationella industrikoncerners anläggningar, dit de genom "europeiska" förmåner knyts med livstidskontrakt.

Stöd åt forskning i u-länderna

För att stävja denna forskarflykt borde man från Sverige liksom från andra länder i större utsträckning pröva att ge kraftigt utvidgat stöd åt universitet och forskningsinstitut i olika u-länder i avsikt att hålla kvar de kvalificerade forskarna. Svenska företag i u-länder borde också söka kontakt och utnyttja sådana forskningsinstitut för uppdrag av olika slag. Härigenom skulle man hjälpa till med att skapa en problemlösande apparat, som inhemsk industri och förvaltning kan utnyttja och åstadkomma en innovationsvänlig miljö.

Den akademiskt utbildade och inom universitets- och forskningsväsen verksamma eliten har nämligen möjligheter att verksammare än andra grupper påverka utvecklingstakten. Dess språkkunskaper och internationella kontakter demonstrerar inför den yngre generationen hur anpassning till en modern samhällsordning också kan ge personliga fördelar och status. Om dessa nyckelpersoner kan fås att stanna kvar i hemlandet, får man också lärarkrafter, varigenom behovet av utlandsutbildning minskar. Men för att starta denna utvecklingskedja måste universiteten och forskningsinstituterna erbjuda tillfredsställande utvecklingsmöjligheter för den enskilde, dvs. han måste ges forskningsresurser. Eftersom man inte kan anta att de politiska ledarna alltid finner det förenligt med sin prioritering att satsa knappa resurser på forskningsutgifter, måste u-hjälpsmedel tillföras.

Det kan naturligtvis inte bli fråga om att med utländskt stöd ge forskarna möjlighet att ägna sig åt mer avancerade grundforskningsproblem. Dessa måste i varje fall tills vidare lämnas åt välutrustade forskningsinstitut i ett eller annat högindustrialiserat land. Forskningsanslagen måste ges en klart probleminriktad karaktär och koncentreras till tillämpade områden: medicin, teknik, sociologi, jord- och skogsbruk etc. Forskningsinsatser inom dessa områden kan bli till inkörsportar för införande och anpassning av utländska framsteg till u-ländernas förhållanden. I enstaka fall kan kanske innovationer av internationell betydelse springa fram ur denna miljö. Sådana forskningsinsatser bör såvitt möjligt byggas upp på institutionssamarbetets grund.

Att från svensk sida stödja u-landsforskning inom områden där vi inte har framstående expertis torde inte vara ändamålsenligt. At-

skilliga forskargrupper i vårt land sitter dock inne med kunskaper som med fördel skulle kunna appliceras på u-landsproblem. De har i många fall starka personliga engagemang i u-hjälpen men saknar möjlighet att ge utlopp för detta inom det område de är experter på. Möjligheterna för dessa att finna medel för att driva forskning inriktad på att lösa u-landsproblemen är dock små, liksom tillfällena att få personlig erfarenhet av att arbeta i u-länder. På detta område skiljer vi oss på ett ofördelaktigt sätt från t. ex. Nederländerna, där universitetsforskningen i många fall inriktas på att bearbeta vetenskapliga och tekniska problem av betydelse för t. ex. jordbrukets och boskapsskötselns utveckling i tropiska länder, och där nära samverkan upprätthålls med forskningsinstitutioner i u-länder.

Några grupper åtnjuter SIDA:s stöd för vissa forskningsuppgifter, delvis bedrivna vid svenska institut och delvis i u-länder. Dessa faller inom familjeplanerings- och livsmedelsförsörjningsområdena. Insatserna har dock begränsats till vissa med direkta biståndsprojekt sammanhängande undersökningar. I jämförelse med vad som av andra svenska myndigheter läggs ned på forskningsprojekt av begränsat nationellt intresse har emellertid insatserna varit ytterligt blygsamma. Uppgifterna har engagerat enbart ett litet antal forskare vid några få institutioner. Att systematiskt gå igenom vårt lands forskningspotential har inte ansetts befogat. Detta är så mycket mer beklagligt som det finns gott om fält, där verkligt framstående svenska forskargrupper skulle kunna engageras i aktiv u-landsinriktad forskning. Ett sådant område utgör den tillämpade genetiken, dvs. växt- och husdjursförädling. Ett annat område av mycket stort värde utgör den tillämpade mikrobiologin. Här kan citeras vad en särskild utredningsgrupp inom SIDA ledd av generaldirektör Bror Rexed uttalade på hösten 1966:

"Den mikrobiologiska och biotekniska forskningen bör kunna få stor betydelse för näringsförsörjningen, som tillsammans med familjeplaneringen kommer att reglera utvecklingen i u-länderna avseende tillgång respektive efterfrågan på livsmedel. Svensk mikrobiologisk forskning intar en i vissa avseenden ledande internationell position. Dessutom synes steget mellan grundforskning och tillämpad forskning på detta speciella forskningsområde vara osedvanligt kort på grund av möjligheten att snabbt omsätta teoretiska problemlösningar till praktiskt användbara resultat, ett förhållande som understryker denna forsknings lämplighet i u-landssammanhang. Utsikterna till snabba praktiska resultat synes också innebära att man på detta område liksom inom fertilitetsforskningen ej bör stå inför en lika klar principiell skillnad mellan grund- och tillämpad forskning som ofta eljest är fallet. Mikrobiologi och bioteknik kompletterar dessutom de redan

etablerade forskningsgrenarna jordbruk och nutrition inom prioritetsområdet näringsförsörjning.”

Till detta kan tilläggas att just mikrobiologin ger en möjlighet att åstadkomma proteinrika livsmedel och livsmedelstillsatser. Proteinbristen anses i de flesta underutvecklade områden vara svårare än kaloribristen. För mikrobiologisk produktion äger ju dessutom länderna med väsentligt varmare klimat än vårt särskilda fördelar. Värdefulla jäsningsprodukter skulle därför, liksom i Japan, också kunna ge upphov till industrier med potentiella exportmöjligheter. SIDA:s kallsinnighet när det gäller att satsa medel på utvecklandet av mikrobiologisk teknik, ter sig mot denna bakgrund lika ofattbar som avfärdandet av den tillämpade genetikens möjligheter att inom den svenska utsädesförädlingens ram bidra till en förbättring av u-ländernas äggviteförsörjning. Ett stort antal svenska institutioner har nyligen positivt besvarat en rundfråga från FN om möjligheterna att ställa erfarenheter och expertis på proteinområdet till förfogande.

Också inom svensk industri finns kompetens och intresse för att bearbeta u-landsproblem, gärna i samverkan med i dessa lokalt förankrad industri. Åtskilliga framstötter till statsmakterna i denna riktning har under årens lopp gjorts från t. ex. läke- och livsmedelsindustrierna, men den officiella attityden gentemot gemensamma engagemang har varit kallsinnig eller avvisande. Mindre intresse har väl ännu så länge visats från maskintillverkare inom olika grenar, men också de har en stor kunskap som skulle kunna tas till vara för nyttiggörande av u-ländernas tillgångar, såsom i fråga om fiberråvaror och lågprocentiga malmer eller för tillvaratagande och bättre utnyttjande av existerande eller potentiella livsmedelstillgångar.

Det vill synas som man varken inom SIDA:s ledning eller inom regering och riksdag fattat den betydelse forskningen måste tillmätas som faktor i den ekonomiska tillväxten även i u-länderna. Inte heller har man kunnat eller velat medverka till att u-landsinriktad forskning i större skala kunnat hållas igång vid universitet och forskningsinstitut. I stället för att sätta in sina resurser på att hjälpa u-länderna att utveckla metoder för att lösa sina problem har man skickat ut experter med färdiga lösningar, vilka nog inte alltid visat sig adekvata.

När svenska regeringen nu målmedvetet satsar på att använda forskare och forskningsresultat för att påskynda vårt lands ekonomiska utveckling, är det märkligt att man inte också vill ge u-länderna samma möjligheter. Här måste en ändring ske. Om inte betydligt vidgade forskningsinsatser kan åstadkommas inom ramen för SIDA:s budget, måste – som bl. a. Elisabet Sjövall i riksdagen föreslagit – skapas ett särskilt organ som kan stödja u-landsinriktad forskning,

bedriven såväl vid svenska institutioner och industrilaboratorier som i u-länderna. En sådan ordning skulle givetvis också erbjuda den fördelen, att ingen dvärgalåt kan höras om att till SIDA anvisade medel förbrukas inom svenska institutioner.

Ett sådant organ måste ges en bred förankring i forskarvärlden så att det kan bedöma förslag och finna lämpliga arbetsformer för att genomföra projekt inom hela det vetenskapliga och tekniska fältet. Det bör systematiskt inventera kompetensen och intresset för u-landsforskning vid svenska forskningsinstitutioner och i samverkan med SIDA avgöra vilka projekt som kan vara mest värdefulla från u-hjälpens synpunkt. Goda kontakter måste också upprätthållas med de olika FN-organ som behandlar problem med vetenskaplig anknytning och med de internationella vetenskapliga unionerna. En inkörsport till u-landsinstitutioner vore att satsa på de forskare som med svensk eller internationell stipendiering vistats någon tid i vårt land. Även om vi när det gäller våra bilaterala hjälpprogram i stort måste begränsa det till ett fåtal länder, borde våra insatser på forskningsområdet kunna ges en vidare ram. Kraftsamlingen bör i stället ske beträffande sådana vetenskapliga och tekniska fält, där svensk vetenskaplig kompetens är särskilt skickad att samverka med institutioner i olika u-länder och kan bidra till lösandet av väsentliga försörjnings- och utvecklingsproblem.

Industrins ansvar

Det brister emellertid inte bara på den statliga sidan. Också de i u-länder etablerade svenska företagen har en hel del underlåtenhet på sitt samvete. Företagen synes alltför ofta slå sig till ro med att man genom sin verksamhet skapar arbetstillfällen åt befolkningen och valutainkomster, som kan utnyttjas för inköp av industriprodukter från USA och Europa. Detta är emellertid otillräckligt. Med arbetet i u-land följer ett ansvar att med råd och dåd bistå i skapandet av en utvecklingspositiv miljö. Några svenska företag har varit föredömliga i detta hänseende, men i de flesta fall torde finnas stor plats för förbättringar. Torsten Gårdlund konstaterar t. ex. i sin för övrigt mycket positiva bok om Lamco att insatserna från företags sida begränsats till intern utbildning och till viss praktik för elever från yrkesskolor. Detsamma synes, enligt en radioserie som sändes i början av 1968, gälla företagen i Indien och Pakistan.

Ett sätt att hjälpa u-länderna kan t. ex. vara att inte sträva efter självförsörjning i fråga om allehanda tjänster. Att lära sig samarbeta med lokala leverantörer av varor och tjänster är förvisso ingen sinekur, men det kan ge erfarenheter och good-will som var på sitt sätt i

det långa loppet blir företaget till gagn. Kan man ingjuta ett kvalitetsmedvetande och -ansvar som sträcker sig utanför fabriksområdet, då har man hjälpt till att sätta igång en process, vars verkningar kan sträcka sig mycket långt. Att stimulera inhemska tekniker och arbetare att komma med förslag i fråga om teknik eller administration borde ställa sig lika naturligt i u-land som i Sverige.

I detta sammanhang måste understrykas nödvändigheten av att svenska företag där så är möjligt söker bygga upp kontakter med de universitet och forskningsinstitut som finns i etableringslandet. Dessa har i många fall både kompetens och utrustning som företagets driftspersonal kan få utnyttja, varigenom man inte ständigt blir beroende av ett avlägset moderföretags problemlösare. I vårt land, liksom i många andra industrialiserade länder, sker daglig tillförsel av nytt vetande till industrin genom resultaten av direkta uppdrag som utlagts på institutioner av olika slag. Från industrins håll söker man alltmer medvetet att knyta kontakt t. ex. med högskoleinstitutioner, även sådana som ligger utanför det egna fackområdet. Industriell kontakt utgör livsluft för den tillämpade forskningen, och detta gäller u-länderna i minst lika hög grad som Sverige. Kontakterna kan säkert underlätta rekryteringen till företaget t. ex. av goda tekniker och stärka dess lokala förankring. Företag med goda kontakter med universitet och forskningsinstitutioner kan också vara mindre utsatta för politiska regeringsskiftens konsekvenser än sådana vars enda kontakter ligger på det administrativa planet.

Överförandet av tekniskt kunnande från en fabrik i ett industrialiserat land till en i ett u-land saknar inte svårigheter. Riskerna för felinvesteringar i u-länder påtalas ofta. De skulle säkert reduceras om man har möjlighet till vetenskapligt och tekniskt samarbete med lokala instanser.

I Sverige klagar man över amerikanska och västeuropeiska koncerner som sätter upp tillverkningsföretag i Sverige men låter dessa arbeta helt utan kontakt med svenska universitet och branschforskningsinstitut. Svenska dotterföretag utomlands är emellertid inte alltid mer angelägna om kontakter med lokala forskningsinstitutioner utan kan komma att arbeta fristående från sin omgivning. I synnerhet i u-länderna är det synnerligen önskvärt att företagen strävar att skapa kontakter med forskningsinstitutionerna inom landet. Det är inte sällsynt att dessa beroende på den outvecklade industriella miljön blir isolerade och kommer att koncentrera sin verksamhet på rent teoretiska arbeten utan praktisk anknytning. Ett tekniskt avancerat dotterföretag till en koncern med en betydande egen forskning kan göra väsentliga insatser för att påverka forskningssituationen i landet. Dessutom kan de själva i sin verksamhet ha nytta av dessa kontakter.

Som exempel kan nämnas att flera internationella företag t. ex. i läkemedelsbranschen bygger upp forskningslaboratorier i Indien och nästan helt sysselsätter lokal personal.

Både internationellt statligt bistånd och industriell etablering i underutvecklade länder medför en mängd problem som måste lösas på kort sikt. Det kan ha varit naturligt att man inte hinner begrunda de långsiktiga perspektiven, såsom forskningens betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Vill man få till stånd en tillväxt som kan ge befolkningen i u-länderna en acceptabel försörjning, räcker emellertid inte det nuvarande systemet. Många faktorer är förbisedda. U-hjälpens innovationsproblematik ligger i att kunna rätt ställa problemen, att finna sammanhangen och ange lösningarna. Det är vad forskaren dagligen sysselsätter sig med. En kraftfull svensk insats syftande till en ökning av forskningspotentialen i u-länderna, helst i samverkan mellan stat och näringsliv, är sannolikt det mest effektiva bidraget vi just nu skulle ge i våra försök att avvärja den "mörknande framtid" som nu ser ut att bli vår.

Våra pedagogiska uppgifter i u-länderna

I Behovet av handledning

U-hjälp är inte bara en fråga om pengar och materiella resurser. Vad u-länderna i hög grad saknar är personlig förmåga att utveckla en modern effektiv produktion, sådan som man finner i de utvecklade länderna. Även i de u-länder, där den skolmässiga utbildningen tagit ett steg framåt, saknar man ofta de speciella kunskaper och erfarenheter som behövs för att införa moderna produktionsmetoder och framför allt för att organisera olika verksamheter effektivt.

Mellan de utvecklande länderna kan sådana kunskaper i stor utsträckning överföras med hjälp av böcker och andra skriftliga dokument. Vore det bara fråga om att sprida sådana skriftliga meddelanden, vore u-hjälpsproblemet lätt att lösa. U-hjälpen bleve också i detta avseende billig. Men det är ett välkänt pedagogiskt förhållande, att eleven behöver *handledas* av lärare för att tillägna sig ett studiematerial. I varje fall kan detta påskynda den pedagogiska processen. Det är behovet av lärare som gör vårt eget skolväsende så dyrbart. När det gäller överföring av kunskaper till u-länderna är behovet av handledning uppenbart, bl.a. därför att vi önskar påskynda deras utveckling. Behovet av personlig handledning har också satt sin prägel på den "technical assistance" till u-länderna som har utvecklats. Tusentals "experter" har förflyttats till u-länderna för att där tjänstgöra som "handledare".

Detta förhållande gör inte bara det "tekniska biståndet" dyrbart. Det reser också stora organisatoriska problem. Det gäller att på ett effektivt sätt sammanföra de utvecklade ländernas resurser av kunskaper, representerade av olika "experter", med de utvecklingsbehov som finns i u-länderna. Uppgiften är jättelik och komplicerad, om den skall lösas på ett effektivt sätt. I många u-länder saknas kunskaper om rationella handlingsätt på samhällets alla verksamhetsområden. Å andra sidan står inte de utvecklade länderna redo med för uppgiften beredda "lärarkrafter". Insatsen måste därför i stor utsträckning improviseras. Personer som varit inställda på helt andra uppgifter på hemmaplan måste mobiliseras för uppgiften som handledare i u-länderna.

När den svenska u-hjälpen nu står inför en stor expansion, aktualiseras frågan hur vi skall mobilisera de experter som finns på olika håll i vårt samhälle för att överföra de kunskaper vi har, men som u-länderna saknar. Organisatoriska hinder måste övervinnas för att vi skall kunna tillhandahålla de bästa resurser vi har, och metoder måste utvecklas för att utföra "handledningen" på ett effektivt sätt.

II Förstärkning av u-ländernas skolmässiga utbildningssystem

På längre sikt måste u-länderna själva lösa sina produktionsproblem med egna personella resurser. Deras utbildningssystem är nu svagt utvecklat, kvantitativt och kvalitativt. Bland annat av språkskäl måste man dock räkna med att särskilt den lägre allmänbildande undervisningen måste skötas av inhemska lärare. U-hjälpsinsats på detta område blir främst aktuell vid utbildningen av lärare och i den högre utbildningen, särskilt på universitetsnivå.

Den entusiasm för u-hjälp som nu finns bland grupper av yngre akademiker borde kunna kanaliseras för sådana läraruppgifter. Man skulle på detta sätt kunna utnyttja det svenska akademikeröverskott som hotar på vissa områden. Tyvärr kommer sådana överskott främst att uppstå på det humanistiska området, och det är främst naturvetenskaplig-teknisk utbildning som u-länderna behöver. Större behov finns i u-länderna av utbildning på det samhällsvetenskapliga området, där även överskott av svenska akademiker kan uppstå. U-länderna behöver förstärka sin utbildning för administration, organisation och "management".

I varje fall behövs för tjänst i u-länderna en omskolning av de svenska färdiga akademikerna, inriktad på u-ländernas "praktiska" problem. Man kan tänka sig en sådan omskolning för utbildning som gäller kooperation, facklig organisation, stadsförvaltning, företagsledning och central statlig verksamhet. En utbildning för sådana läraruppgifter kan för att få en tillräckligt praktisk inriktning kombineras med praktik inom motsvarande svenska organisationer. Plus en utbildning om u-ländernas speciella problem.

III Tekniskt bistånd

Den skolmässiga utbildningens effekt på u-ländernas samhällsutveckling är emellertid långsiktig. För att påskynda u-landsutvecklingen gäller det att snabbt överföra kunskaper och erfarenheter om modern produktion, administration etc. direkt till respektive samhällsområden. Det är denna väg man hittills främst prövat inom internationell och svensk "technical assistance". Personer med praktisk erfarenhet

från olika områden av samhällslivet har rekryterats som experter för att tjänstgöra på motsvarande område i ett u-land. På detta sätt har sådana experter som arkitekter, statistiker, läkare, tekniker m.fl. sänts ut för att infogas i ett u-lands motsvarande miljö. I regel har de haft tjänstledigt från sitt hemmajobb, dit de efteråt återvänt.

Antalet icke lyckade sådana uppdrag har varit relativt stort. Tiden i u-landet har ofta varit för kort. Experten har varit mindre effektiv, när han fått arbeta isolerad från det "team" i vilket han ingår hemma. Och det har i regel saknats den förberedelse, i form av studier av u-landets förhållanden, som hade behövts.

Denna linje med "experter" rekryterade från hemmamiljön kommer väl att fullföljas. Man får förutsätta, att de kommer att utväljas med samma omsorg som hittills. De kommer att uppnå en god erfarenhet om u-landets förhållanden, först när de avslutat sitt uppdrag. Men det borde vara möjligt att förbereda dem bättre för sin uppgift genom studier av u-landets förhållanden. En möjlighet vore att anordna kurser på sommaren vid ett eller ett par svenska universitet. Tanken på en sommartermin vid våra universitet borde kunna kombineras med u-landsutbildning. De blivande experterna skulle då under ett par månader inte bara kunna studera allmänna u-landsfrågor utan även få kontakt med experter som tidigare arbetat i vederbörande u-land.

IV *Det svenska samhällets resurser för tekniskt bistånd*

Det är naturligt att vi framför allt inriktar vår u-hjälp på områden där vi har speciell sakkunskap. Det kan vara inom offentlig administration, kooperation, facklig organisation, medicin inklusive familjeplanering, forskning och forskningsorganisation.

U-ländernas näringsliv domineras av deras jordbruk. Detta bedrivs i regel under helt andra naturliga förutsättningar än vårt eget, i stor utsträckning i ett tropiskt klimat. Svenskt jordbruk har därför mycket liten erfarenhet som kan överföras. Det krävs särskild utbildning för u-landsexperter på detta område. Rekryteringen av experter får därför främst begränsas till det akademiska området.

Annorlunda förhåller det sig på industriområdet. I Sverige finns de flesta grenar av industriproduktion representerade. Det gäller visserligen att anpassa u-ländernas industriföretag till dessa länders speciella förhållanden. För bistånd på detta område krävs sålunda allmän u-landskunskap. I tekniskt avseende krävs också en anpassning till u-ländernas rikliga tillgång på arbetskraft. Erfarenheten visar emellertid i stort sett att de tekniska metoder som används i utvecklade länder är så överlägsna, att omställningen av produktionen till

mera arbetskrävande metoder i regel blir marginell. Den blir i regel inte större än att problemen kan lösas av våra tekniker. Man kan därför räkna med, att de som arbetar i svensk industri utan större omställning, fränsett anpassningen till de sociala och institutionella förhållandena, kan utnyttjas som experter i u-länderna.

Det svenska u-landsbiståndet är i huvudsak statligt, medan våra industriföretag i huvudsak är privata. Här uppstår därför problemet att *kombinera statlig insats och privat näringsliv*. Om detta problem inte kan lösas, innebär det, att vi inte kan ge det bidrag som svarar mot våra resurser och u-ländernas behov.

Hittills har problemet främst lösts med den sedvanliga metoden, att enskilda personer från industrin flyttar över till statlig anställning som u-landsexperter. Med fördel kan denna metod användas för personer som uppnått pensionsåldern. Man kan vidga rekryteringen genom att industriföretagen "lånar ut" personal, som efter avslutat expertuppdrag återvänder till sin svenska arbetsplats. Man borde kunna räkna med ett växande intresse för en sådan utlåning, därför att u-landsbidrag ingår i den allmänna samhällsram inom vilken den privata industrin kommer att arbeta. Det bör dessutom ligga i den privata industrins intresse att på detta sätt vidga erfarenheten för sina anställda; detta borde främst gälla anställda, som en företagsledning räknar som sina mest lovande förmågor. För att stimulera denna utlåning kan det visa sig lämpligt att söka nå samförstånd beträffande de allmänna riktlinjerna genom diskussioner mellan staten och representanter för den privata industrin.

V *Hur mobilisera de privata företagens kapacitet för tekniskt bistånd?*

a. Management-avtal

Inom industriföretagen arbetar de anställda som "team", inom vilka var och en är specialiserad. Den insats den enskilde kan göra är starkt begränsad i förhållande till vad hela företaget med sin organisation kan åstadkomma. I företagen finns framför allt representerad en förmåga till "management", dvs. till koordinering av de anställdas insatser, en förmåga som ofta saknas i u-länderna. U-biståndet skulle därför vinna i effektivitet, om företagen som helhet kunde engageras för en u-landsinsats.

Föredömliga exempel finns på hur svenska företag åtagit sig "management" av ett företag i ett u-land. I ett sådant kontrakt kan ingå utbildning av de anställda som rekryterats från u-landet, så att de successivt kan överta olika funktioner i det nya företaget. Att engagera ett

företag för en sådan management-uppgift kan sålunda innebära, att u-landspersonal får möjlighet till praktik och annan utbildning inom det svenska företaget. Att sluta ett sådant management-kontrakt fordrar omfattande och detaljerade affärsmässiga förhandlingar av ett mera komplicerat slag än när det gäller att engagera en enskild expert. Det statliga u-hjälpsorganet måste vid en sådan förhandling vara utrustat med affärsmässig sakkunskap. Speciellt komplicerade problem uppstår, då det gäller att bedöma den förlust som uppstår för det svenska företaget, därför att dess ledning på grund av u-landsuppdraget får mindre möjlighet att ägna sig åt andra uppgifter som gäller det egna företagets utveckling. Företagens konjunkturella och personella förutsättningar för att åta sig sådana management-uppdrag kan växla. Man får därför räkna med att den "management fee" de begär kommer att bli olika stor och bör därför också räkna med att förhandlingar bör upptas med flera företag, när det gäller ett visst industriprojekt. Man får därefter jämföra deras anbud med hänsyn tagen till både pris och kvalitet.

Det är angeläget att sådana avtal utformas så, att det svenska företaget har ett intresse av att u-företaget utvecklas effektivt. Detta kan belysas i efterhand genom en opartisk granskning av u-företagets verksamhet. Gäller det ett u-företag, som drivs med vinstsyfte, kan en metod vara, att det svenska företaget med ett större eller mindre belopp går in som delägare i u-landsföretaget. Det kan även ske så, att det svenska företaget enligt avtalet skall leverera vissa råvaror eller delar till u-företaget, och sålunda får ett intresse av att det har framgång. Att på förhand uppställa regler för hur sådana management-kontrakt skall utformas är inte möjligt. Dessa får bli resultatet av en affärsmässig förhandling från fall till fall.

b. Lokalisering av svenska företag till ett u-land

Intresset för u-landsföretagets framgång blir naturligtvis störst när det får formen av ett led i ett svenskt företags verksamhet. Detta kan i sådana fall självt satsa hela det investerade kapitalet eller eventuellt finna partners i u-landet eller på annat håll.

En sådan insats blir givetvis beroende av inställningen till utländska privata företag i u-länderna och av dessas planering. I de flesta u-länder är man inställd på en planmässig utveckling av industriproduktionen. Genom överläggningar med u-landet får man då skaffa sig en garanti för, att etableringen sker i enlighet med det mottagande landets önskemål.

Det är i sådana fall vanskligt att blanda svenska statliga och privata intressen, även om den svenska staten, som ett led i sin u-lands-

politik, har intresse av att sådana u-landsinvesteringar kommer till stånd. Men skulle man inte här kunna använda stimuleringsmetoder som liknar den som tillämpats i den svenska *lokaliseringpolitiken*? Utvecklingsområdet är här ett u-land i stället för en svensk landsända. En lokalisering till u-land bör ofta möta ett minst lika stort motstånd ur företagsekonomisk synpunkt som lokalisering till vissa svenska landsdelar. Motståndet bör främst gälla initialt, medan man kan hoppas att företaget i längden kommer att löna sig.

De metoder som används i svensk lokaliseringspolitik är välkända: frisläppande av investeringsfonder, upprättande av särskilda lokaliseringsfonder, som i första hand kan användas för lån och undantagsvis för bidrag till investeringskostnader, samt slutligen – i u-land särskilt viktigt – bidrag till skolning och omskolning av arbetskraft.

Sådana stödåtgärder skulle kunna begränsas till vissa u-länder till vilka vi vill koncentrera vår insats. Kanske också till vissa "utvecklingsområden" inom dessa. Olika svenska företag skulle kunna stödja varandra lokalt. En sådan lokal koncentration av den svenska insatsen skulle kunna bilda underlag för gemensamma anordningar, sådana som skolor för de svenska familjernas barn. Man skulle också till sådana områden kunna förlägga den allmänna u-hjälpens skolor för yrkesutbildning. Verksamheten finge givetvis samordnas med det mottagande landets politik, särskilt vad gäller prioriteringen av olika slag av produktion.

Man kan sedan hoppas att sådana "utvecklingsområden" i u-länderna skulle kunna bli en gynnsam grogrund för inhemska företagsbildningar. Man skulle på detta sätt få den "linkage effect" som ofta varit svag hos industriföretagen i u-länderna. Man skulle genom den "handledning" som ges av yrkesskolor och inom de svenska industriföretagen få en lokal tillgång till erfarna industriledare, tjänstemän och arbetare. Bland dessa kan finnas folk som kan bli företagsgrundare, främst när det gäller tillverkning av produkter som kompletterar de svenska företagens produktion. "Utvecklingsområdena" skulle på detta sätt kunna bli "growth points" för u-landets industri.

VI Sammanfattning

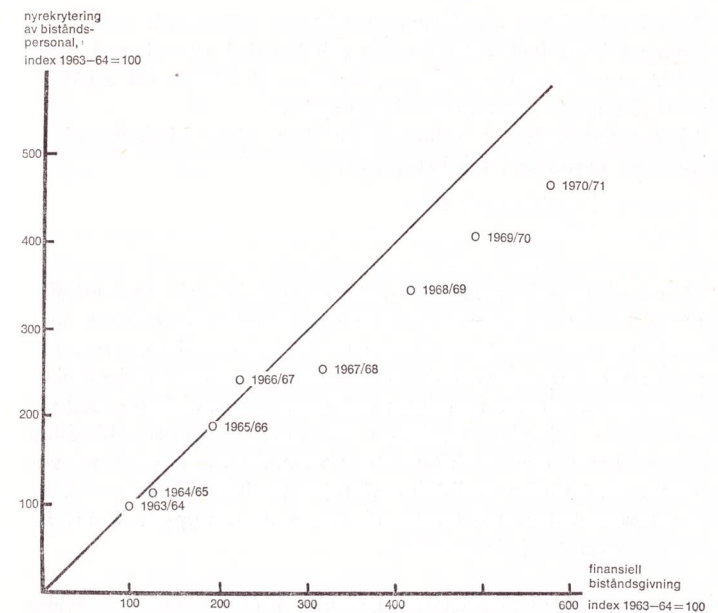
Hjälpen till u-länderna måste, vid sidan av det finansiella stödet, ta formen av ett överförande av erfarenheter om modern produktion och annat slag av verksamhet. Detta är en jättelik pedagogisk uppgift. Det ligger i u-ländernas natur, att denna hjälp, om den skall kunna påskyndas, måste ta formen av personlig handledning. Den skolmässiga utbildningen av u-ländernas ungdom kan först på längre sikt ge större resultat. Våra möjligheter till insatser inom u-länder-

nas utbildningsväsende är dessutom begränsade. Ett bistånd som ger snabbare resultat måste därför främst inriktas på överföring av kunskaper direkt från vårt näringsliv; det blir främst fråga om vuxenutbildning. Vi har ett antal organisationsområden och vetenskapliga områden där vi bör ha mycket att ge. På jordbrukets område är, på grund av olika naturförhållanden, vår förmåga att "handleda" starkt begränsad. Stora möjligheter bör vi däremot kunna ha på industriområdet. En möjlighet, som bör utnyttjas, är att industriföretagen i större utsträckning "lånar ut" experter, som anställs i statlig u-landstjänst. Men mera effektivt kan ofta vara att företagen själva engageras för bistånd till u-länderna. Detta kan ske genom att det statliga biståndsorganet gör avtal med privata företag om "management" av ett industriföretag i ett u-land. Ännu mera effektivt blir emellertid troligen insatsen om företagen kan stimuleras att lokalisera produktion till u-landet. För att stimulera till detta bör vissa "utvecklingsområden" i u-land jämföras med dem vi har inom landet. Vissa av de metoder, som tillämpas i lokaliseringpolitiken inom landet, bör kunna utsträckas till att gälla de "utvecklingsområden" i u-länder, som utvalts till att bli föremål för vårt u-landsbistånd.

Rekrytering av biståndspersonal och den svenska arbetsmarknaden

Inledning

Rekrytering och temporär förflyttning av kvalificerad arbetskraft till u-länderna är en väsentlig del i den svenska biståndsaktiviteten. Den finansiella hjälpverksamheten och överföringen av kunskapskapital har hittills ökat tämligen parallellt och väntas även i fortsättningen göra så enligt figuren nedan.



I juni 1968 var 631 personer verksamma i fältverksamheten.¹ Denna personalstyrka har kunnat ställas till det statliga utvecklingsbiståndets förfogande tack vare rekryteringsverksamhetens betydande intensifiering. Samtidigt kan konstateras att biståndspersonalen utgör endast ca 2,6 promille av motsvarande utbildningsgrupper på den svenska arbetsmarknaden.

Rekrytering av biståndspersonal är *conditio sine qua non* för utvecklingssamarbetet men har enbart marginell betydelse för den totala svenska arbetskraften. Detta paradoxala förhållande gör det angeläget att belysa rekryteringen av biståndspersonal från vanliga arbetsmarknadsekonomiska synpunkter. Syftet med denna rapport är att belysa de reala och institutionella förutsättningarna för ett ökat personellt bistånd till u-länderna. Diskussionen bortser från frågans vidare – främst moraliska – implikationer.

I Bistandsverksamheten – en speciell arbetsmarknadssektor

Efterfrågan på biståndspersonal

Utvecklingsbiståndet efterfrågar kvalificerad arbetskraft som är fullt kompetent i sitt fack och är villig och kapabel att arbeta i u-land. Fordringarna specificeras sedan givetvis med hänsyn till arbetsuppgifterna inom de olika utvecklingsprojekten.

Biståndspersonalen i u-landstjänst kan efter biståndprojektets huvudman uppdelas i två kategorier:

- Personal i multilateral tjänst
- Personal i bilateral (svensk eller nordisk) tjänst.

Den multilateral personalen arbetar inom projekt som administreras av Förenta nationerna eller dess fackorgan. Hos den s. k. multilateral experten förutsätts i regel universitetsutbildning samt minst 8–10 års yrkeserfarenhet. Den multilateral experten har i allmänhet till uppgift att biträda regeringar och statliga myndigheter med råd i organisations- och planeringsfrågor. För uppdrag som s. k. biträdande experter inom den multilateral verksamheten efterfrågas yngre personer med färdig utbildning (i regel på högskolenivå) och med viss yrkeserfarenhet. De biträdande experternas uppgift är att bistå ordinarie experter i deras arbete.

¹ De svenska bistandsarbetarna tjänstgör i 66 av "tredje världens" länder. Omkring 60 % av personalstyrkan stationeras i 7 sk huvudmottagarländer (Tunisien, Tanzania, Kenya, Etiopien, Pakistan, Indien, Zambia).

Den bilaterala biståndspersonalen arbetar inom projekt som administreras genom Styrelsen för internationell utveckling (SIDA). Anställningskraven är kvalificerad utbildning och yrkeserfarenhet motsvarande projektets mål och organisatoriska uppbyggnad. Även den svenska fredskårspersonalen hör till denna kategori. Fredskårsten är i riktlinjerna definierad som en ung person på mellannivå vilken i ett u-land kommer att träffa en medarbetare, counterpart, eventuellt flera medarbetare, som han/hon skall göra till arvtagare av sina kunskaper och färdigheter.

Biståndspersonalens fördelning efter anställningstyp och ålder framgår av tabell 1.

Tabell 1: Svensk personal i u-landstjänst den 30.6.1968

Ålder	Multilateral personal experter	bitr experter	Bilateral personal	Fredskårs- deltagare	Samtliga
–24	–	1	–	57	58
25–34	33	53	58	44	188
35–44	59	26	109	8	202
45–54	78	1	56	–	135
55–64	27	–	15	–	42
65–	5	–	1	–	6
Summa	202	81	239	109	631

Den multilateral biståndspersonalens andel uppgår till ca 45 % av den totala fältstyrkan. Omkring var sjätte bistandsarbetare tillhör fredskåren.

För hela fältpersonalen ligger medianåldern vid ca 38 år. Om fredskårens personal borttages höjs medianåldern till ca 40 år. Åldersfördelningen återspeglar de olika biståndprojektens skiftande krav på yrkeserfarenhet. Det kan noteras att någon diskriminering av äldre arbetskraft ej synes förekomma.

Rekryteringen till samtliga typer av biståndstjänster sker genom SIDA.² Efterfrågan på biståndspersonal är centralt registrerad och dokumenterad. Den aktuella efterfrågan kan vid varje tillfälle kvantifieras.

²SIDA har vid multilateral projekt att föreslå kandidater till det internationella organet som självt avgör vilka kandidater som skall underställas tjänstgöringslandets myndigheter. För samtliga fältuppdrag – och detta gäller också inom SIDA:s program – gäller att mottagarlandet måste godkänna en bistandsarbetare innan han anställs.

fieras såsom beståndet av fältpersonal samt antalet lediga tjänster.³ Trots denna centralisering och överskådlighet på efterfrågesidan är biståndspersonalens arbetsmarknad heterogen. Yrke och utbildning sammanfaller som bekant i olika grad. Olika utbildningsvägar kan i varierande grad leda fram till bestämda u-landsbefattningar. Vissa biståndsuppgifter kan endast fullgöras av en väl specificerad utbildningsgrupp (läkare, veterinärer, apotekare). Andra uppdrag kan fullständigt verkställas av kvalificerad personal med helt skiftande utbildningsbakgrund (utbildningsplanerare, administratörer, informationsexperter). Man kan tala om en rad delmarknader, som är mer eller mindre skarpt avgränsade från varandra. Efter längre u-landstjänst gäller dock en högre grad av utbytbarehet (t. ex. projektledning, nationell eller internationell samordning).

Biståndspersonalens utbildningsnivå är hög. Drygt 70 % av biståndsarbetarna har universitets- eller högskoleutbildning. Akademikernas andel bland de FN-anställda är något högre än genomsnittet.

De i mitten av år 1968 i tjänst varande biståndsarbetarnas fördelning på yrkesgrupper redovisas i tabell 2.

Tabell 2: Biståndspersonalens yrkesstruktur 1968

PEX-kod ⁴	Arbetsområde	Relativ fördelning
00	Tekniskt arbete	15,0
01	Kemiskt och fysikaliskt arbete	14,1
02	Biologiskt arbete	10,7
03	Medicinskt arbete	7,5
04	Trafik-, transport- och telearbete	4,1
05	Yrkeslärare- och instruktörsarbete inom jordbruk, industri, kontor och "home economics"	12,3
10	Socialt och psykologiskt arbete och personalarbete	2,2
12	Ekonomiskt och statistiskt arbete	18,1
13	Administrativt arbete och databehandlingsarbete	7,0
14	Biblioteks-, arkiv-, musei-, språk- och översättningsarbete	1,5
15	Pedagogiskt arbete	7,5
		100,0 %

³Varje månad skickar SIDA ut publikationen "Lediga u-landsuppdrag" kostnadsfritt till intresserade.

⁴PEX, *Classification of Occupations for Posts and Experts*, SIDA 1968

Nära två tredjedelar (64 %) av biståndspersonalen tillhör "tekniskt, naturvetenskapligt, medicinskt och kommunikationstekniskt arbete" (huvudområdet o) med tyngdpunkt på de tekniska yrkena. Tämmligen stort är inslaget av nationalekonomer, företagsekonomer och statistiker.

Förutsägelserna för biståndspersonalens utveckling sammanfattas i följande tablå.⁵

	1967/68 ⁶	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73
Personal i tjänst (vid budgetårets slut)	631	700	800	900	1 000	1 100
Rekrytering (utresa) under budgetåret	283	390	450	520	580	640

Ca 35 % av rekryteringen avser sysselsättning inom verksamhet som leds av Förenta nationerna eller dess fackorgan. Den bilaterala personalens resp. fredskårens andel i tillskottet beräknas till ca 35 % resp. 30 %.

Biståndsarbetet utgör enligt prognosen ett expanderande verksamhetsfält för kvalificerad arbetskraft. Den framtida sysselsättningsnivåns nedre gräns kan med ganska stor säkerhet förutsägas för åtminstone en femårsperiod. Detta beror på att biståndsplanningen har tagit allt mer fasta former och bygger i viss utsträckning på ingångna internationella överenskommelser.

Målvariabeln för personalplaneringen är arbetsstyrkans numerär inom ramen för de olika biståndsprojekten. Under tiden 1 juli 1968 till 30 juni 1973 planeras en nivåökning med ca 75 %. Expansionen och ersättningsbehovet p.g.a. hemvändande biståndsarbetare⁷ kräver ett nyttillskott av ca 2 600 personer under denna 5-årsperiod. Nyrekryteringsbehovet är således 5,5 gånger större än ökningen av personalstocken. Av materialet framgår att rekryteringsbehovets ökning per år beräknas vara konstant under prognosperioden, vilket innebär att relativt kraftiga ansträngningar förutsätts under de närmaste åren.

Rekryteringsunderlaget

Rekryteringsunderlaget för biståndsverksamheten består i princip av de utbildnings- och yrkesgrupper på den svenska arbetsmarknaden

⁵Källa: SIDA:s *petita* för budgetåret 1969/70.

⁶Avser budgetåret.

⁷Tjänstgöringstidens genomsnittliga längd är ca 2-3 år.

som efterfrågas inom utvecklingssamarbetet. Denna efterfrågan riktar sig främst mot arbetskraft med längre utbildning. En större andel av behovet avser personer med universitetsutbildning medan en något mindre andel avser arbetskraft med minst gymnasieutbildning (mot-svarande).⁸

En överslagsmässig kalkyl rörande rekryteringsunderlaget lämnas i tabell 3.

Tabell 3: Bistandsverksamhetens rekryteringsunderlag åren 1960–1980

	1960	1965	1970	1975	1980
1 Total arbetskraft, 1 000-tal	3,244	3,450	3,490	3,520	3,530
2 Förvärvsarbetande med universitetsutbildning, 1 000-tal	71	90	125	175	230
3 Förvärvsarbetande med minst gymnasieutbildning, 1 000-tal	176	228	322	440	560
4 Akademikertäthet :(2) % av (1)	2,2	2,6	3,6	5,0	6,5
5 "Studenttäthet" :(3) i % av (1)	5,4	6,6	9,2	12,5	15,9

Antalet förvärvsarbetande kommer enligt kalkylen att förbli tämligen oförändrat under 1970-talet. Som en följd av utbildningsväsendets expansion under 1960-talet kommer emellertid inslaget i den samlade arbetskraften av personer med längre utbildning att öka kraftigt.

Den markanta höjningen av arbetskraftens genomsnittliga utbildningsnivå medför en betydelsefull vidgning av bistandsverksamhetens potentiella rekryteringsunderlag. Härvid bör beaktas att höjningen av den allmänna utbildningsstandarden beror främst på de yngre åldersgruppernas utbildningsmässiga sammansättning. Av naturliga skäl efterfrågas dock inom bistandsarbetet inte de nyutexaminerade personer som förvärvat en viss yrkeserfarenhet.

⁸Den senare gruppen utgörs till stor del av fredskårsdeltagare. Fredskåristen bör ha god yrkesutbildning, yrkeserfarenhet samt kunskaper i engelska.

Lönebildningen

Bistandsverksamhetens tre personalkategorier skiljer sig efter sättet för lönebildningen.

Fredskårsdeltagare erhåller p.g.a. principiella skäl enhetlig ersättning. Månadsarvode utgår med 1 250 sv. kronor (beskattas). Dessutom erhåller fredskårsdeltagaren skattefritt 170 kronor per månad samt fri bostad.⁹

Vid anställning inom *FN samt inom övrig multilateral verksamhet* utgår en grundlön (som ej beskattas) enligt en femgradig skala. "Level 1" och "Level 2" som tillämpas för biträdande experter innebär en månadslön på 2 450 resp. 3 140 sv. kronor. De multilaterala experternas grundlön ligger mellan 4 620 och 5 650 kronor per månad. Inplaceringen beror på befattningens art och expertens kvalifikationer.

Vid anställning i *bilateral tjänst* fastställs lönen (kontantförmånerna) individuellt efter underhandlingar mellan SIDA och den uppdragssökande. Någon fast löneplan tillämpas inte. Gränserna för den bilaterala personalens löner är i stort sett fixerade genom ekonomiska krafter. Den nedre gränsen utgörs av lönenivån i Sverige. Det är givet att osäkerhetsmomenten i bistandsarbetet bör inkomstmässigt kompenseras. Den övre gränsen för SIDA-personalens löner bestäms av de multilaterala experternas lönesättning. Förenta nationerna samt FN:s fackorganisationer spelar rollen som prisledare. (Sveriges insats av biståndspersonal motsvarar ca 1/2 % av den totala sysselsättningen på området).

Spridningen i den bilaterala personalens månadsförtjänster per den 31.7.1968 redovisas nedan.¹⁰

undre kvartil	SKR 3 010
median	" 3 670
övre kvartil	" 4 380

Beloppen avser nettoförmånerna per månad och inkluderar således både utlandstillägg och barntillägg. De SIDA-anställda erhåller (i motsats till den multilaterala personalen) fri bostad. Lönesättningen för den bilaterala personalen är ovanlig för svenska förhållanden. På arbetsgivarsidan finner man bistandsmyndigheten i monopolställning.

⁹Betr. fredskårens arbetsvillkor m.m. se Torgil Ringmar och Rolf Örjes: *Från i-land till u-land*, Malmö 1967.

¹⁰Om de anställda ordnas i stigande följd efter inkomstens storlek är undre kvartilen, medianen och övre kvartilen den inkomst som uppnås eller överskrides av resp. 75 %, 50 % och 25 % av samtliga anställda.

Biståndspersonalen är å andra sidan fullkomligt icke-organiserad vad gäller fältverksamheten. Lönestrukturen har framvuxit genom successivt ingångna anställningsöverenskommelser. Det kan förmodas att detta tillvägagångssätt skapar ett svårhanterligt lönesystem som knappast är rekryteringsfrämjande. Det vore önskvärt att dels övergå till en fast löneplan dels utbjuda de olika uppdragen med fast eller s. k. högst lönesättning. En ökad "transparens" i biståndsverksamhetens lönesättning skulle bidra till en mera rationell lönestruktur.

II Åtagandet av biståndsuppdrag – ett rörlighetsfenomen

Att resa ut i u-landstjänst medför bl. a. temporärt arbetsplatsbyte, bostadsbyte samt byte av den geografiska, språkliga och sociala miljön. (Även definitiva arbetsgivarbyten efter uppdragens slutförande kan förekomma). Åtagandet av ett biståndsuppdrag kan med all rätt betraktas som en form av arbetskraftsrörlighet.

Biståndspersonalens geografiska rörlighet har givetvis några särdrag jämfört med hemmamarknadens förhållanden. Förhandsbesök på den nya arbetsplatsen kan ej göras, barnens fortsatta skolgång kan väla stora problem m. m. De vägbanande åtgärderna borde emellertid ha liknande betydelse såväl för de "fjärrflyttande" som för den flyttande arbetskraften inom Sverige. Sannolikt kan hävdandet av detta synsätt och ett konsekvent utnyttjande av arbetssociologins analysmetoder öka rekryteringsarbetets effektivitet.

Arbetskraftsrörligheten är en komplex företeelse och kunskaperna om denna är bristfälliga. På en punkt ger dock de tillgängliga statistiska uppgifterna entydigt besked. Ålderns negativa inverkan på den geografiska rörligheten synes vara en generell tendens, som har konstaterats i en rad undersökningar.¹¹

Sambandet mellan åldern och geografisk rörlighet på den svenska arbetsmarknaden redovisas i tabell 4.¹²

Den geografiska rörligheten är i hög grad koncentrerad till de yngre åldersgrupperna. Det redovisade rörlighetsmönstret belyser ett väsentligt problem i biståndsrekryteringen. De flesta u-landsuppdrag avser ju genom kvalifikationskraven personer som har passerat 30-

¹¹Se Bengt G. Rundblad: *Arbetskraftens rörlighet*, Uppsala 1964, vidare Laurence C. Hunter och Graham L. Reid: *Urban Worker Mobility*, OECD, Paris 1968.

¹²Kungl. Arbetsmarknadsstyrelsen, Meddelanden från utredningsbyrån 1968:16.

Tabell 4: Den svenska arbetsmarknaden: Sambandet mellan påbörjandet av ny anställning, bostadsortsbyte samt ålder

Alder	Samtliga anställda i maj 1967 (1 000-tal)	Börjat anställning under året 1.5.1966–30.4.1967	Andelen med ny anställning %	Börjat ny anställning samt bytt bostadsort under året 1.5.1966–30.4.1967	Andelen med ny anställning och bostadsortsbyte %
14–19	237	128	54,2	21	8,8
20–24	448	139	31,1	37	8,2
25–34	637	136	21,3	37	5,8
35–44	670	95	14,3	11	1,7
45–54	667	88	13,2	8	0,6
55–64	484	45	9,2	3	0,6
65–74	87	9	10,2		
Totalt	3230	640	19,8	117	3,6

årsstreck. De med åldern sammanhängande faktorer som tenderar att minska flyttningsberedskapen kräver därför systematiska motåtgärder.

Av den citerade undersökningen framgår också resultat som är uppmuntrande för rekryteringsarbetet. Benägenheten att bosätta sig på en annan ort i samband med ny anställning varierar efter yrkesområdena. Yrkesutövarna inom området "naturvetenskapligt, socialvetenskapligt, tekniskt, humanistiskt arbete", har en flyttningsbenägenhet som är drygt den dubbla vad gäller för samtliga personer med ny anställning.

III Åtgärder för ett rekryteringsvänligt klimat

SIDA:s rekrytering av personal för arbete inom svensk fältverksamhet och inom de internationella biståndsprogrammen har avsevärt vidgats under de senaste åren. Antalet svenskar i tjänst för mellanstatliga organisationer och inom ramen för Sveriges direkta biståndsarbete ökade med 300 personer från juni 1966 till juni 1968. Särskilda ansträngningar krävdes för att nå detta resultat. Arbetsgivarnas ställningstagande till de anställdas medverkan i biståndsarbetet var och är i flertalet fall inte uppmuntrande. Inom den offentliga sektorn beviljas i regel tjänstledighet i samband med uppdrag i u-land. Den statliga eller kommunala arbetsgivaren tydliggör emellertid ofta för

den tilltänkta biståndsarbetaren att bifallet ges motvilligt. För den anställda i enskild tjänst gäller däremot nästan genomgående att i samband med u-landsuppdraget upphör anställningen.¹³ Förhållandet att arbetsgivaren betraktar tjänstledighet för u-landsuppdrag som förmån eller överhuvud taget som omöjligt är givetvis ett handikapp för SIDA. Den önskade tillväxten i personalinsatser enligt programmen för utvecklingsbiståndet gör det angeläget att rekryteringsklimatet förändras. Detta förutsätter vissa organisatoriska grepp på den kvalificerade arbetskraftens arbetsmarknad.¹⁴

Delat ansvar för rekrytering av biståndspersonal

En radikal förändring i de statsanställdas och även andra aspiranternas rekrytering till biståndarbete borde åstadkommas genom en ansvarsfördelning på området. Den ideala lösningen vore en områdesvis delegering av rekryteringsuppgifterna från SIDA till respektive central myndighet eller institution. Inom några yrkesområden (t. ex. agronomernas) har SIDA överlåtit rekryteringsarbetet till den ämnesmässigt kompetenta fackinstitutionen. Samarbetet med Lantbrukshögskolan synes ge tillfredsställande resultat. Utbyggnaden av samrådskontakterna mellan styrelsen å ena sidan och fackmyndigheterna å andra sidan kunde förbereda regeringens generella bestämmelser för de brörda verken.¹⁵

Expertrekryteringen borde inlemmas i den normala personalplaneringen hos en rad centrala myndigheter. En sådan organisatorisk lösning skulle avlägsna det väsentligaste hindret för biståndsrekryteringen vad gäller anställda inom den statliga sektorn. Förutom det primära målet – lättare rekrytering – skulle även andra resultat uppnås. Medarbetaren i det avlägsna landet skulle få en regelbunden kontakt med sin arbetsgivare i hemlandet. Det är mycket troligt att kontakten med den vanliga arbetsmiljön (t. ex. genom erhållandet av tidningar, tidskrifter, personalnotiser m. m.) skulle minska biståndsbetarens främlingskap i den nya miljön. Återanpassningen efter slutfört upp-

¹³Möjligheten att få tjänstledighet för u-landsarbete återspeglas i biståndspersonalens fördelning efter arbetsmarknadssektorer. Relationen mellan "offentlig tjänst" och "enskild tjänst" är 3:1 bland biståndspersonalen.

¹⁴Sten-Olof Döös: *Bakom 1 %-målets förlåt*, SACO-tidningen 1967:10.

¹⁵Anvisningarna i *Kungl. Maj:ts cirkulär nr. 442 år 1968* betyder ett steg i denna riktning: "Myndighet bör aktivt medverka till att biståndsverksamheten tillföres kvalificerad personal... Myndighet bör även medverka vid rekryteringen av biståndspersonal, om SIDA begär det".

drag kunde också i hög grad underlättas genom kontinuerliga informationer från den egentliga arbetsgivaren.

Ökad sysselsättningstrygghet

Ansvarsfördelning mellan SIDA och ett antal fackmyndigheter vad gäller biståndsrekryteringen kan givetvis ej täcka hela arbetsmarknaden. Sysselsättningen för den återvändande ingenjören, administratören o.s.v. bör tryggas genom särskilda insatser från den offentliga arbetsförmedlingens sida.

Det vore önskvärt att inrätta en arbetsförmedlingsfunktion i syfte att behandla de ombytessökande experternas och övriga biståndsbetarens önskemål. Denna förmedlingsenhet (förslagsvis inom Stockholms stad och läns arbetsnämnd) skulle ha som uppgift att lämna kvalificerad service till de svenskar som efter sin u-landstjänstgöring måste eller vill söka nytt verksamhetsfält i hemlandet. Problemet kan gälla såväl biståndsbetaren själv som hans/hennes familj. Den ökade sysselsättningstryggheten för biståndspersonal som en intensifierad arbetsförmedling medför kommer säkerligen i sin tur att gynnsamt påverka själva rekryteringen.

Rättvis meritvärdering

Sysselsättningstryggheten involverar i vidare bemärkelse trygghet i fråga om befordringsmöjligheter. Problemet gäller meritvärdering av u-landstjänst.¹⁶ Spörsmålet har omedelbar betydelse enbart vid statsanställning.

Det råder betydande oklarhet i fråga om meritvärdering av tjänstgöring inom biståndsverksamheten. Rättvisekravet innebär att det meritvärde som tillmätas en internationell tjänstgöring bör minst motsvara meritvärdet av jämförlig tjänst i Sverige. Inom vissa statliga eller statligt reglerade karriärer (för bl. a. läkare och lärare) sker tjänstetillsättning och befordran med hänsyn främst till tjänsteår inom karriären. Det förekommer viss diskriminering med hänsyn till biståndsprojektets juridiska status som dock är ovidkommande i sak. Framväxten av en u-hjälpsvänlig praxis vid tillämpning av de gällande bestämmelserna skulle vara rekryteringsfrämjande. Tillkomsten av fastare och mera enhetliga regler skulle påskynda denna process.

"Säljfrämjandet" för vissa expertresultat

Behovet av en u-hjälpsvänlig arbetsmarknad härleds främst från rekryteringsverksamhetens faktiska läge. De framförda synpunkterna

¹⁶Se riksdagsmotionerna I:522 och II:653 samt SIDA:s utlåtande 3.7.1968.

återspeglar den intressekonflikt som uppstår mellan arbetsgivaren och aspiranten på ett u-landsuppdrag. Intressemotsättningens grund är de kostnader som den temporärt flyttande anställde åsamkar arbetsgivaren.

Kalkylen innehåller emellertid på längre sikt även inkomstposter för arbetsgivaren i Sverige. Detta faktum förbises ganska ofta. Biståndsarbetaren återvänder ju med ökade kunskaper och skicklighet. Detta innebär för arbetsgivaren en tillgång som i nationalekonomisk terminologi kallas "external economies". Den anställdes kunskapsökning kommer även arbetsgivaren tillgodo. Det enklaste exemplet är att biståndsarbetaren återvänder med en välprövad flexibilitet och ökade språkfärdigheter. Ej sällan innebär expertuppdragens utförande självständigt lösande av mycket kvalificerade uppgifter.

SIDA:s tjänstgöringsintyg omtalar naturligtvis uppnådda resultat. Det syns emellertid angeläget att en regelrätt marknadsföring igångsätts på området i syfte att påverka arbetsgivarsidans attityder.

IV Utbildning om u-landsproblem

Trots det stora potentiella rekryteringsunderlaget är insatsen i form av rådgivande och verkställande personal förhållandevis liten i det svenska biståndsarbetet. Vissa organisatoriska och administrativa åtgärder i syfte att åstadkomma en snabb förändring har diskuterats. På ett mera grundläggande sätt kan frågan lösas genom ökad kunskapsspridning om de underutvecklade ländernas problem. Bättre information om u-landsfrågor kommer att stimulera intresset för de fattiga ländernas livsvillkor. På längre sikt borde *utbildning om u-landsproblem* i viss mån innebära *utbildning för u-landstjänst*.

Utbildningens innehåll kan påverkas inom utbildningsväsendets alla nivåer. Genom skolreformerna under 1960-talet har internationella frågor uppmärksammats i högre grad än tidigare. I huvudmomenten internationell ekonomi och internationell politik i ämnet samhällskunskap för gymnasiet respektive fackskola har givits utrymme för behandling av u-länderna. Ett antal folkhögskolor har viss utbildning i u-landsfrågor. I Sydöstra Skånes Folkhögskola har t. ex. en särskild u-landslinje inrättats. Kurserna omfattar bl. a. engelska, länderkunskap (u-landsrealia), och information om fältverksamheten. Ur biståndsarbetets synvinkel är det särskilt betydelsefullt att inom den eftergymnasiala utbildningen ges utrymme för specialstudier som anknyter till u-ländernas ekonomiska, jordbrukstekniska, medicinska m. m. betingelser.

Det förekommer för närvarande enskilda moment både i studieplaner för tre betyg i samhällsekonomiska ämnen och i några fackhögsko-

lors undervisning. SIDA har på några områden t. ex. tropikmedicin och tropiskt jordbruk redan sökt påverka utbildningens utformning. Många enskilda förslag har framförts från lärare och studerande att nya moment bör ingå i studieplanerna i olika universitetsämnen. Därvid har också uppmärksammats möjligheterna att ge redan förekommande kursmoment mer internationell prägel.

Frågan har en sådan räckvidd att en utredning borde komma till stånd för att bedöma behovet av och möjligheterna för att bereda plats inom den högre utbildningen för ämnesområden av betydelse för u-ländernas utveckling. I samband med reformarbetet i de filosofiska fakulteterna har föreslagits ett betygskurs i "u-landsfrågor och biståndsteknik". (En specialkurs av försökskaraktär har arrangerats sommaren 1968 vid Lunds Universitet.)

I syfte att angripa u-ländernas utvecklingsproblem inom universitetet har från olika håll framförts förslag om inrättandet av en professur i u-landsfrågor. Denna tanke synes vara realistisk med hänsyn till u-landsproblematikens tvärvetenskapliga karaktär. Det finns kunskaper om u-länderna men "u-landskunskap" som disciplin existerar knappast. Samtidigt med avvisandet av tanken på en professur i u-landsfrågor synes inrättandet av ett "institut för u-landsfrågor" inom ett av universitetet vara av största vikt. Med detta avses ett institut huvudsakligen med samordnande uppgifter mellan de universitetsinstitutioner och ämnesområden som har beröring med biståndsverksamheten.

Ett väsentligt åliggande för institutet vore att skapa särskilda utbildningskombinationer över existerande fakultetsgränser och universitetsgränser med sikte på biståndsverksamhetens behov. Institutet borde ha en mångsidigt sammansatt styrelse och en ytterst liten egen personal. Kostnaderna för det skisserade institutet borde inte överstiga utgifterna för en professur i vedertagen bemärkelse. Effektivitetsvinsten genom koordinering kan däremot ej uppnås inom ramen av en reguljär ämnesinstitution.

Slutord

Biståndskapaciteten vad gäller personell insats är förhållandevis stor och kommer ytterligare att öka under de närmaste åren. Arbetskraftens yrkes- och utbildningsstruktur gör det möjligt att utvidga Sveriges bistånd av kvalificerad arbetskraft till de fattiga länderna.

Enbart en ökning av arbetskraftstillgången på de berörda utbildningsnivåerna är emellertid inte tillräcklig för att åstadkomma en kvantitativt och kvalitativt tillfredsställande rekrytering av biståndspersonal.

Hjälpkapacitetens högre utnyttjandegrad kräver ett antal praktiska åtgärder som ter sig bagatellartade i förhållande till u-landsproblematikens politiska, ekonomiska och moraliska dimensioner. Läsaren kan dock själv lämpligen bedöma relevansen av de skisserade – må vara enkla – rörlighetsstimulerande åtgärderna om han granskar sin egen benägenhet att arbeta någon tid i ett underutvecklat land.

Bredvid gynnsamma förutsättningar för omväxling i yrkesutövandet mellan Sverige och något u-land är det främst utbildningsplaneringen som på ett mera varaktigt sätt kan vidga biståndsverksamhetens rekryteringsunderlag.

Är u-hjälpen ineffektiv?

En inte ovanlig uppfattning är att den statliga u-hjälpen – bilateral eller multilateral, teknisk eller finansiell – är ineffektiv. Preciseringar av detta påstående kan ta olika former. I vissa fall menar man, att utländska *privata* företags investeringar i u-länderna erbjuder ett mer effektivt alternativ, främst i den meningen att man då skulle kunna vara säker på att projekten är väl anpassade till u-ländernas produktionsförutsättningar och därigenom får hög räntabilitet. I andra fall underbygges tesen om den statliga hjälpens ineffektivitet med exempel på hur statliga biståndsprojekt direkt misslyckats – misslyckanden som man menar hade kunnat undvikas. I återigen andra fall skjuter man in sig på de "onödigt" stora avbränningarna i form av administrativa kostnader. Vi skall här kommentera dessa påståenden om u-hjälpens ineffektivitet.

Ineffektiv u-hjälp – i betydelsen att bättre alternativ faktiskt föreligger – har två väsentliga konsekvenser. Först den självklara, att den anslagna biståndsvolymen skulle ha kunnat disponeras så att en högre avkastning erhöles. Men därtill kommer en väsentlig bieffekt, nämligen att givarelandets *vilja* att *öka* sitt bistånd påverkas negativt om det visar sig, att man slösat med biståndsmedlen. (Det torde dock vara naivt att bortse ifrån att klagomål på u-hjälpens effektivitet ofta kan vara svepskäl för bristande hjälpvilja. Som sådant torde också "slöseriargumentet" vara svårövertäffat.)

Om u-hjälpen däremot faktiskt visade sig vara *effektiv* – den närmare innebörden av effektivitet i detta sammanhang skall vi återkomma till – elimineras givetvis den förstnämnda nackdelen. Men om detta förhållande inte görs allmänt bekant, kvarstår den negativa opinionseffekten. Är målsättningen att ge "största möjliga" hjälp till u-länderna, bör man därför eftersträva inte bara en effektiv användning av givna hjälpresurser, utan också effektiv information om denna effektiva användning.

Med hänsyn till den betydelse som u-hjälpens effektivitet således har, är det olyckligt att tvingas konstatera att stora svårigheter före-

ligger, när det gäller att precisera hur effektivt eller ineffektivt ett visst biståndprojekt eller -program varit.¹ I brist på konkret information om u-hjälpens "historiska" effektivitet, skall vi här behandla de minst lika väsentliga frågorna, huruvida en *välskött* statlig u-hjälp (a) kan väntas vara "lika effektiv" som privata investeringar i u-länderna, (b) också kommer att uppvisa "misslyckanden" och (c) också har "höga" administrationskostnader. Det är svar på frågor av detta slag som avgör hur man skall ställa sig till *fortsatt* och *utvidgad* statlig u-hjälp.

I

Ett visst begrepp om vilka effektivitetskrav som är rimliga att ställa på statliga u-hjälpsinsatser kan man erhålla genom att jämföra denna bistandsverksamhet med andra former av ekonomisk verksamhet. Om vi betraktar den typiska formen av bistånd till u-länder som en *investering* i u-landet, i syfte att bidra till en ekonomisk och social utveckling av önskat slag, kan det vara lärorikt att först i korthet beröra vilka likheter och olikheter som föreligger om man jämför denna investering med en (privat eller offentlig) investering i ett industriland. En sådan jämförelse torde vara särskilt motiverad, eftersom många av den statliga u-hjälpens kritiker torde ha haft en jämförelse av detta slag som utgångspunkt.

A. Investeringar i i-länder och u-länder

För en mycket stor del av investeringarna i ett industriland är det fråga om en mer eller mindre *rutinmässig* verksamhet. Man är m.a.o. van att analysera projekt av förekommande typ i just den förhållandevarande miljön. Även då det är fråga om investeringar i ny teknik eller nya produkter, har man mycket hjälp av tidigare erfarenheter och beslutsrutin. I motsats till detta kan man ställa den brist på rutin och erfarenheter, som hittills gällt och fortfarande gäller för offentlig bistandsverksamhet i u-länderna, åtminstone för biståndsgivare utan ett förflutet som kolonialmakt.

Till detta kommer, att investeringarna i ett industriland ofta sker i en välbekant miljö, där man har *visshet* om ett flertal faktorer som

¹Beträffande biståndsevalueringens möjligheter och utvecklingstenden-
ser, se t. ex. Klas Markensten: *Svensk u-landshjälp idag*, Almqvist &
Wiksell, Stockholm 1967.

bestämmer projektets utfall – en visshet som inte i samma utsträckning förekommer vid investeringar i u-länderna, oavsett vem som företar dessa. Som exempel kan nämnas visshet beträffande rätts-skydd, klimatförändringar (i mening att data över dess historiska utveckling finns för en lång period tillbaka) och tillgång till kvalifice-rad arbetskraft. Detta betyder givetvis, att det i u-länderna finns en större uppsättning för investeringsprojekten relevanta faktorer, om vilka det råder *ovisshet*.

Dessa skillnader i förutsättningarna för investeringar i i-länder och u-länder skulle kunna mildras, om möjligheter funnes att via en försäkringsinstitution övervältra en stor del av risktagandet på någon annan än den som företar investeringen. Men det ligger i sakens natur, att förutsättningar i stor utsträckning saknas för en försäkrings-verksamhet beträffande u-ländernas speciella osäkerhetsproblem. (För de utländska privata investeringarna i u-länderna kan statliga investeringsgarantier visserligen ha sin effekt som försäkringsinstrument; men härigenom torde endast en del av riskerna vara möjlig och kunna anses lämplig att övervältra.) Därtill kommer att förutsättningar för risköverbältring saknas även på många sådana områden, där industriländerna har försäkringsinstitutioner. Detta kan dels bero på avsaknaden av historiska data som kan ligga till grund för en precisering av riskfördelningen (t.ex. beträffande blixtnedslag, översvämningar o.d.), men kan också bero på förekomsten av tillstötande ovisshet om det existerande politiska systemets och rättsskyddets be-stånd.

Innebörden av dessa självklara påpekanden är således, att (den subjektivt beräknade) mängden möjliga utfall för ett typiskt projekt i ett i-land visar en långt mindre spridning än motsvarande projekt i ett u-land, samt att i det förra fallet finns fler möjligheter till försäkringar (risköverbältring) än i det senare fallet. Detta betyder att man på förhand inte alltid kan *garantera* att en investering i ett u-land har någon utvecklingseffekt. Det betyder vidare att det ligger i sakens natur, att en relativt sett stor del av investeringarna i u-länder "misslyckas" – i betydelsen att det faktiska utfallet "kraftigt" underskrider det förväntade värdet – även när man företagit bästa möjliga planering och kontroll. En stor andel "misslyckanden" är således under dessa förhållanden enbart ett uttryck för u-ländernas problem och hjälpbehov, och därigenom snarare ett argument *för* än *mot* u-hjälp.

När ett "misslyckande" inträffat, kan man i allmänhet fastställa orsakerna till detta negativa resultat. Ett blottläggande av de faktorer som förorsakade "misslyckandet" innebär dock inte, att detta konstaterande alltid hade kunnat göras på förhand, dvs. vid *tidpunk-*

ten för beslutsfattandet. Då rådde osäkerhet om huruvida dessa negativa faktorer verkligen skulle inträffa. Efterkalkylens visshet – för att inte tala om efterrationaliseringen – är självfallet helt ointressant för bedömningen av riktigheten i ett beslut, som företogs under oundviklig ovisshet. Och u-hjälpskritikernas exempel på "misslyckanden" synes sällan vara produkter av en analys av beslutens riktighet vid beslutstidpunkten. Antalet exempel på i denna mening misslyckad kritik förefaller inte stå långt efter antalet framförda exempel på "misslyckade" u-hjälpsinsatser. Detta gäller inte minst välkända "misslyckanden" som yrkesskolan i Kaptai (Östpakistan) och familjeplaneringen på Ceylon.

Vi skall vid jämförelsen mellan u- och i-länder inte glömma, att "felinvesteringar" eller "misslyckade" investeringar också förekommer i i-länderna. Det finns måhända ibland en tendens att förbise till och med detta självklara förhållande, när u-hjälpens påstådda ineffektivitet diskuteras. Men viktigare och mindre uppenbart är, att man i effektivitetens namn inte heller vill styra investeringsverksamheten i i-länderna så, att riskbetonade investeringar inte komme att företas. Särskilt på senare tid har det flera gånger påpekats (t.ex. i samband med Investeringsbankens tillkomst) hur det svenska näringslivets effektivitet äventyras genom olika institutionella hinder för satsning på mer riskfyllda projekt. Huvudtanken är att en sådan "riskaversion" skulle förhindra ett snabbare ekonomiskt framåtskridande. Och samma sak gäller givetvis för investeringsverksamheten i u-länderna.²

Påpekanden om existensen av "misslyckade" biståndsåtgärder i u-länderna innebär således inte, att biståndsverksamheten med nödvändighet varit ineffektiv. Hade man inte kunnat peka på något fall av "misslyckande", beroende på att man förkastat alla riskfyllda projekt och enbart valt säkra projekt, skulle man däremot med fog ha kunnat säga att biståndsverksamheten varit ineffektiv.

²En lägre effektivitet och ett långsammare framåtskridande blir följden av ett system som utesluter vissa investeringsprojekt med hög förväntad avkastning (och stor spridning i utfallsfördelningen) till förmån för andra – "säkrare" – projekt med lägre förväntad avkastning. För en hel ekonomi, sedd över en längre period, är nämligen antalet investeringsprojekt så stort och de enskilda projektens utfall i så stor utsträckning oberoende av varandra att den totala faktiska avkastningen på hela investeringsvolymen – vilket är det för samhället intressanta – approximativt överensstämmer med summan av alla individuella projekts förväntade avkastning. Det är således den förväntade avkastningen enbart som avgör om ett investeringsprojekt är samhällsekonomiskt lönsamt eller ej.

B. Offentliga vs. privata investeringar

Med avseende på investeringsverksamhetens förutsättningar föreligger vissa väsentliga skillnader mellan privata och offentliga investeringar, oavsett om de företas i i-länder eller i u-länder.

En central skillnad gäller *investeringsmotiv* och *investeringskriterier*. Beträffande ett privat företag torde det kunna sägas, att ett investeringsprojekt bedöms ur ett mindre antal perspektiv än vad som är aktuellt för ett offentligt projekt. Även om det knappast är riktigt att säga, att det privata företaget generellt är intresserat enbart av företagets (långsiktiga) vinstutveckling och därutöver saknar ett "samhällsansvar", så förekommer i alla händelser inte i samma grad hänsyn till sådana bieffekter som faller utanför det direkt investerande subjektet. Ofta är dessa bieffekter lika viktiga som eller till och med viktigare för samhället än de direkta effekterna. T.ex. bedöms ett offentligt investeringsprojekt även ur synpunkter som arbetskraftens användning efter anläggningsverksamhetens slut, vilka sekundära arbetstillfällen skapas av investeringen, eventuellt vilka direkta och indirekta exportmöjligheter och importbehov skapas av detta projekt, vilka krav på samhällsservice ställs, osv. Detta förhållande kompliceras ytterligare av att de aspekter, som har stor vikt vid bedömningen av offentliga projekt, inte bara är många och olikartade utan också ofta gäller svårsmätbara effekter på "miljö" och andra sociala faktorer. Om man tycker sig finna, att dessa våldsamma ambitioner inte alltid i tillräcklig grad satt sina spår i verklighetens överväganden beträffande offentliga investeringsprojekt – t.ex. kan hävdas att offentliga investeringar ibland gjorts enbart av prestigeskäl – så hindrar detta inte, att dessa ambitioner i allmänhet är närvarande och komplicerar beslutsfattandet i en helt annan omfattning än som gäller för det privata företaget.

En andra skillnad mellan offentlig och privat investeringsverksamhet gäller *möjligheterna till långsiktig planering*. Att de statliga biståndsinsatserna saknat en sådan planering är en brist, som alla nu tycks vara eniga om att man bör avhjälpa. Emellertid kommer en skillnad i förutsättningarna för långsiktig planering alltid att föreligga mellan de berörda investeringskategorierna. Detta sammanhänger bland annat med att avkastningen av den offentliga investeringen i motsats till den privata sällan kan mätas i pengar och ännu mer sällan kan ge direkta intäkter. (Detta är självfallet en av orsakerna till att vissa typer av investeringar inte kan företas av privata företag.) Eftersom den framtida utvecklingen av budgetanslag och centrala användningsdirektiv aldrig kan bli helt säker, kommer fullföljandet av offentliga projekt alltid att vara utsatt för en typ av osäkerhet, som inte behöver störa de privata investeringsprojekten,

åtminstone inte dem vars löpande intäkter förmår täcka de löpande kostnaderna.

En tredje skillnad mellan offentlig och privat investeringsverksamhet gäller *allmänhetens insyn*. Detta förhållande är av vikt att uppmärksamma, eftersom det berör möjligheterna att uppskatta den faktiska andelen "misslyckanden" i de två fallen. När ett privat företag gör en investering, vars utfall klart underträffar de förväntningar företaget ställt, kommer detta faktum endast sällan till mer än ett fåtals kännedom. Det är enbart när felbedömningen i någon mening varit katastrofal, som allmänheten får inblick i dylika "misslyckanden". För offentlig investeringsverksamhet (i i-länder eller som bistånd till u-länder) är det ofta nödvändigt att på förhand klargöra för allmänheten eller dess representanter vad man avser att uppnå. Därigenom kommer *alla* – både stora och små – "misslyckanden" att kunna registreras. Samtidigt som man hälsar denna insyn och vaksamma kritik med tillfredsställelse, måste man inse, att dessa förhållanden lätt får den offentliga investeringsverksamheten – under i övrigt lika omständigheter – att framstå som mer misskött i förhållande till den privata sektorns än som faktiskt är fallet.

Av dessa anmärkningar torde vissa slutsatser kunna dras beträffande det med hänsyn till u-länderna optimala valet mellan privata och offentliga investeringar – så långt detta nu ur politisk synpunkt och betalningsbalanssynpunkt verkligen är en fråga om antingen-eller i stället för både-och:

1) Det är omöjligt att leda i bevis att privata investeringar i u-länderna genomsnittligt eller marginellt är mer effektiva än offentliga investeringar. Man kan möjligen visa att med hänsyn till vinst, sysselsättningsökning per investeringskrona eller någon annan liknande endimensionell indikator effektiviteten varit högre i det ena fallet än i det andra. Men man kan inte med hänsyn till *alla* för u-landet väsentliga effekter fastställa, att den ena formen är generellt bättre än den andra. Detta är inte ett understucket påstående om att offentlig investeringsverksamhet är bättre än privata investeringar, utan enbart ett konstaterande av att man saknar exakt och vägledande information för att slopa den ena eller andra formen av "bistånd".

2) Så långt har vi jämfört privata och offentliga investeringar generellt, men också som alternativ för en och samma produktiva uppgift (t.ex. ett statsägt i stället för privatägt kraftverk, gruvföretag e.d.). Men för u-ländernas utveckling krävs inte bara insatser på områden, där staten och det privata näringslivet båda erbjuder möjliga alternativ. Det finns väsentliga områden, där en privat investering med moderföretagets "know-how", marknadskontakter och annan liknande "överkapacitet" är det enda realistiska alternativet. Men

dessutom finns en betydande sektor, där det *offentliga* investeringsalternativet är det enda som besitter produktionstekniska och andra förutsättningar. Detta gäller i varierande grad t.ex. utbildning, kommunikationer, hälsovård och offentlig förvaltning. Om u-länderna någonsin skall ha möjligheten att hinna ifatt industriländerna, torde det krävas stora insatser också – och kanske särskilt – på dessa områden. Påståendet att utländska företags direkta investeringar i u-länderna skulle vara mer effektiva än offentlig biståndsverksamhet är givetvis i detta speciella avseende inadekvat.

II

Det är fullt möjligt att den offentliga biståndsverksamheten hittills hade kunnat skötas mer effektivt. Men som vi redan betonat, kan framhållandet av enskilda exempel på "misslyckanden" inte fungera som *bevis* för ett sådant påstående riktighet. Som vi sett måste en viss andel av besluten i en omgivning av ofrånkomlig ovisshet leda till sämre resultat än den "matematiska förväntan" och i den meningen utgöra misslyckanden. Och detta gäller alla beslut vare sig de fattas av privata företag eller offentliga organ. Vi har också framhållit, att det inte är förenligt med någon accepterad modell för effektivt beslutsfattande under osäkerhet att utan vidare eliminera sådana handlingsalternativ, som *kan* leda till denna typ av misslyckanden. Detta gäller alltså *valet mellan alternativa projekt*. Fortfarande skulle man kunna tänka sig att det i alla fall är riktigt att så mycket som möjligt minska riskerna för misslyckanden för de projekt, som man (till slut) bestämmer sig för att genomföra. Men vi skall här hävda att inte ens detta är effektivt.

I princip kan ett givarland, som förfogar över en given u-hjälpsbudget, välja mellan att utnyttja detta till ett *litet*, välplanerat bistånd eller till ett *större*, "dåligt" planerat bistånd. Innebörden av denna valsituation är givetvis, att "administration" (vilket här och i fortsättningen inkluderar all planering och kontroll) av biståndsverksamheten tar en större del av budgeten i det första fallet. Ambitionen borde självfallet vara att välja det alternativ, som ger u-landet den mest effektiva hjälpen. Låt oss här för enkelhetens skull tänka oss att biståndseffekten av den givna u-hjälpsbudgeten kan samlas i *ett* mått och beskrivas såsom i figur 1. Av exemplet i figur 1 framgår, att en minimering av de administrativa kostnaderna inte ger den största biståndseffekten. Den administrativa verksamheten bör i stället ha en omfattning som motsvaras av punkten A i figuren.

Den kritik, berättigad eller inte, som riktats mot olika biståndsor-

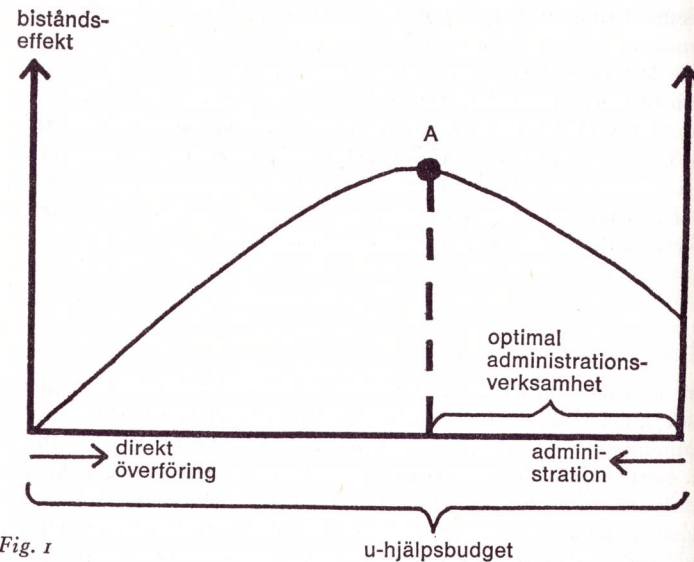


Fig. 1

gan för de "alltför stora" administrationskostnaderna, har på vissa håll lett till att man söker åstadkomma – kanske till och med "skryta med" – mycket låga kostnader av detta slag. Det populära kravet på låga administrationskostnader kommer därigenom att innebära en risk för att verksamheten styrs av en s.k. "success indicator", dvs. en index som mäter något annat än det man egentligen vill mäta. Härigenom uppstår en stor risk för att biståndet verkligen blir ineffektivt. Det är viktigt att eliminera *onödiga* administrationskostnader, men det är givetvis också viktigt att hålla den administrativa verksamhetens optimala nivå.

När det gäller en icke rutinmässig verksamhet, såsom är fallet med biståndsverksamheten åtminstone från länder, som inte är gamla kolonialmakter, kan den optimala nivån för administrativa insatser i själva verket vara mycket hög. Dagens biståndsverksamhet har nämligen i det läget två väsentliga funktioner, dels att ge "effektivast möjliga" hjälp nu, dels att skaffa erfarenheter för att åstadkomma "snabbast möjliga" *ökning* av biståndets effektivitet i framtiden. Det betyder att biståndseffekten bör ges en mer vid tolkning än vi hittills gjort; till den effekt som dagens hjälp får i mottagarlandet skall vi lägga det uppskattade värdet av den erfarenhet, som vinnes genom "framgångar" och "misslyckanden" i dagens biståndsverksamhet. Givetvis är det ytterst vanskligt att göra en sådan uppskattning, men

det principiella i tankegången kan illustreras såsom i figur 2, där "informationsvärdet" av dagens erfarenheter adderats till den direkta biståndseffekten. Målet skulle i detta läge vara att hålla den administrativa verksamheten på en nivå motsvarande punkt B i figuren.

Så mycket är klart att hänsyn till nämnda informationsvärde ofta gör, att de administrativa insatserna (inklusive resultatvärdering) skall vara större än när enbart den direkta biståndseffekten beaktas. Något schematiskt skulle man kunna säga, att en viss andel "misslyckade" projekt inte bara är naturligt i den situation som faktiskt är för handen, utan också innebär en "investering" i framtida effektivitet. Uttryckt på annat sätt betyder detta att man inte kan gå och vänta på att beslutskriterier och planeringsorganisation skall bli effektiva av sig själva; de måste givetvis utsättas för praktisk tillämpning – såvida man inte vill att utlandet skall göra dessa dyrbara erfarenheter åt oss.

Om vi ser till de administrationskostnader (planeringskostnader) som sammanhänger med investeringsverksamheten i ett industriland – uppenbarligen ofta den underförstådda referenspunkten för många av den statliga u-hjälps kritiker – torde det som vi redan framhållit för en mycket stor del av denna verksamhet gälla kostnaderna för mer eller mindre rutinmässiga beslut. I sådana fall kan ett samband mellan administrationskostnader (i procent av total investeringskostnad) och investeringsavkastning vara sådant, att det är optimalt med mycket små administrationskostnader. Men av skäl som vi tidigare antytt kan detta förhållande inte vara vägledande för det optimala beteendet vid insatser i u-länderna.

Om man jämför utländska statliga och privata investeringar i u-länderna är det värt att notera, att de privata insatserna inte avser nya typer av projekt, där planeringskostnaderna är betydande, utan främst investeringar i råvaruproducerande företag, för vilka betydande erfarenheter från verksamheten i industriländerna redan finns och är i hög grad tillämpliga. Den optimala volymen administrationskostnader kan således väntas vara långt mindre för dessa investeringar än för de statliga biståndsinsatserna, särskilt om man betänker vilken betydelse sådana svåranalyserade faktorer som t.ex. religion och tradition har för de inom den statliga u-hjälpen centrala sjukvårds-, utbildnings- och befolkningsbegränsningsområdena.

Än mindre blir den ur företagsekonomisk synpunkt optimala insatsen av planering m.m. i de många fall, då man räknar med att det ekonomiska engagemanget i u-länderna är *tillfälligt*, dvs. man är ointresserad av det ovannämnda "informationsvärdet" av en åtgärd som företas i dag. För statliga biståndsorgan däremot framträder effekten av *fortsatt* biståndsverksamhet som helt central och rimligen

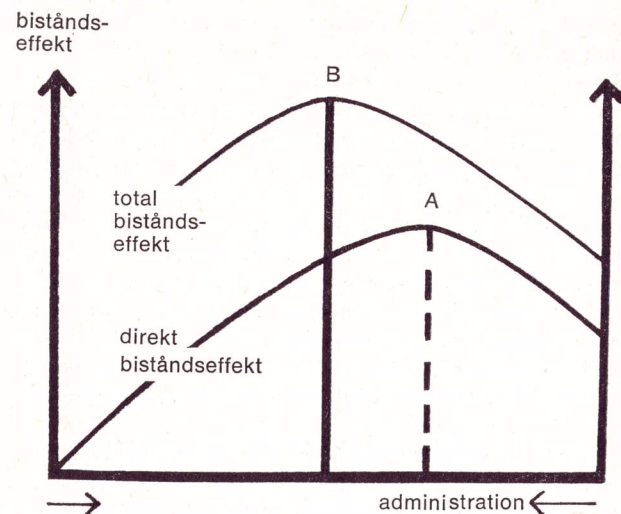


Fig. 2

den kvantitativt sett mest betydande. M.a.o. är det förhållandet, att statliga och internationella bistandsorgan på nuvarande stadium lägger ner en proportionellt större del på "administration" än som gäller för privata investeringar i u-länderna, inte ett bevis för ineffektivitet utan i och för sig *förenligt med* effektivitet.

Det är emellertid också värt att notera, att vissa stordriftsfördelar torde göra sig gällande beträffande den statliga u-hjälpsadministrationen. T.ex. är betydande administrativa uppgifter av engångskaraktär. Det innebär att den optimala *andelen* administrationskostnader kan falla vid en ökning av u-hjälpsbudgeten. Dessa stordriftsfördelar samt den med tiden växande erfarenheten kommer således att efter hand pressa ner den optimala andelen administrationskostnader.

Givetvis existerar vissa möjligheter redan nu att genom en specialisering av bistandsverksamheten minska de optimala administrationskostnaderna. Detta kan ske bland annat om man väljer den multilaterala bistandsformen framför den bilaterala; genom att anlita specialiserade internationella organisationer kommer man att bättre utnyttja de stordriftsfördelar som föreligger. Att koncentrera den kvarvarande bilaterala hjälpen till ett fåtal länder och ett fåtal former av bistånd (så som Sverige alltmer försökt att göra) är ett annat sätt att öka hjälpens effektivitet i här berörda mening. Men det skulle vara fel att bortse ifrån att flera skäl talar för att en specialisering

av nämnda slag inte kan drivas särskilt långt. Dels finns en rättvisaspekt på hjälpens fördelning på olika länder. Dels torde det på nuvarande stadium vara riktigt att pröva sig fram på flera områden för att se var Sverige på längre sikt kan göra de mest effektiva insatserna.

En saklig kritik av u-hjälpens organisation gynnar självfallet utvecklingen mot en effektiv bistandsverksamhet. Den har emellertid inte alltid varit saklig vad gäller administrationskostnadernas höjd. Särskilt svårt är det att se det berättigade i den kritik, som går ut på att u-hjälpens ineffektivitet framgår av *både* exempel på "misslyckanden" och "alltför höga" administrationskostnader. Vid en minskning av (den suboptimala) administrationsvolymen måste man under för övrigt lika förhållanden räkna med att andelen "misslyckanden" stiger – och enda möjligheten att minska andelen "misslyckanden" är genom större insatser på planering och kontinuerlig uppföljning.

III

Det som här framhållits skall givetvis inte uppfattas så, att de insatser som görs av statliga och internationella bistandsorganisationer är felfria, att de i alla avseenden träffat ett riktigt val mellan möjliga bistandsprojekt och faktiskt bedrivit planering, kontroll och annan administrativ verksamhet i optimal omfattning. Det troligaste är snarare, att så inte är fallet. Vad vi har velat framhålla är, att man inte har tillräckliga skäl att påstå (a) att u-länderna skulle ha fått en "mindre ineffektiv" hjälp om biståndet lagts upp på annat sätt, och (b) att bistånd av den typ som förekommit inte bör fortsätta. Vidare har vi velat framhålla något som alla torde betrakta som självklart, men uppenbarligen inte är det, nämligen att kritiken av u-hjälpen måste ta sin utgångspunkt i de för u-hjälpen faktiskt rådande förutsättningarna. Det vill säga att u-hjälp är "något annat" än privat eller offentlig ekonomisk verksamhet i ett industriland och något mer än det som kan åstadkommas genom utländska privata företags investeringar i u-länderna. Vi har särskilt betonat den stora risken för falska analogier – mellan privat och offentlig verksamhet, mellan ekonomiska insatser i i-länder och u-länder, mellan ett projekts faktiska utfall och dess sannolika utfall vid beslutstillfället. U-hjälpens kritiker skulle kanske hävda, att de tagit dessa hänsyn, men erfarenheten hittills tyder på att detta i så fall oftast skett på ett mycket ytligt och ofullständigt sätt.

Den statliga u-hjälpens effektivitet är, lika litet som effektiviteten i den offentliga sektorn i övrigt, en fråga som skall undandra sig all-

mänhetens insyn och bedömning. Detta är en grundläggande demokratisk värdering. Den har emellertid också vissa praktiska konsekvenser av betydelse. När allmänhetens intresse är stort, vilket kanske särskilt gäller statens bistånd till u-länderna, kan detta intresse med små informationsinsatser från myndigheternas sida kanaliseras över i positiva bidrag, i form av konstruktiva förslag, frivilliga insatser och saklig kritik.

Inte minst viktigt är det ur denna synpunkt att motverka uppkomsten av snedvriden information om u-hjälpsarbetet. En sådan risk föreligger om man inte ger allmänheten möjlighet att sätta enskilda i u-hjälpen verksamma fältarbetares ofta negativa omdömen in i sitt rätta sammanhang, om man inte skapar förutsättningar för att bedöma om dessa negativa rapporter redovisar symptom på ineffektivitet eller inte. Hittills synes den ringa spridningen av effektiv information från biståndsorganisationernas sida ha lett till att från u-länderna återvändande besökare och fältarbetare fått en alltför stor andel av informationsgivningen, med tanke på svårigheten att skilja befogade invändningar från rent subjektiva besvikelser och från synpunkter på delar av u-hjälpsarbetet, som rapportörerna rimligen haft små möjligheter att bedöma ur rätt perspektiv. Det finns dessutom en risk att biståndets positiva effekter mer eller mindre omedvetet underrepresenteras i denna typ av rapportering. Att ett projekt försenats eller på annat sätt undertruffat förväntningarna kan te sig mer "intressant" än att ett projekt utvecklats enligt planerna. En mer rättvisande redogörelse för hela verksamheten, både framgångar och motgångar, försvårar givetvis inte en saklig kritik. Den skapar istället förutsättningar för en sådan kritik.

Det finansiella biståndets metodik:

svensk-danska likheter och kontraster

1 *Finanshjälpens kvantitativa roll*

Denna uppsats handlar enbart om det bistånd till utvecklingsländerna som ges som gåvor – i form av pengar eller varor – eller lån. Det är alltså det *finansiella*, i motsats till det s.k. "tekniska" biståndet, vi skall intressera oss för, och diskussionen begränsas ytterligare till att gälla den del av det finansiella biståndet som betalas av *statliga* medel och som ges *bilateralt*. Intresset koncentreras särskilt på en jämförelse mellan svenska och danska regler om "bindning" och andra villkor i samband med utvecklingskrediterna. Det är alltså fråga om en jämförelse av "kvaliteten" eller effektiviteten av de båda ländernas finansiella bistånd.

Inledningsvis kan det kanske vara nyttigt att närmare precisera avgränsningen av det finansiella biståndet gentemot andra former av bistånd, och att jämföra den rent kvantitativa betydelsen av de olika formerna för bistånd från Sverige och Danmark.

Det är vanligt att klassificera utvecklingshjälpen efter tre viktiga skiljelinjer: multilateral/bilateral, finansiell/"teknisk" och statlig/privat. Kombinerar vi dessa tre distinktioner får vi sex olika kategorier, eftersom kombinationen av privat och multilateralt bistånd i praktiken kan betraktas som icke-existerande. De sex kategorierna visas i följande översikt:

Tabell 1. Sex olika slag av utvecklingshjälp

	Multilateral	Bilateral	
	Statlig	Statlig	Privat
Finansiellt bistånd	a) Bidrag till t. ex. IDA, världsbanken, världslivsmedelsprogrammet	c) Förmånliga statslån, statliga gåvor i pengar eller in natura	e) Kommersiell kapitalexport
"Tekniskt" bistånd	b) Bidrag till FN's utvecklingsprogram (UNDP)	d) "Projekt", stipendier, ut-sändning av experter m. m.	f) Kyrkliga organisationers verksamhet o. dyl.

I denna första samlade översikt har för fullständighetens skull det privata biståndet medtagits (*e* och *f*). Man kan emellertid anföra starka skäl för att inte räkna dessa poster som "bistånd" eller "hjälp" till utvecklingsländerna. Det privata biståndet från välgörenhetsorganisationer o.dyl. är av så litet omfång att vi kan bortse från det. Långt större är strömmen av privat kapitalexport till utvecklingsländerna, dvs. kapitalplaceringar på vanliga affärsmässiga villkor, motiverade av förväntningar om tillfredsställande avkastning. En rimlig tolkning av begreppet "hjälp" förutsätter väl att det är fråga om en ekonomisk uppföring från givarens sida, och en sådan uppföring kan inte påvisas när det gäller den privata kapitalexporten. Förresten är det ytterst litet privat kapital som exporteras från Danmark till utvecklingsländerna. Däremot har den svenska kapitalexporten de sista åren varit av viss betydelse, och ser man på totalsiffran för alla väsentliga "givarländer", finner man att den privata kapitalexporten till utvecklingsländerna utgör omkring en tredjedel av den totala summan på nära 10 miljarder dollar som OECD's utvecklingskommitté (DAC) räknar med. Man kommer alltså fram till rätt olika siffror för det totala biståndet, beroende på om man definierar "hjälp" inklusive eller exklusive den privata kapitalexporten.

Låt oss bortse från allt privat bistånd – kapitalexporten såväl som välgörenhetsverksamhet – och rikta uppmärksamheten på den statliga hjälpen, dvs. kategorierna *a-d* i tabell 1.

Det framgår av tabell 2 hur värdet av den samlade statliga hjälpen fördelar sig över dessa fyra huvudkategorier, dels i Sverige och Danmark och dels i samtliga DAC-länder.

En jämförelse mellan siffrorna för Danmark och Sverige visar att den statliga hjälpen fördelar sig över de fyra posterna på ett mycket likartat sätt i de båda länderna, och denna överensstämmelse mellan det danska och det svenska mönstret står i skarp kontrast till den fördelning vi finner för samtliga västliga givarländer tillsammans. Här är det multilaterala inslaget mycket mindre – omkring 10 % – och å andra sidan visar den post som särskilt intresserar oss, nämligen den statliga bilaterala finansiella hjälpen, en mycket större andel, nämligen 70 % mot 25–30 % i Danmark och Sverige. Trots en kraftig ökning de sista åren är det finansiella biståndet fortfarande av blygsam omfattning i Danmark och Sverige jämfört med andra länder.

Det är efter min mening både önskvärt och oundvikligt att denna post ökas de kommande åren, inte bara absolut utan också som en andel av de samlade biståndsutgifterna, och det skulle inte förvåna mig om det finansiella biståndet, bilateralt och multilateralt tillsammans, om några få år uppgår till omkring 60 % av det sammanlagda

Tabell 2. Den statliga utvecklingshjälpens procentuella fördelning i huvudgrupper¹

	Sverige 1967/68 Förväntad	Danmark 1967/68 Faktisk	Samtliga* DAC-länder 1967
<i>Multilateralt</i>			
(a) Finansiellt bistånd	17	20	6
(b) Tekniskt bistånd	26	28	5
Sammanlagt multilateralt	43	48	11
<i>Bilateralt</i>			
(c) Finansiellt bistånd**	30	23	70
(d) Tekniskt bistånd	27	29	19
Sammanlagt bilateralt	57	52	89
Summa	100	100	100

* D. v. s. OECD's medlemsländer samt Australien.

** Härunder s. k. humanitär hjälp.

beloppet. Detta förutsätter naturligtvis att den årliga ökningstakten för det samlade biståndet blir ungefär som man förutsett och politiskt beslutat. Anledningen till att man kan vänta denna förskjutning i hjälpens struktur mot den finansiella hjälpen är det faktum att det s.k. "tekniska biståndet", alltså hjälp i form av danska projekt m.m., knappast kan ökas med ca 25 % om året utan att det går ut över kvaliteten. Och en sådan ökningstakt är nödvändig om Danmark, som det är bestämt, ska uppnå 1 %-målet 1972/73. Jag skulle tro – men det är bara ett antagande – att ett liknande resonemang är relevant för Sveriges del.

Om jag har rätt i att det bilaterala finansiella biståndet de kommande åren blir den gren av verksamheten som expanderar snabbast

¹Källor: *Development Assistance 1967 and Recent Trends*, OECD, Paris, juli 1968; *Statistisk Årsbok för Sverige, 1967*, tabell 409. *Det danske samarbejde med udviklingslandene 1965–68*, kap. II, Köpenhamn 1968.

både i Sverige och Danmark, så bör det vara av intresse att närmare undersöka betingelserna och principerna för denna typ av bistånd. Det är så mycket viktigare som man på detta område kan konstatera ganska stora skillnader mellan tillvägagångssätten i de båda länderna. Olika metoder och principer har använts, och på några viktiga punkter rör det sig till och med om diametrala motsatser. Dessa olikheter ska nu beläggas närmare.

II Kreditvillkoren

Enligt gängse internationellt språkbruk omfattar uttrycket "finansiellt bistånd" dels statliga lån, dels statliga gåvor – i form av pengar eller varor – när dessa inte har karaktär av s.k. "tekniskt bistånd". Det kan kanske råda osäkerhet vid avgränsningen i enskilda fall, men denna gränsdragning mellan finansiellt och tekniskt bistånd är dock tillräckligt klar för vårt syfte.

Då det gäller en värdering av statslånen – sett ur mottagarlandets synpunkt – finns det två väsentliga frågor att ställa: (1) Hur är de egentliga lånevillkoren – räntesats, amorteringsfri period och löptid? (2) På vad sätt och hur hårt är användningen av lånet "bunden"?

Beträffande amorteringsvillkoren föreligger ingen skillnad av betydelse mellan praxis i de båda länderna. Fram till 1967/68 var de danska reglerna något fördelaktigare än de svenska, men efter de senaste ändringarna i de svenska lånereglerna kan lån med en löptid på upp till 50 år ges (inklusive en amorteringsfri period på 10 år). Dessa regler motsvarar de av IDA praktiserade, och tanken är då också att de ska användas vid svenska krediter som ges i samarbete med IDA.

När det gäller förräntningen kunde man vid första anblicken tycka att reglerna också på detta område är i stort sett likadana i de båda länderna: medan de danska lånen är helt räntefria krävs det för de svenska lånen normalt en så anmärkningsvärt låg ränta som 2 % per år, och i de tidigare nämnda fallen där lån ges på IDA-villkor, kan räntan sänkas ytterligare till $\frac{3}{4}$ % per år, motsvarande den s.k. administrationsavgiften som Världsbanken tar ut för de "mjuka" lånen från IDA.

Men oavsett denna höga grad av överensstämmelse mellan själva räntesatserna, kan man nog säga att räntan spelar en annan roll i den danska låneordningen än i den svenska. Denna skillnad hänger nära samman med den skillnad mellan reglerna om "bindning" i de båda länderna som jag ska gå närmare in på i nästa avsnitt.

Här kan det preliminärt påpekas att de danska statslånen endast är löst knutna till den rad av investeringsprojekt som utväljs av det

låntagande landets myndigheter. Själva lånet ges till det mottagande landets stat som sedan själv ser till att lånet går vidare till de olika företag – privata eller offentliga – som ska företa investeringarna. I samband med denna fördelning av de danska statslånen väntar man sig självfallet att mottagarlandets stat, oavsett att den själv har mottagit ett räntefritt lån, kräver normal förräntning från de företag som får låna.

I Sverige är det enskilda kreditavtalet uppenbarligen mycket fastare knutet till ett eller flera projekt, utvalda efter undersökningar som de svenska biståndsmyndigheterna tar aktiv del i, och så vitt man förstår är det närmast en självklar sak enligt det svenska systemet, att de på så sätt utvalda projekten drar fördel av de särskilt gynnsamma räntevillkoren, 2 % pr år eller ännu mindre enligt de nyaste reglerna. Dessa projekt ställer sig alltså räntemässigt mycket fördelaktigare än andra investeringar i vederbörande land.

Skillnaden mellan systemen i de båda länderna är då följande: de danska statslånen representerar – i varje fall i princip och intention – ett tillskott till de totala investeringsresurserna i mottagarlandet som väl är räntefritt för mottagarlandets ekonomi som helhet, eftersom landets betalningsbalans inte belastas med räntebetalningar, men som kostar normal förräntning för de företag och projekt, som får dessa investeringsresurser till disposition. Det skulle således ge en garanti mot att den utländska finansieringen medför en snedvridning av räntabilitetskalkylerna. Däremot åtnjuter de projekt som utväljs till att finansieras genom svenska statslån fördelen av en ovanligt låg låneränta. Bedömningen av dessa projekts räntabilitet sker således efter mildare kriterier än de som gäller för andra investeringar, och man kan väl inte bortse från att detta kan föra till investeringsval som inte är optimala.²

Det skulle naturligtvis vara möjligt, trots den låga låneräntan, att kräva att dessa svenskfinansierade projekt skall kunna hävda sig i konkurrensen med andra projekt, också när man kalkylerar med ett slags "skuggpris" för kapitalet, motsvarande den kapitalränta som är vanlig vid finansiering av liknande investeringar i vederbörande land. Men så vitt man vet kräver svenska myndigheter inte att sådana beräkningar med hypotetisk räntefot skall företas.

Ett liknande problem uppstår när man frågar om alla utvecklings-

²Enligt ett meddelande från SIDA (*Biståndsöversikt*, Tanzania, januari 1968) avser man i Sverige att ge finansiellt bistånd till Tanzania genom två lokala institut för långfristig kreditgivning. Vid en sådan kanalisering av biståndet skulle det nämnda problemet med snedvridning av investeringskalkyler kunna bortfalla.

krediter från ett visst givarland till ett visst mottagarland ska betinga samma ränta, eller om man bör låta räntesatsen variera beroende på den påtänkta investeringens art. Frågan kan inte bli aktuell enligt den danska ordningen där räntan är noll för alla utvecklingslånen, men enligt det svenska systemet kunde det nog bli tal om en sådan räntemässig diskriminering efter projektets art, och det har i varje fall vid ett tidigare tillfälle givits officiell anslutning till denna tvivelaktiga princip.³ Frågan torde dock vara av ringa betydelse nu då räntan för alla utvecklingskrediter är mycket låg. Det blir då endast möjlighet till räntevariation inom ett ganska snävt intervall, t.ex. från $\frac{3}{4}$ till 2 % per år.

III Bindning av utvecklingslån

Den intressantaste kontrasten mellan det danska och det svenska lånesystemet ligger i den skilda inställningen till bindning av lånen. Här kan man verkligen tala om en motsättning mellan tillvägagångssätten i de båda länderna.

Låt oss först fastslå det i och för sig självklara faktum, att sett ur mottagarlandets intressesynpunkt är det helt fria lånet – beviljat till fri användning i konvertibel valuta – mest önskvärt. Varje bindning måste förringa lånets värde för mottagaren, och önskar man optimal utvecklingseffekt av ett visst lån måste man föredra den helt obundna långivningen.⁴ Det är visserligen sant att några utvecklingsländer lider stor brist på ekonomisk sakkunskap och att de därför behöver vägledning utifrån beträffande utnyttjandet av deras investeringsresurser, men härmed är inte sagt att denna rådgivning nödvändigtvis ska lämnas av långgivaren. Det är själva sammankedjandet av flera roller – som kreditgivare å ena sidan och som leverantör av kapitalvaror och/eller leverantör av investeringsrådgivning å andra sidan – som är olämplig ur ekonomisk synpunkt.

Den idealiska, helt obundna långivningen praktiseras varken av den svenska eller den danska biståndsadministrationen, men avvikelserna

³"Villkoren för lånen torde böra anpassas efter projektens karaktär. För industriella investeringar... kan tillämpas vanlig marknadsränta... För indirekt produktiva basinvesteringar bör räntan bli lägre..." *Aspekter på utvecklingsbiståndet*, S. O. U. 1962, 12, s. 99.

⁴För en allmän diskussion av problemet om bindning av utvecklingslån se den av J. Bhagwati till UNCTAD's 2:a session i New Delhi utarbetade rapporten *The Tying of Aid*, 1968. Se också I. M. D. Little och J. M. Clifford, *International Aid*, London 1965.

från det idealiska tillståndet, bindningens art, motivering och verkning, är olika i de båda länderna.

För att dessa olikheter ska kunna framträda klart måste vi först nämna några huvudbegrepp beträffande bindning av finansiella bidrag. De begrepp vi här ska arbeta med kan förresten komma till användning både när det gäller rena gåvor och krediter. På det hela taget är det ingen skarp skiljelinje mellan utvecklingslån och gåvor vilket vi närmare går in på i ett följande avsnitt.

Man måste alltid skilja mellan två former för bindning: den ena formen är *leveransbindningen* ("procurement tying"), där den betingelsen är knuten till lånet att det helt eller delvis ska användas till betalning av leveranser från det långivande landet. Motsatsen till detta är lån i fritt konvertibel valuta.

Den andra formen är *projektbindningen* ("project tying" eller "projectization of loans") där lånet ges på det villkoret att det används till bestämda, av det långivande landet önskade eller godkända investeringsuppgifter. Motsatsen till sådana "projektlån" är s. k. "programlån" eller "planlån".

Med utgångspunkt från denna uppdelning i två slags bindning kan man tala om fyra huvudtyper av utvecklingslån, beroende på om båda bindningsformerna, endast den ena eller ingen av dem kommer till användning. Alla fyra typerna förekommer:

1. *Leveransbundna projektlån* ("dubbelbundna lån"). Det är tyvärr den mest utbredda typen av utvecklingslån.
2. *Leveransbundna planlån*. Detta är i stort sett den typ som praktiseras i Danmark.
3. *Leveransfria projektlån*. De svenska utvecklingskrediterna är ett skolexempel på detta system.
4. *Leveransfria planlån*, dvs. lån i fri valuta till helt fri användning. Det är tyvärr en sällsynt företeelse.

Det är typerna 2 och 3, det danska och det svenska systemet, som här ska jämföras och bedömas.

De olika formerna för bindning av lån i de båda länderna har uppenbarligen olika *motiveringar*.

Leveransbindningen av de danska lånen – alltså kravet på att de ska användas till köp i Danmark – motiveras dels med hänsyn till betalningsbalansen i allmänhet, och dels med föreställningen att en sammanknytning med danska exportintressen gör det lättare att skapa anslutning, politisk och i näringslivets organisationer, till kravet på hastigt ökade anslag till denna form av utvecklingshjälp.

Man måste således utan vidare erkänna att motiveringen helt byg-

ger på egoistiska danska intressen, och på det moraliska planet måste man från dansk sida acceptera det fördömande – ofta stillatigande – som man möter från andra nordiska länder, där de som har ansvar för långivningen till utvecklingsländerna med viss rätt kan känna att de har renare händer.⁵

Men sedan detta *peccavi* är uttalat måste man från dansk sida få lov att ställa frågan om inte leveransbindningen – *såsom den praktiserar i Danmark* – i verkligheten är tämligen harmlös. Det anser jag nämligen att den är, och jag anser att det danska systemet på denna punkt ger en originell lösning på bindningsproblemet, som kanske kan vara av intresse i andra länder. Det kan därför vara på sin plats att förklara förhållandet lite närmare.

Det avgörande är här att den danska leveransbindningen – förpliknelsen att använda lånet till köp i Danmark – är kombinerad med full frihet för mottagarlandet vid val av projekt. Det uppställs visserligen vid varje låneavtal en vägledande lista över de investeringsprojekt som av mottagarlandet önskas tillgodosedda genom låneavtalet, men från dansk sida blandar man sig inte alls i det närmare innehållet i denna lista utöver kontrollen av att den är realistisk, dvs. att de typer av maskiner etc. som uppförs på listan överhuvudtaget kan fås i Danmark.⁶

Detta begränsade krav på att det bara ska föreligga en vägledande lista över den tilltänkta användningen av lånet kallar jag *oegentlig projektbindning*, ty det är en *projektbindning* vars syfte endast är att hindra att leveransbindningen görs illusorisk (sett från dansk synpunkt) därigenom att mottagarlandet använder lånet till betalning av en löpande import från Danmark, som skulle ha ägt rum även om inte något lån hade lämnats. Om nämligen leveransbindningen endast bestod av en klausul om att lånet fick användas till köp – vilka köp som helst – i det långivande landet, så blir det lätt en vana för det låntagande landets myndigheter att vägra att ge importlicens för

⁵Många officiella tillkännagivanden har klargjort att Danmark i givet fall skulle vara berett att ansluta sig till en internationell uppgörelse om att slopa alla bindningar på finansiell hjälp till utvecklingsländerna. Denna ståndpunkt innebär dock inget medgivande till utvecklingsländerna, utan avspeglar endast det uppenbara förhållandet att den danska exportökningen – till följd av att andra länder (och då särskilt USA) upphör med att binda sina lån – med bred marginal skulle uppväga den förlust som ett slopande av den danska bindningen medför.

⁶Ett undantag är ett danskt statslån till Indien för inköp av danska livsmedel (i praktiken tormjöl). Här är bindningen inte oegentlig utan tämligen real. Fallet behandlas närmare i avsnitt 4.

all import från det långivande landet, som inte kan finansieras med statslån, och leveransbindningens exportfrämjande verkan kan då bli illusorisk i de fall där det redan finns ett någorlunda stort varuutbyte mellan de två länderna.

Jag påstår nu att då leveransbindningen, som fallet är i Danmark, inte åtföljs av en *egentlig* projektbindning, så kan den utformas på ett sådant sätt att den blir rätt oskadlig sett ur mottagarlandets synpunkt. Dock är det naturligtvis en förutsättning att det långivande landet har en någorlunda stor och allsidig industri, men detta villkor kan väl sägas vara uppfyllt i Danmarks fall.

Sammanfattningsvis kan man säga att det danska förfaringssättet har varit att söka en balanspunkt mellan det danska exportintresset och mottagarlandets intresse av friast möjliga disposition av lånet: man har sökt en form för projektbindning som å ena sidan är så pass mild att det låntagande landet inte nödgas köpa varor som är avsevärt dyrare och/eller sämre än vad som kunde ha köpts i andra länder, och som å andra sidan är så pass fast att det är troligt att lånet används – i varje fall huvudsakligen – till en import från det långivande landet som inte skulle ha ägt rum om ett lån inte hade givits.

Som en kontrast till den danska ordningen ska vi nu se på den svenska metoden för utvecklingskrediter som ovan klassificerades som *leveransfria projektlån*.

Den officiella svenska ståndpunkten tycks vara att leveransbindning av utvecklingslån är en otillåten sammanblandning av två olika motiv, hjälp till mottagarlandet och hjälp till givarlandets egen exportindustri, och att Sverige kan föregå andra länder med gott exempel genom att hävda principen om leveransfria lån. Det är en tilltalande ståndpunkt, och så vitt jag vet har man i praktiken levt upp till den eftersom inga svenska utvecklingskrediter (men däremot gåvoleveranser) har varit betingade av köp i Sverige.

En utomstående iakttagare kan emellertid inte undgå att ställa denna fråga: vilken motivering kan de svenska myndigheterna egentligen ha för att binda krediterna till bestämda projekt, när det inte föreligger någon önskan om att lånet ska användas till köp i Sverige?

Ett av de möjliga svaren härpå är att även om man inte vill ställa krav på leverans från Sverige hoppas man dock att ordena faktiskt går till Sverige, och genom att kräva projektbindning kan man i viss mån försäkra sig om att projekt väljs vars genomförande kräver leverans av maskiner, expertis m.m. på områden där den svenska industrin är särskilt konkurrenskraftig. Jag vet inte om det ibland har förelegat en sådan *indirekt leveransbindning via projektvalet*, men

man kan i alla fall säga att detta i givet fall får betraktas som en betydligt olyckligare form för leveransbindning än den danska, eftersom den skulle medföra risker för en felaktig prioritering av projekt. Något liknande gäller den *frivilliga leveransbindning* som föreligger då mottagarlandet, utan att vara förpliktigt därtill, använder lånet till köp i det långivande landet i hopp om att därigenom öka chansen att få lån i framtiden.⁷

Jag vill emellertid utgå ifrån att sådana "indirekta" eller "frivilliga" leveransbindningar bara har förekommit undantagsvis – eller inte alls – i praktiken i Sverige. I stället kommer jag att diskutera det renodlade fallet, som antagligen är mer realistiskt och i varje fall principiellt mer intressant: projektbindningens ändamålsenlighet i det fall då myndigheterna i det långivande landet verkligen är ointresserade av om lånet medför eller inte medför exportorder till det långivande landets industri.

I detta renodlade fall, där man varken önskar en direkt eller en indirekt leveransbindning, är det meningslöst, så vitt jag kan se, att vilja koppla utvecklingskrediterna till bestämda investeringsprojekt, och man kan lätt tänka sig fall där en sådan projektbindning t.o.m. är skadlig. Man kan nämligen fråga om biståndsadministrationen i ett mindre land som Sverige (eller Danmark) verkligen har möjlighet att bedöma vilka projekt som bör gynnas av det marginella tillskott av kapital som ett visst utvecklingsland får genom en svensk eller dansk kredit. Det skulle väl närmast vara en ren slump om valet råkade falla på ett ur planeringssynpunkt i mottagarlandet riktigt projekt. Framför allt finns risken att myndigheterna i mottagarlandet får intrycket – med rätt eller orätt – att det långivande landets myndigheter med särskilt stor glädje ser att ett lån används till projekt av en bestämd art, och att det skulle vara lättare att få ett lån när man här får en ganska farlig mekanism för felallokering av kapital.

Därefter kan man fråga om inte projektbindningen ofta blir illusorisk i den betydelsen att det låntagande landets myndigheter, om de skulle ogilla det val av projekt som kommer till uttryck i projektbindningen av en utvecklingskredit, blott kan företa en kompenserande ändring i sin planering, på så vis att lånet, även om det är officiellt "stämplat" till ett projekt av en bestämd sort, i verkligheten tjänar till finansiering av ett annat projekt som enligt planerna i det lån-

⁷Enligt en uppgörelse från SIDA användes rent faktiskt 54% av det under budgetåret 1966/67 utbetalade lånebeloppet till inköp i Sverige. Detta avspeglar antagligen både "indirekt" och "frivillig" leveransbindning.

tagande landet med större rätt kan göra krav på de extra investeringsmedel som ställs till förfogande genom lånet.⁸

Jag vill avsluta denna diskussion om problemen kring bindning av lån med en sammanfattning i två punkter:

1. Om valet står mellan en långivning med egentlig projektbindning och utan leveransbindning (som den svenska) eller en långivning med leveransbindning och oegentlig projektbindning (som den danska), så skulle jag närmast föredra det danska systemet. Anledningen är att nackdelen för mottagarlandet med en eventuell fel-prioritering som följd av projektbindningen (i Sverige) väger tyngre än nackdelen med fördyrade inköp som följd av leveransbindningen (i Danmark). Det säger sig självt att detta är en subjektiv avvägning av omätbara storheter.

2. Om det långivande landet inte önskar praktisera någon leveransbindning – varken direkt eller indirekt – så är det klart att projektbindningen är meningslös och lika gärna kan avskaffas. Officiella uttalanden den sista tiden tyder också på att man i Sverige överväger att övergå från "projektlån" till "planlån".⁹ Genom att ta detta steg skulle Sverige kunna placera sig som det säkerligen enda landet i världen som praktiserar den ur utvecklingsländernas synpunkt bästa formen för finansiell hjälp, nämligen den helt obundna. Ett undantag bör kanske göras för de fall där man vill supplera ett svenskt projekt inom ramen för det tekniska biståndet med en större investering som önskas finansierad genom lån. Det finns nog flera exempel från senaste tiden på en sådan sammankoppling av svenskt tekniskt och finansiellt bistånd.

IV Bistånd i form av gåvor – med och utan baktankar

Det har redan nämnts att uttrycket finansiell utvecklingshjälp enligt gängse språkbruk omfattar inte bara statslån på gynnsamma villkor utan också gåvor. Dessa kan lämnas i form av varuleveranser eller i form av pengar, och med hänsyn till bindningens art kan man för

⁸Frågan om illusion och verklighet i projektbindningen diskuteras närmare i min artikel om *Danske statslån som udviklingshjälp, Økonomi og Politik*, Köbenhavn, nr. 4, 1966, s. 407 ff. Se också Hans W. Singer, *External Aid: For Plans or Projects?*, *Economic Journal*, September 1965.

⁹Det heter i *Kungl. Maj:ts proposition nr. 101*, 1968, s. 93: "I ökad grad bör svenska krediter eller bidrag – då detta visar sig vara lämpligt ur utvecklingssynpunkt – lämnas utan bindning till enskilda projekt och med inriktning på hela program inom ett lands utvecklingsplan."

gåvobiståndet använda samma klassifikation som för lånen (se ovan sid. 219).

I svensk och dansk praxis blir det nog svårt att finna betydelsefulla exempel på kategorierna 4 och 2, dvs. helt obundna gåvor i konvertibel valuta och gåvor som består av icke-konvertibla men för övrigt helt fritt användbara tillgodohavanden i givarlandets egen valuta. Däremot har det i Danmark de senaste åren utvecklats en praxis med penninggåvor, som är bundna till bestämda icke-affärsmässiga investeringsprojekt i mottagarlandet, men som inte underkastas leveransbindning, och som alltså kan lämnas i konvertibel valuta. Dessa gåvor motsvarar då kategori 3 i vår klassificering. Som exempel kan nämnas danska penningbidrag till utgifterna vid vissa utvidgningarna av universitetet i Dar-es-Salaam.¹⁰ Det finns säkert liknande fall i Sverige.

Den absolut viktigaste – och mest problematiska – posten är dock de gåvor som har form av leveranser av bestämda varor av svenskt (eller danskt) ursprung. Dessa måste karakteriseras som ”dubbeltbundna” finansiella bidrag (kategori 1 enligt vår klassificering), och det rör sig ofta om varor som är förhållandevis svåra att avsätta. Bland svenska exempel kan nämnas pappersleveranser till Indien, och i Danmark har vi haft gåvoleveranser av nötkreatur och torrmjölk – det senare i förbindelse med den svåra livsmedelsituationen i Indien 1966–67.¹¹

Det problematiska med leveranser av överskottsvaror kommer kanske tydligast fram när man tänker på det kvantitativt viktigaste fallet: de amerikanska leveranserna under *Public Law 480*. När ”givarlandet” gratis eller till starkt nedsatta priser skänker bort de varor som det är svårt att bli av med till lönande priser, så betyder det ju att de anslag som ställs till förfogande för utvecklingshjälpen får en ur mottagarlandets synpunkt mindre nyttig användning än de kunde ha fått. Det är t.ex. ganska osannolikt att den indiska regeringen, ens under den svåra livsmedelsbristen, skulle ha använt de danska kornorna till inköp av torrmjölk, om pengarna hade ställts till helt fritt förfogande.

Svårigheten med ett ställningstagande till dessa gåvor i form av

¹⁰Då det rör sig om projekt som inte kommer till stånd på grundval av en affärsmässig räntabilitetskalkyl, skulle finansiering med dylika bidrag inte ge anledning till något problem med snedvridning av kalkyler.

¹¹Det är naturligt att tala om de danska leveranserna av torrmjölk i denna förbindelse, även om det formellt inte rörde sig om egentliga gåvor utan om räntefria lån bundna till inköp av danska livsmedel efter fritt val och till normalt marknadspris.

överskottsvaror ligger ju däri att saken tar sig olika ut på kort och lång sikt: det är en sak att skänka bort osäljbara överskott som hopas och hellre bör komma till viss nytta än ruttna bort. Men det blir betänkligt, om vederbörande näring – bl.a. därför att man via denna kanal kan skänka bort överskottsproduktion på statens räkning – inrättar sig på att mer eller mindre permanent producera sådana överskott.

Det är inte onödigt att understryka denna gränsdragning mellan vad som är tillåtligt på kort sikt och i det långa loppet. Ty överallt där överproduktion hotar blir det en stor frestelse att betrakta utvecklingshjälpen som en avlastningsmarknad som kommer som eftersänd.

Det är ju den roll den amerikanska livsmedelshjälpen har spelat, och i Danmark och Sverige har vi haft liknande problem.¹² Det skulle vara ett stort framsteg om gåvobiståndet i högre grad fick karaktär av överföring av köpkraft till fri användning vid köp (till normala marknadspriser) i givarlandet, eller – ännu bättre – i vilket land som helst. Man skulle tycka att de nordiska länderna kunde ha råd till att på detta område föregå de stora ”givarländerna” med gott exempel.¹³

V Från lånetransaktioner till bidrag

Det finns som sagt ingen skarp gräns mellan kategorierna ”lån” och ”gåvor” inom utvecklingshjälpen. Den typ av statslån som på det hela taget kan komma på tal i de danska och svenska utvecklingsprogrammen har mycket fördelaktigare villkor, särskilt med hänsyn till förräntning, än vad som är normalt vid affärsmässig långivning och därför finns det i utvecklingslånen ett ganska betydande gåvoelement. Detta gåvoelement kan beräknas utgöra omkring 50 %, när räntesats och andra villkor är som de nu i Danmark och Sverige praktiserade.¹⁴

¹²Om det svenska biståndet heter det officiellt: ”Varubiståndet har påverkats av önskan att ta i anspråk relativt sett mindre knappa svenska reala resurser och utnyttja tillfällig överkapacitet inom vissa branscher.” Kungl. Maj:ts proposition nr. 101, år 1968, s. 147.

¹³För en något utförligare diskussion av problemen omkring livsmedelshjälpen hänvisas till förf.’s essäsamling *Hjälper vi?*, Gyldendal, Köpenhamn, 1967, kap. 10. Se också förf.’s artikel *Biståndsteori – kommentarer till den nyaste litteraturen*, *Nationalökonomisk Tidskrift*, 1966, häfte 5–6, s. 273 ff. och 282 f. och den där citerade litteraturen.

¹⁴Ang. beräkningen av gåvoelement i utvecklingslån, se särskilt Göran Ohlin, *Foreign Aid Policies Reconsidered*, OECD, Paris, 1966.

Det vill alltså säga att ett lån på t.ex. 20 milj. kr., med en rationell kalkyl ur mottagarlandets synpunkt, är likvärdigt med en gåva på 10 milj. kr.

Man kan då fråga varför vi i Danmark och Sverige fasthåller låneformen i stället för att övergå till att lämna vårt finansiella bistånd till utvecklingsländerna som rena kapitalgåvor, utan krav på tillbakabetalning. Svaret måste nog bli att låneformen närmast fasthålls av traditionella skäl, eftersom hjälpen anses i en eller annan mening ta sig mer "normal" och "sund" ut i denna form. Emellertid råder det nu bland sakkunniga enighet om att i många av utvecklingsländerna behovet av kapitaltillförsel utifrån inte är ett övergående fenomen under en uppbyggnadsperiod, utan kommer att kvarstå i flera årtionden. Det betyder att den framtida amorteringen av de lån som nu ges i realiteten kommer att möjliggöras genom ny upplåning. Under dessa förhållanden är kravet på tillbakabetalning av utvecklingslånen närmast en bokföringsmässig ritual, och låneformens större "sundhet" är en illusion.

Vill man inte ta steget från lån till gåvor helt ut kan man i stället företa en gradvis förskjutning så att lånevillkoren görs mer och mer fördelaktiga, och gåvoelementet alltså blir större och större, ty vi har att göra med ett kontinuum utan någon bestämd gräns mellan lån och gåvor.

Frågan blir då på vilket sätt en gradvis vidareutveckling emot de rena gåvorna bäst kan företas. Då räntekravet redan är noll (eller nära noll) finns det i Danmark och Sverige inga möjligheter till ytterligare förbättring på den punkten. En förlängning av amorteringstiden är naturligtvis alltid möjlig, men vad tjänar det till att belasta en avlägsen framtids finansadministration med inkassering av små amorteringar på de lån som nu ges till utvecklingsländerna? En elegantare lösning skulle vara att fasthålla den nuvarande överskådliga löptiden, men förbättra lånevillkoren genom en regel om att bara en viss bestämd del av lånet ska tillbakabetalas. Man kunde t.ex. tänka sig (för att nu ge ett numeriskt exempel) att det bara skulle presteras 15 årliga amorteringar à 5 % av lånebeloppet, så att 25 % av varje lån fick karaktär av ren gåva.

Låt oss anta att man önskade följa denna väg från räntefritt lån till gåva. Med det nuvarande svenska systemet med dess rätt snäva projektbindning av lånen, skulle man då stöta på ett problem som inte skulle uppstå i Danmark.

Det har redan nämnts att den danska låneordningen innebär ett skarpt åtskiljande mellan två steg, nämligen ett räntefritt lån från stat till stat, och en vidarebefordran – på normala finansiella villkor

– från mottagarlandets stat till det investerande företaget. Med en sådan ordning uppstår inga problem till följd av särskilda finansiella förmåner för vissa projekt och därav följande snedvridning av investeringskalkyler, och några principiella betänkligheter mot att fortsätta på vägen från mjuka lån till rena gåvor finns därför inte.

I Sverige skulle det däremot bli nödvändigt, så vitt jag kan se, att företaga en ändring i den hittills gällande ordningen, så att det i realiteten blev tal om en långivning i två "steg" i likhet med den danska ordningen. De utvalda projekt som har fördel av de svenska utvecklingskrediterna har nämligen redan nu med finansiering till t.ex. 2 % per år en företrädesställning som kan vara något betänklig, vilket närmare berörts i avsnitt III ovan. Genom en ytterligare ändring av lånevillkoren i riktning mot rena gåvor skulle dessa betänkligheter givetvis bli mer och mer tungt vägande, om man inte ser till att de finansiella förmånerna bara kommer mottagarlandets statsfinanser (och betalningsbalans) tillgodo och inte de utvalda projekten.

Om man i Sverige började med en sådan uppdelning i två lånesteg, så kunde man åter fråga (jfr. avsnitt III) om det då medför någon som helst fördel att fortfarande koppla samman utvecklingskrediterna med vissa, efter noggrann undersökning utvalda projekt, i stället för att helt överlåta detta val till mottagarlandets myndigheter.

Ur W&Wserien

Ekonomi och samhälle, reseskildringar

- Jörn Donner Rapport från Berlin 14:50
Peter F. Drucker Den effektiva företagsledaren 12:50
Torsten Gårdlund Att arbeta i u-land 14:50
Robert L. Heilbroner Från byteshandel till handelsutbyte 12:50
Robert L. Heilbroner Makroekonomi – det samhälls-ekonomiska kretsloppet 14:50
Jan Odhnoff Samhällsekonomin som spel 12:50
Anders Yngve Pers Den svenska pressen 6:50
Göran Schildt Med Daphne i 16 länder 9:50
Einar Östgaard Nyhetsvärdering 8:50

Filosofi, psykologi, pedagogik, religion

- John B. Carrol Språk och tanke 11:50
Bo Gustafsson (Red.) Karl Marx – Friedrich Engels i urval 12:50
Bo Gustafsson (Red.) Lenin i urval 12:50
Ingemar Hedenius Om rätt och moral 8:50
Julian Hedenius Om rätt och moral 8:50
Julian Hochberg Seendets psykologi 12:50
Ray Hyman Den psykologiska forskningsprocessen 12:50
C. G. Jung Det omedvetna 9:50
C. G. Jung Jaget och det omedvetna 10:50
Sören Kierkegaard Antingen – eller 7:50
Sören Kierkegaard Begreppet ångest 6:50
Lambert – Lambert Socialpsykologi 11:50
Richard S. Lazarus Personlighet och anpassning 11:50
K. B. Madsen Inlärningsprocessens psykologi 7:50
K. B. Madsen Moderna psykologiska teorier 10:50
Sarnoff A. Mednick Inläring 11:50
Edward J. Murray Motivation och emotion 11:50
Paul Mussen Barnets psykiska utveckling 9:50
Edgar H. Schein Organisationspsykologi 12:50

- Harald Schjelderup – A. Winsnes Europas filosofi 12:50
Harald Schjelderup Psykologi 13:50
Hjalmar Sundén Zen 9:50
Beatrix Tudor-Hart Lära sig leva 12:50
Michaël Wächter Personaladministrationens psykologi 11:50
Robert B. Zajonc Experimentell socialpsykologi 12:50

Fysik, kemi, medicin

- Ernest Borek Livets molekyler 13:50
R. och E. Brecher Människans sexuella gensvar 14:50
Mogens Fog Hur hjärnan arbetar 6:50
Robin Fåhræus Läkekonstens historia 16:50
Sverre Dick Henriksen Immunitet 7:50
David Park Den moderna fysiken 11:50
John Takman Socialmedicinsk vardag 11:50
Chen Ning Yang Elementarpartiklar 7:50

Historia, kulturhistoria, politik

- Henrik Ahnlund (Red.) Historia kring Stockholm före 1520 9:50
Hans Andersson (Red.) Historia kring Göteborg 12:50
Doak Barnett Kina efter Mao 12:50
Håkan Berggren Förenta staternas historia 16:50
Stefan Björklund (Red.) Kring 1809 10:50
Carl W. Blegen Troja och trojanerna 12:50
Ernesto Che Guevara Minnen från det revolutionära kriget på Kuba 14:50
Allan Ellenius (Red.) Kultur och samhälle i stormaktstidens Sverige 14:50
C. J. Friedrich Politisk teori. En introduktion 12:50
Stig Hadenius (Red.) Kring demokratins genombrott i Sverige 10:50
Ingrid Hammarström (Red.) Historia kring Stockholm II 10:50
H. P. L'Orange Från antik till medeltid 12:50
Lund – Pihl – Sløk Europas idéhistoria 14:50
Ra Lundström (Red.) Kring industrialismens genombrott i Sverige 12:50
Carl-Axel Moberg Innan Sverige blev Sverige 10:50
Torgny Nevéus (Red.) Historia kring Stockholm III 11:50
Johannes Nicolaisen Primitiva kulturer 13:50
Åke Ortmark Maktspelet i Sverige 11:50
Göran Rystad (Red.) Historia kring 30-åriga kriget 8:50

Arthur M. Schlesinger Jr De 1000 dagarna vol. I-III 9:50/vol.
Ivan Svalenius Gustav Vasa 9:50
Torgny Säve-Söderbergh Egyptisk egenart 11:50
A. J. P. Taylor Från Sarajevo till Potsdam 12:50

Film, teater, musik och konst

Ingmar Bengtsson Från visa till symfoni 12:50
Leif Furhammar Fem essäer om film 7:50
Ejner Johansson Konsten av idag 6:50
Gösta Lilja Svenskt måleri under 1900-talet 14:50
Julius Rabe Beethovens symfonier 8:50
H. P. Rohde Van Goghs värld 13:50
Göran Schildt Gézanne 8:50

Biologi, botanik, zoologi, hydrologi

Anton F. Bruun Världshavet 6:50
J. D. Carthy Djurens orienteringsförmåga 8:50
Lois och Louis Darling Fåglar 12:50
Malin Falkenmark - Arne Forsman Vattnet i vår värld 10:50
Anatol och Natascha Heintz Människans ursprung 11:50
Lorus J. och Margery Milne Människans och djurens sinnen 12:50
Eugene P. Odum Samspelet i naturen 10:50
Robert L. Rudd Biocider och den levande naturen 16:50

Astronomi, matematik, statistik, databehandling

Tord Hall Människan inför kosmos 9:50
Gunnar Hellström Programmering av datamaskiner 12:50
Sir Bernard Lovell Den yttre rymden 6:50
W. J. Reichmann Rätt och fel i statistik 13:50
Rudolf Schneider Att använda datamaskiner 11:50

Nu! - aktuelltböcker i W&Wserien

- 1 Noam Chomsky De intellektuellas ansvar 6:50
- 2 Adolph Rastén Kungen och den grekiska tragedin 12:50
- 3 Karl-Erik Fichtelius (Red.) Människans villkor - en bok av vetenskapsmän för politiker 12:50
- 4 Bo Lindblom Fallet Båstad - en studie i svensk opinionsbildning 14:50

- 5 Bengt Hansson och Erik Janson (Red.) UKAS - en utmaning 8:50
- 6 Erik Janson och Göran Sarring (Red.) Dilemmat Amerika 12:50
- 7 Kerstin Vinterhed (Red.) Det svenska självmordet 12:50

Litteratur och språk

Alvar Alsterdal - Ove Sandell (Red.) Bengt Lidforss i urval 8:50
Poul Borum Poetisk modernism 14:50
Max Brod Franz Kafka 12:50
Sverker Ek (Red.) Kring Hjalmar Bergman 9:50
Torsten Ekbom (Red.) Klara Johanson i urval 8:50
Lars-Göran Eriksson (Red.) Kring Bellman 9:50
Bente Hansen Marxistisk litteraturkritik 8:50
Bernhard Karlgren Kina i tal och skrift 8:50
Bengt af Klintberg Svenska trollformler 9:50
Olof Lagercrantz Från helvetet till paradiset 13:50
Sven Möller Kristensen Litteraturforskningens mål och medel 6:50
Martin Nag Sovjetlitteraturen 1917-1965 12:50
Nils Roth Förkortningslexikon 10:50
Louis B. Salomon Semantik och sunt förnuft 11:50
Bengt Sigurd Språkstruktur 12:50
Gunnar Sjögren Shakespeare - dramatiker, människa och myt 13:50
Robert E. Spiller Amerikas litteraturhistoria 14:50
Victor Svanberg Diktaren i samhället. Litteratursociologiska studier 12:50

Svensk prosa

Folke Dahlberg Vättern 6:50
Sven Fagerberg Det vitmålade hjärtat 9:50
Sven Fagerberg Höknatt 9:50
Sven Fagerberg Kostymbalen 7:50
Sven Fagerberg Svärdfäktarna 7:50
Jan Fridegård Gryningsfolket 7:50
Jan Fridegård Lars Hård 9:50
Jan Fridegård Noveller i urval 7:50
Jan Fridegård Offerrök 7:50
Jan Fridegård Trägudars land 7:50
Olof Lagercrantz Dagbok 6:50
Pelle Molin Adalens poesi 7:50
Hans Ruin Drömskepp i torrdocka 5:50
Hans Ruin Hem till sommaren 6:50
Hans Ruin Rummet med de fyra fönstren 7:50

Manne Stenbeck (Red.) Svenska texter 14:50
Emanuel Swedenborg Drömboken 6:50
Per Wästberg Hjältarnas uttåg 8:50

Utländsk prosa

Vasilij Aksjonov Stjärnbiljetten 8:50
James Baldwin Ingen känner mitt namn 7:50
Brendan Behan Borstalpojken 9:50
Hans Björkegren (Red.) Ny rysk prosa 7:50
Anthelme Brillat-Savarin Smakens fysiologi 6:50
G. K. Chesterton Fader Brown 9:50
Det gyllene skrinet Kinesiska noveller från två årtusenden 9:50
Jean Genet Rosenmiraklet 9:50
Jean Genet Tjuven och kärleken 8:50
Jean Genet Tjuvens dagbok 7:50
André Gide Vatikanens källare 8:50
Joseph Heller Moment 22 13:50
Aldous Huxley Du sköna nya värld 9:50
Aldous Huxley Framtidens värld 6:50
Alfred Jarry i urval 7:50
Juan Ramón Jiménez Silver och jag – Samtal med Silver 8:50
Franz Kafka Amerika 7:50
Franz Kafka En läkare på landet 7:50
Franz Kafka I straffkolonien 6:50
Franz Kafka Processen 9:50
Franz Kafka Slottet 7:50
Doris Lessing Gräset sjunger 7:50
Väinö Linna Högt bland Saarijärvis moar 13:50
Väinö Linna Okänd soldat 11:50
Väinö Linna Söner av ett folk 14:50
Väinö Linna Upp, trälar 14:50
Henry Miller Kräftans vändkrets 8:50
Henry Miller Sexus I-II per del 8:50
Henry Miller Stenbockens vändkrets 9:50
Henry Miller Stilla dagar i Clichy 6:50
Dorothy Parker Efter kärlekens nöjen 7:50
Dorothy Parker Levande begråtna 6:50

Denna bok är en samproduktion med SIDA. Dess tillkomst inspirerades av arbetet kring 1 %-planen för svenskt utvecklingsbistånd. Någon officiell linje avspeglas dock ej. Tvärtom framförs åtskillig kritik mot den svenska u-landspolitiken samtidigt som författarna ger en rad konstruktiva förslag.
Förord av Ernst Michanek. Inledning av Lars Kalderén.

Medverkande:

GUNNAR MYRDAL Professor i internationell ekonomi.

Den mjuka staten i underutvecklade länder.

GÖRAN OHLIN Fil.dr., chefsekonom i den s.k. Pearsonkommissionens kansligrupp. Washington.

1. *Befolkningsexplosion och familjeplanering i u-länderna.*
2. *U-ländernas skuldsättning.*

BO GUSTAFSSON Fil.lic., forskningsassistent vid historisk-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

U-landsbiståndets politiska ekonomi.

GÖRAN DJURFELDT (Fil.kand) och STAFFAN LINDBERG (Fil.kand.), medlemmar i U-gruppen vid Lunds universitet.

Bistånd och jämlikhet. Erfarenheter från byutvecklingsprogrammen.

ASSAR LINDBECK Professor i nationalekonomi.

Handelspolitik gentemot u-länder.

ODD GULBRANDSEN Laborator vid Lantbrukshögskolan i Uppsala.

Förvärras livsmedelskrisen?

HOLGER NYSTRÖM Direktör, Grossistförbundet.

Varför köper vi inte fler u-landsprodukter?

BÖRJE KRAGH Professor, överdirektör vid Konjunkturinstitutet.

Vår u-hjälp — målkonflikter och måluppfyllelse.

SVEN BROHULT Professor, verkställande direktör för

Ingenjörsvetenskapsakademin.

U-hjälpens innovationsproblem.

INGVAR SVENNILSON Professor i internationell ekonomi.

Våra pedagogiska uppgifter i u-länderna.

GÁBOR FARAGÓ Fil.lic. byrådirektör vid Arbetsmarknadsstyrelsen.

Rekrytering av biståndspersonal och den svenska arbetsmarknaden.

PETER BOHM Fil.lic., nationalekonom.

Är u-hjälpen ineffektiv?

MOGENS BOSERUP Lektor vid Økonomiske Institut,

Københavns universitet.

Det finansiella biståndets metodik: svensk-danska likheter och kontraster.



Pris 14:50