

Nr 2/1995

Att hjälpa eller stjälpa?

Olof Murelius

Förord

I ett humant och värdigt samhälle bör det vara en plikt för varje människa, som har förmåga, att sträcka ut en hand till en behövande broder eller syster. Denna moraliska grundregel får emellertid inte förhindra en rationell och kritisk granskning av hur det offentliga biståndet från den rika till den fattiga världen i praktiken fungerar. Timbro har vid åtskilliga tillfällen riktat uppmärksamhet mot biståndets baksidor¹: oförmågan att vara en hjälp till självhjälp, problem som korruption och byråkrati samt inte minst den ideologiska slagsida som har präglat det svenska biståndet. I takt med det allmänna samhällsklimatets förändring har jordmänen för systemkritiken blivit bättre, men ännu tycks vägen vara lång från ord till handling.

I föreliggande rapport ger biståndskonsult Olof Murelius en bild av bland annat utvecklingstrender och framtidsutsikter för det internationella biståndet. Murelius rapport, som ursprungligen skrevs på förslag av Europakommissionens delegation i Stockholm, utgör en stark plädering för ett marknadsorienterat synsätt på den tredje världens problem.

Stockholm i februari 1995

Johan Andersson Sundeen
Projektledare

¹ Timbros utgivning omfattar: Bauer, P T, *Biståndsmysen : studier i u-landsbiståndets ekonomi*, 1984. Bauer, P T, *U-hjälpen : språk, ekonomi och politik*, rapport maj 1991. Englund, Rolf, *Till vänster om marknaden : bistånd med slagsida*, 1991. Hydén, Göran, *Företagsamhet och utveckling i Afrika*, rapport februari 1990. Jörnmark, Jan, *Intressegrupper som utvecklingshinder i tredje världen*, rapport januari 1988. Murelius, Olof, *Bistånd för en ny tid*, rapport maj 1992. Nilsson, Ann-Sofie, *Gemensamma intressen : socialdemokratisk aktivism i Centralamerika*, rapport december 1990. Sorman, guy, *Barfotakapitalism : u-ländernas väg till välstånd*. Ratio, 1989. de Soto, Hernando, *Den andra vägen : marknadsekonomi för Latinamerika*. Ratio, 1989. Strömmer, Gunnar, *Gud bevara oss : en rapport om biskoparna, sanningen och politiken*, rapport november 1993 samt Söderlund, Mikael, *Svenskt bilateralt besöksutbyte 1983-1988*, rapport april 1990.

Innehåll

Introduktion till den svenska upplagan	3
Inledning.....	5
Biståndet som problem.....	6
Kommissionens insikter	7
Nödvändig reformering	8
Biståndets historia.....	9
Boven i dramat	10
Världsbankens roll	10
Biståndsfällan	12
Motstridiga mål och hyckleri	13
Kortsiktiga perspektiv	13
Motiven bakom lånen	14
Viktiga uppgifter.....	15
Global marknadsekonomi	16

Introduktion till den svenska upplagan

Några årtionden av statligt utvecklingsbistånd har gett världen en viktig insikt: fri företagsamhet och ett blomstrande näringsliv är den snabbaste och säkraste vägen till välstånd och välfärd. Denna insikt är inte ny, men först efter Sovjetunionens sammanbrott blev den allmänt vedertagen. Att omsätta denna insikt i praktiken är nu en första rangens angelägenhet. Biståndet måste inriktas på att skapa de förutsättningar i form av institutioner, organisationer, lagar, regler och sedvänjor som främjar den önskvärda utvecklingen.

Denna rapport skrevs ursprungligen på förslag av Europakommissionens delegation i Stockholm och har överlämnats till Bryssel. Avsikten var att stimulera diskussionen inom kommissionen angående åtgärder som krävs, för att inom rimlig tid reformera det internationella biståndssystemet. För att kommissionen själv skall kunna spela en konstruktiv roll, torde det vara nödvändigt att dess eget mandat och dess kompetens utvidgas. Skuldfrågan och strukturanpassningen är till exempel fortfarande knutna till Världsbanken, vilket återspeglar den gamla motsättningen mellan finans- och biståndsministrar. Vi måste städa upp efter de misstag som begåtts och börja om på nytt utifrån den nya vision som nu tar form.

Tiden har kommit för en sammanfattande biståndshistoria. Den kommer att visa att det offentliga biståndet var ett foster av supermaktskonflikten, och att dess stora kris, och i förlängningen kanske dess avveckling, kom efter Berlinmurens fall. Amerikanska presidenter från Truman till Kennedy och Nixon har inte tvekat att peka på biståndets politiska och ekonomiska nytta för USA. Enligt amerikansk lag har det till exempel varit förbjudet att lämna bistånd på bomulls- och tobaksodlingens områden. Biståndet var politiserat från allra första början och är det fortfarande. Det har bidragit till dess misslyckande. Historiens ironi gjorde det möjligt för alla "givare" att förenas, högtidligt, glatt och kollegialt, inom ramen för den välvilja som existerade utanför de egna intressenas jaktmarker.

Nu har de ideologiska och politiska motiven minskat i betydelse och de ekonomiska ökat. De pragmatiska övervägandena har ökat i betydelse. Vad är det som lönar sig? Vad har man råd med? De amerikanska biståndsanslagen har reducerats i takt med biståndets sjunkande anseende.

Det svenska biståndet har från början varit ett socialdemokratiskt projekt som främst avsett att främja internationell jämlikhet och rättvisa. Våra ambitioner har varit osedvanligt stora. Vi har haft två egenskaper som var och en är farliga, och som tillsammans kan bli ödesdigra: hybris och ett överkänsligt (världs)samvete. Vi skall inte "tjäna på biståndet", i varje fall inte mer än vad som är rättvist, ett slags kollektivt genomsnitt hur det nu skall definieras. Det är ett icke oväsentligt faktiskt och moraliskt problem att Sverige inte med framgång kan konkurrera om de stora exportorder som andra bilaterala "givare" anser utgöra en skäligen motprestation för sitt offentliga bistånd (som oftast är avsevärt mindre än det svenska i procent av BNP), en motprestation som de på olika sätt gör sitt bästa för att er - hålla. Men vi gör så gott vi kan med hänsyn till vårt samvete, som blir rymligare i takt med att statsskulden växer.

Det är märkligt att de borgerliga partierna så följsamt ställde upp på det socialdemokratiska biståndprojektet och dess inrikespolitiska innebörd, i synnerhet folkpartiet som vilseletts mer än de andra och i dag kanske betalar priset för sin förlorade ideologi. Det är ännu märkligare att borgerligheten, efter socialismens sammanbrott, inte utarbetat förslag till en biståndspolitik grundad på den nya verklighetens krav på ett näringslivsinriktat bistånd. Socialdemokraterna förhandlar nu med verkligheten även på biståndets område, men önskar behålla mesta möjliga av den utopi som kostat så mycket.

Framtidens samhälle, som endast våldet kan blockera, är frihetens och mångfaldens, grundat på framgångsrika institutioner och företag. Längre hämmade den socialdemokratiska tron på politisk planering och styrning de flesta försöken att stödja utvecklingen av privat företagsamhet. Redan i slutet av 1960-talet behandlade styrelsen för nordiska biståndprojekt ett väl utarbetat förslag om ett ekonomiskt gymnasium i Tanzania, avsett att främja ekonomisk realism och effektivitet. Förslaget föll på grund av ett svenskt nej. I mitten av 1970-talet framhöll jag absorptionsförmågans avgörande betydelse och föreslog en typ av institutionellt samarbete som har fått en framträdande plats på SIDA:s agenda först sedan Douglass North 1993 erhölet nobelpriset i ekonomi för sin forskning på området.

I 30 år, sedan SIDA skapades, har vi bedrivit en statlig biståndspolitik som i många avseenden varit kontraproduktiv. En talande illustration av det internationella biståndets impotens är att kapital -

flykten från Afrika år 1991 beräknades ha uppgått till USD 148 miljarder, 90% av BNP! Det var fem gånger mer än de inhemska bruttoinvesteringarna och elva gånger mer än de privata investeringarna. (World Bank, *World debt tables 1993-94*, volume 1, sid 13.) Den stora intellektuella reträtten har nu inletts och modekonklusionen är att hälsovård och utbildning i alla fall inte kan vara fel.

Det nya offentliga biståndet bör med energi, fantasi och djärvhet inriktas på att i alla relevanta avseenden skapa förutsättningar för ett blomstrande näringsliv. Den grundläggande tanken bakom biståndet var att detta efter hand skulle bli överflödigt. U-länderna skulle då ha vunnit ett nytt självförtroende och en ny stolthet. Ett bra näringslivsinriktat bistånd är den kortaste vägen dit.

Inledning

Utvecklingsbiståndet har varit föremål för otaliga utvärderingar och rapporter. De flesta studierna har kommit fram till att bistånd är nödvändigt och rekommenderat mer bistånd med marginella förändringar i prioriteringarna.

Under tiden har inte ens hälften av det volymmål på 0,7 % av BNP som medlemsländerna i FN kommit överens om, uppnåtts. Världens fattigdom har förblivit ett centralt och olycksbådande problem. Detta utgör i sig själv en talande kommentar till hur biståndets värde uppfattas av givarländerna, ty alla skulle sannolikt ha råd med ett bistånd av den storleksordningen.

De flesta professionella biståndsarbetare anser i dag att det internationella biståndssystemet har blivit för stort, för mäktigt och alltför stelt för att kunna förändras i grunden. Det finns många starka intressen som omöjliggör en nödvändig förnyelse. De som förespråkat en grundläggande omvärdering och förnyelse av biståndet, inklusive chefer för enskilda biståndsorgan, har inte fått gehör.

Denna rapport utgör ett inlägg som förespråkar en fundamental förändring i riktning mot ökad nationell självförtroende och ökat ansvar samt ett bistånd som främst avser identitet och kvalitet snarare än volym.

Biståndet som problem

Under det senaste årtiondet har det i ökande grad blivit klart att biståndet har skapat fler problem än det har löst. Enskilda givarländer

använder fortfarande biståndet för sina egna strategiska mål och måste samtidigt handskas med en mångfald motstridiga intressen som tillsammans utgör en av världens mäktigaste påtryckargrupper. Den så kallade tredje världens vänner, i synnerhet medlemmar av olika religiösa samfund, vill öka biståndsvolymen. De som förutsåg det ökade ömsesidiga beroendet myntade uttrycket kollektiv självtillit. Under tiden har konkurrensen ökat på allt öppnare marknader, och det globala inbördes beroendet kan på sin höjd modifiera den konkurrerande regionalism som världen i dag är på väg in i.

Avsikten med denna rapport är att bidra till den dialog som inleddes av Europakommissionen genom att kortfattat kommentera kommissionens memoranda till ministerrådet och parlamentet daterade den 15 maj 1992, SEC(92)915, om *Development cooperation policy in the run-up to 2000*, och den 24 mars 1993, COM(93)123, *The run-up to 2000 : identifying priority areas for the coordination of development cooperation policies between the community and the member states*.

Bistånd blev tidigt ett väsentligt inslag i supermaktskonflikten. Mycket av det som gjorts under närmare 50 års tid har haft karaktären av "näst bästa" lösningar. Detta uttryck har nu blivit eufemistiskt, sätillvida att en hel del av biståndet har blivit kontraproduktivt. Biståndssystemet lider idag av elephantiasis och är i ökande grad osunt, eftersom det drivs av motstridiga och ömsesidigt besmittande krafter baserade på politisk pragmatism som gränsar till cynism och filantropi som gränsar till romantik. Kommissionen, som hittills hållit en tämligen låg profil, skulle nu kunna spela en avgörande roll i en mycket behövlig och mycket diskuterad reformering av biståndet. Bistånd från stat till stat, bilateralt och genom multilaterala organ, bör nu gradvis avvecklas genom ett program för normalisering. I linje med principen för subsidiaritet bör det ersättas av mer omtänksamma och effektiva former av katalytiskt stöd för meningsfull utveckling och omvårdande bistånd åt de nödlidande.

Kommissionens insikter

Kommissionens memoranda understryker ett antal mycket viktiga saker:

* Kommissionen spelar redan en ledande roll i världens angelägenheter och kommer att göra så i ännu högre grad i framtiden.

* Under 1994-1996 måste kommissionen se över och definiera sina relationer till alla utvecklingsländer.

* För en stor grupp u-länder har utvecklingsansträngningarna slutat i ett fullständigt misslyckande.

* Biståndspolitiken är en vital del av utrikespolitiken, och de två måste utvecklas parallellt medan framsteg görs i riktning mot en politisk union.

* De utvecklade länderna betalar ett pris för sydländernas icke-utveckling, och nordländernas utveckling kan förhindra sydländernas hållbara utveckling.

* Medlemsländernas hållning har gradvis blivit alltmer enhetlig, men deras strävanden har förblivit splittrade och därför mindre effektiva.

* Artikel 3B i fördraget om politisk union säger att kommissionen skall ta initiativ i linje med principen om subsidiaritet, när sådana initiativ har bättre förutsättningar att lyckas än motsvarande initiativ av enskilda medlemsländer.

* Utländskt bistånd är effektivt endast när det stöder en sund utvecklingsstrategi.

* Utveckling av marknadsekonomi och en stark privat sektor, samt en omprövning av statens roll, är mål som prioriteras och som kräver en klar och detaljerad formulering, ty utan en sådan skulle kommissionen löpa risken att endast följa den mycket tydligare linje som har antagits av andra givare som Världsbanken och Valutafonden.

* Det finns ingen handskrift på väggen, och situationen och problemen som vi står inför är oklarare och svårare än vi föreställde oss för endast några år sedan.

* Kommissionen måste nu aktivera sig för att harmonisera medlemsländernas och kommissionens policy för utvecklingssamarbete och skapa en grund för en biståndspolicy inom kommissionen som kan utgöra en samlingspunkt för medlemsländernas bilaterala biståndspolicy.

Nödvändig reformering

Dessa uttalanden visar att kommissionen klart inser både biståndets ökande komplexitet och behovet av en reformering av systemet. Vid det här laget är detta en enorm uppgift, som kanske inte kan fullgö -

ras utan att i slutändan sammankalla en ny konferens i stil med Bretton Woods. Kommissionen måste kämpa med detta problem och är i dag väl ägnad att göra det, eftersom dess eget intresse för status quo är förhållandevis begränsat, och dess nytta av reformer skulle kunna vara betydande. Förutsättningen för att lyckas är att man slår vakt om de insikter som förvärvats och låter dem vägleda agerandet. Jag syftar på de idéer man får under konversationer med vänner och kolleger, de reflektioner man gör efter viktiga konferenser, diskussioner, förhandlingar samt vid läsning av betydelsefullt material. De viktigaste insikterna om allvarliga problem är ofta de för vilka lösningen finns någonstans i en framtid som förefaller vara mindre angelägen än dagens krav.

De påpekanden som jag gör nedan kan kanske anses mindre olämpliga och/eller mindre självklara om de uppmärksammas mot bakgrund av den risk som inryms i status quo, mot kostnaden för att försöka bevara det existerande systemet med dess inneboende mot-sättningar och kontraproduktivitet. Vi bör också beakta fördelarna av väl utarbetade reformer samt plikten att säga sin välgrundade och ärliga mening. Man påminns om en rad av José Ortega y Gasset: "Dessa är de enda genuina idéerna; de skeppsbrutnas idéer." Vi kanske inte är skeppsbrutna, men ser vi inte tecken på en annalkande storm?

Kommissionen kommer förhoppningsvis att formulera en vision och fastställa ett preliminärt datum, varför inte år 2000, då ett reformprogram har diskuterats färdigt och kan presenteras för godkännande vid en historisk konferens. Ett sådant arbete har stor chans att lyckas, om det stöds av okonventionella metoder som inte är en del av vad som i diplomatiska och byråkratiska kretsar kallas "proper procedure". Det grundläggande arbete som gjordes av Jean Monnet bör tjäna som inspiration för den typ av process som nu behöver förverkligas.

Biståndets historia

Hur kom biståndets långa och omvälvande historia att få sin utformning? Auktoritativa källor varnade för att Marshallplanen inte kunde eller borde tjäna som förebild. I ett antal rapporter från Rockefellerpanelen som sammanfattades under titeln *Prospect for America* (1961) tecknades en dyster bild av världsläget. USA var in-

begripen i en strid på liv och död. Landet hade kommit till ett avgörande vägskäl i sin historia, de problem som det stod inför tydde på att dess " eget liv som ett fritt samhälle " var hotat. I en penetrerande analys drog man slutsatsen att amerikansk demokrati varken var monolitisk till sin struktur eller dogmatisk i sin trosuppfattning och att det inte fanns några enkla lösningar på dess problem; dess mångfald utgjorde en del av lösningen. Världen sades sjuda av förändringar, någonting djupare var i rörelse än den ytliga konflikten mellan sovjetisk och amerikansk politik, och vad helst Amerika försökte göra i världen måste först genomföras på hemmaplan.

Det dröjde tre decennier innan " den ytliga konflikten mellan sovjetisk och amerikansk politik " hade avslutats. Nu " sjuder världen av förändringar " i ännu högre grad. Eftersom EU-kommissionen redan spelar " en ledande roll i världens angelägenheter ", och en del av lösningen på dess egna stora problem måste sökas i dess ännu större mångfald och mindre grad av integrering, är Amerikas erfarenheter i högsta grad relevanta. Det var först 1958 som en separat byrå för Afrika inrättades i det amerikanska utrikesdepartementet. *Prospect for America* underströk att det skulle vara en verklig tragedi om Afrika, efter ett århundrade av kolonialism, skulle bli ett slagfält i det kalla kriget. Men som bekant kunde denna utveckling inte undvikas. Kommissionen kommer nu att frestas att ta hand om det akuta först och att, på den politiska och diplomatiska agendan, prioritera Europas akuta problem framför en lösning av fattigdomskrisen i världen. Problemen kan och bör, emellertid, behandlas samtidigt.

Boven i dramat

Det första som bör noteras är att volymen är boven i dramat. Det kvantitativa tänkandet leder lätt till förvrängningar, hybris och korruption på båda sidor. Det för bort uppmärksamheten från de verkliga problemen, vilka är kulturella, moraliska, institutionella och ekologiska och inte bara, eller främst, ekonomiska. Liksom kriget i Vietnam inte kunde avgöras genom omfattningen av militär utrustning och trupper har erfarenheten visat oss att hur lovvärda intentionerna än är, kan segern över okunnighet, fattigdom och sjukdom inte vinnas genom kvantiteten av utländsk valuta och utländsk expertis.

Biståndet har gjort många misstag, somliga av obotlig natur. Man bör inte förneka värdet av en del bistånd, men både givare och mottagare tvingas nu konstatera att bistånd har blivit en ny form av kolonialism, somliga skulle kanske säga ekonomisk våldtäkt.

Världsbankens roll

Kriget mot fattigdomen, så som det förts med utländskt bistånd, har tenderat att besegra inte bara sig själv utan också ambitionerna hos många av dem som tror på det. Det positiva är att vi har lärt oss mycket. Biståndsorgan är i dag i betydande utsträckning tankesmedjor. Men, som *The Economist* uttryckt det, förblir bistånd "ett tomt löfte" (7 maj 1994). Man skulle kunna gå längre och hävda att biståndet har skuldsatt oss alla. Skulder måste betalas, och de stora investeringar som gjorts måste underhållas tills de blir lönsamma.

Efter en ambitiös studie av sina strukturanpassningsprogram (SAP) i Afrika, som dock baserades på ländernas egna bristfälliga statistik, medger Världsbanken nu själv att den inte kan göra mycket, om inte dess rekommendationer blir accepterade och genomförda. Det går inte att tvinga fram utveckling. Det magra resultatet av Världsbankens utlåning, där Ghana representerar den mest lysande framgången efter att ha segat sig upp till en tillväxt på två %, bevisar endast det som var väntat: de länder som framgångsrikt följde Världsbankens råd klarade sig bättre än de som inte gjorde det. Några länder som agerade, skickligt eller oskickligt, i enlighet med de utländska experternas råd, råkade ut för upplopp på huvudstadens gator, vilket tyder på att något mer grundläggande än makroekonomisk politik var avgörande.

Det är svårt att förstå den nuvarande situationen utan att beakta följderna av den djupgående förändring som ägde rum som ett resultat av Världsbankens korståg i tredje världen under Robert McNamarashängivna ledning åren 1968-81. Han tycks ha upplevt en personlig omvändelse, när han, först i ett tal i Montreal i maj 1966 riktade världens uppmärksamhet på den globala fattigdomen och sedan i den berömda långa promemorian i maj 1967, som chockade och vredgade president Johnson, medgav att Vietnamkriget inte kunde vinnas. Hans stora energi, intellektuella kapacitet och idealism fann en ny utmaning i Världsbanken, där utlåningen femfaldigades under hans dynamiska 13 år som president, då bankens

policy i grunden förändrades från den klassiska betoningen av sunda investeringsprojekt till programlån för att tillfredsställa grundläggande mänskliga behov.

För att nå de ambitiösa volymmålen måste personalen utökas i motsvarande grad. Dessa kom i huvudsak från en byråkratisk bakgrund eller direkt från universitetet, och det beräknades år 1986 att endast 200 av en sammanlagd personal på 3 500 hade en bakgrund i den privata sektorn. I dag pekar den nyvunna insikten överallt på att en hållbar tillväxt måste komma genom den privata sektorn, understödd av relevanta lagar och institutioner. En betydande del av den policy som ligger till grund för strukturanpassningsprogrammen avser just att korrigera den ofta stora obalansen mellan offentlig och privat sektor. Ett land som Tanzania har fortfarande omkring 400 statliga företag, så kallade parastataler, som orsakar en allvarlig åderlätning av ekonomin och utgör en spärr för utvecklingen.

Det förefaller bara vara en fråga om tid innan Världsbankens roll, inkluderande IMF och IFC, kommer att omvärderas. Man talar redan om en större roll för IFC, vilket skulle innebära en återgång till sunda investeringsprojekt och joint ventures. Det är föga känt att Världsbanken har en kanske enastående "affärsidé": den gör en vinst på varje lån och inget lån tillåts falla. Banken kan ta åt sig äran både av pålitliga vinster och pålitlig återbetalning. Läntagaren får ta konsekvensen av bankens rådgivning, eftersom implementering inte är bankens ansvar. Ett av de mest dramatiska exemplen är Tanzanias statliga skofabrik som aldrig nådde högre utnyttjandekapacitet än 8 %. Till bankens fördel måste framhållas att den nu lägger allt fler kort på bordet, och att den i dag är en av världens bästa institutioner för policydiskussioner och ekonomisk utveckling.

Biståndsfällan

Den fälla som utvecklingssamarbetet i dag befinner sig i är väl känd. Redan år 1978 efterlyste SIDA:s styrelse en djärv prövning av de program och institutioner som vuxit fram. Behovet av förändring har markerats många gånger och i många sammanhang, men biståndssystemet har förblivit intakt. För att illustrera biståndsfällan begränsar jag mig här till ett fåtal exempel:

* Sverige, en liten givare som svarar för ungefär två % av världens bistånd, är i dag engagerat, genom fyra självständiga biståndsorgan, i 120 länder och 3 000 projekt.

* Ett medelstort afrikanskt land kan i dag vara föremål för 10 000 projekt från 150 givare, vilket absorberar större delen av den ansvariga statssekreterarens tid. Biståndet kan ha lett till att landet har 20 olika fabriker av vattenpumpar och därmed belastas med ett stort program för utbildning, underhåll och reparationer som kräver omfattande externa kontakter.

* Underhåll och reparationer av omfattande investeringar i infrastruktur kräver administration, organisation, teknisk kompetens och utländsk valuta, som det i samtliga fall är ont om. För åtta år sedan beräknade en Världsbanksrapport att u-länderna behövde ungefär USD 90 miljarder enbart för att ta hand om redan gjorda investeringar i vägar, som annars hotade att förfalla. Vägar representerar förstås endast en av många sektorer.

* Den grundläggande tanken bakom bistånd är att det skall göra sig överflödigt genom att hjälpa mottagaren att klara sig på egen hand. Men den ömsesidiga inblandningen fortsätter att öka. En vicepresident i Världsbanken kommenterade 1990 års rapport genom att peka på att resultatet av närmare USD 4 miljarder i tekniskt bistånd till Afrika var "skandalöst". Den genomsnittliga kostnaden för en svensk expert har uppskattats till SEK 1 miljon, vilket medger en levnadsstandard som av mottagarna har kommit att uppfattas som förolämpande. Somliga har bett att få pengarna för att göra arbetet själva. Men i alltför många mottagarländer saknas fortfarande den erforderliga miljön för den privata sektorn.

* År 1990 hade strukturanpassningsprogram etablerats i 30 afrikanska länder. Det var angeläget att de lyckades. I början av 1994 hade den stora devalveringen i 14 fransktalande länder inom loppet av ett par månader lett till genomsnittliga prisökningar på 15-30 % och en dubbling av priserna på vissa matvaror. I Senegal dödade 16 polismän i samband med gatuvåld. I Tanzania stoppade Världsbanken utbetalningarna och vädjade till bilaterala givare att hjälpa till att hålla landet flytande, medan anpassningsprogrammen blev föremål för en översyn. Under 1980-talet halverades anslagen för hälsovård och utbildning. Från 1990 till 1994 ökades budgetens andel av investeringar i infrastruktur från 13 % till 58 %, vilket

ökade belastningen på den offentliga sektorns administration som inte, på ett tillfredsställande sätt, kunnat absorbera biståndet.

Motstridiga mål och hyckleri

Den tristaste aspekten av biståndspolitikerna är det hyckleri som är ett resultat av motstridiga mål. Biståndet påstås vara osjälviskt men uppblandas med ovillkorliga politiska och kommersiella hänsyn. I Sverige, som själv lånar över 200 miljarder om året för att undvika reduceringar i levnadsstandarden, rekommenderas väljarna samtidigt av kyrkor och enskilda organisationer att översvämma statsministerns kontor med krav på att enprocentsmålet skall bibehållas. Det kanske inte bör uteslutas att den höga biståndsnivån bland små givare från så kallade likasinnade länder har ett samband med det faktum att de måste konkurrera på exportmarknaderna med de stora givarna. Japan sägs alltmer orientera sitt bistånd till framtida kunder. Ericsson förlorade en beställning från Saudiarabien värd USD 4 miljarder när USA:s president intervenerade, och bistånd kan mycket väl ha varit en del av det avgörande argumentet. Bistånd, som sägs handla om lidande, rör sig i realiteten om möjlighet att vinna avsättningsytor för exportindustrin.

Kortsiktiga perspektiv

Till målkonflikterna hör den grundläggande och allvarliga slitningen mellan effektivitet och effekt. Revisorer och biståndskritiker ställer allt hårdare krav på att spenderade medel skall utnyttjas effektivt. Tyvärr motverkar det ofta avsikten. Detaljerade och pedantiska ansträngningar att kontrollera användandet av begränsade resurser kan åstadkomma positiva resultat på kort sikt, men leder inte alltid till önskvärd utveckling på längre sikt. Biståndet blir inåtriktat och obenäget att ta risker.

Biståndets transaktionskostnader har blivit enorma. För mer än 15 år sedan rapporterade kantonen Genève att över 50 000 experter deltog i 1 000 möten om tredje världen under 14 000 sessioner under ett enda år. Till detta bör läggas det som händer i världens alla huvudstäder och vid alla multilaterala biståndsorgans huvudkontor. Biståndsorgan, som pressas allt hårdare, försvarar sitt revir mot förslag till förbättringar i organisation och administration av det nationella biståndssystemet och framhåller ibland att det skulle kräva år

av observationer för att strukturella förändringar skulle kunna genomföras utan betydande risker. I det stora spelet om bistånd har ingen av spelarna monopol på sanningen, men de ser alla tydligt sitt eget intresse. Volym representerar fortfarande makt.

Ett litet biståndsorgan, som arbetar med den privata sektorns problem, kan ha insett att i utvecklingssamarbetet är processen produkten och att effektivitet och effekt är nära förbundna. Om volym är en ledande biståndsprioritet, har ett sådant organ svårt att få gehör. Särskilt om det begär misstaget att hävda att hjälpen bör vara efterfrågeorienterad, vilket tycks vara det senaste modet när biståndet bekänner sig till marknadsekonomin. Det är anmärkningsvärt att International Trade Center (ITC) i Genève och International Finance Corporation (IFC) i Washington DC, fortfarande är mycket små biståndsorgan. Medan Unicef lever högt på sin årsrapport *The state of the world's children*, har vi ännu inte fått en rapport om "The state of the world's trade" avseende nationell, regional och global handel.

Motiven bakom lånen

Varför blev volymen så viktig? Varför var det inte uppenbart att fattiga länder, som nyligen vunnit sin frihet som självständiga nationer, var alltför dåligt rustade för att kunna absorbera stora kvantiteter bistånd? I Deborah Shapleys biografi *Promise and power* (1993) citeras följande uttalande av McNamara: "Absorptive capacity was not the issue", absorptionsförmågan sågs inte som ett problem. Utlåningen förutsattes leda till verklig tillväxt.

Men kan det ha varit hela sanningen? Vi är alla tillräckligt komplicerade för att härbärgera motstridiga målsättningar, och det är inte otroligt att de fått byta plats på en hemlig lista av prioriteter beroende på angelägenhetsgrad och egennyttan. McNamara hade läst Teilhard de Chardin, och han sade att Barbara Ward hade influerat honom mer än någon annan person i hans liv. Hennes make, sir Robert Jackson, hade övertalat president Kennedy att stödja Ghanas president Kwame Nkrumah, en karismatisk socialistisk ledare. Enligt Shapley övertygade Barbara Ward McNamara att Världsbanken kunde styra resurser till de 40 % fattigaste i u-länderna och räkna med att de skulle bli produktiva. Detta var troligen en av McNamaras ambitioner. Att vinna det kalla kriget måste ha varit en annan. Stora lån skulle då binda de ännu obundna länderna till

västvärlden. När kommunismen föll hade de sedan inget alternativ. Men kapitalismen kan förvandlas till ett rovdjur, om det saknas en skyddande miljö av lagar och institutioner.

Viktiga uppgifter

I dag har biståndet två lika viktiga uppgifter: att hjälpa dem som inte kan hjälpa sig själva och att hjälpa till med att skapa en sund marknadsekonomi. Dessa funktioner måste vara separata, eftersom de har olika förutsättningar och målgrupper. Men de måste ändå på något praktiskt sätt integreras. Medan vi avvecklar biståndet i dess nuvarande form, måste vi samtidigt arbeta på att installera en utvecklande och ansvarstagande miljö. Ända tills nyligen var vi glatt övertygade om att allt som behövdes var en bra makroekonomisk politik, och att priserna var de rätta. Sedan Douglass North fick ekonomipriset i december 1993, har institutionerna äntligen fått en plats högt upp på agendan, förmodligen på ett varaktigt sätt och inte bara som en ny modeinriktning. Detta bör av allt att döma underlätta omvärderingar och stimulera beaktandet av de sociologiska och kulturella förutsättningarna för nationell utveckling och internationellt bistånd.

Kapitalismen kan klara sig utan demokrati. Detta innebär i dag ett hot mot de industrialiserade demokratierna. Demokratien kan inte kommendera. Den är en funktion av marknadsekonomin och befolkningens vilja. En fungerande marknad behövs för att besegra fattigdomen, som är det främsta hindret för demokrati. Seymour Martin Lipset har beskrivit betydelsen av de icke-konstitutionella faktorer som, i form av självständiga organisationer, utgör det civila samhället och håller demokratin vid liv. På liknande sätt har Michael Novak visat hur viktiga de "affärsideal" är som främjar kreativitet och gemenskap. I det sammanhanget har han hänvisat till det tema som utvecklas av påven Johannes Paulus II i hans *Centesimus annus*, särskilt paragraferna 31 och 32. Att producera, att sälja och köpa produkter och tjänster, utgör den process utan vilken ingen nation i den moderna världen kan besegra fattigdomen, även om denna verksamhet kan synas oglamorös och ibland förtalas. Och trots att somliga individer försöker att bli rika så snabbt som möjligt, överlever inget företag om det inte lyckas skaffa sig ett hederligt rykte.

Global marknadsekonomi

Vi befinner oss i början av den globala marknadsekonomins epok. Jag hoppas att kommissionen, som har exklusiv initiativrätt, skall etablera arbetsgrupper med unga och gamla av båda könen som kan tala i personlig kapacitet för att komplettera det institutionaliserade arbetet med de stora antalet frågor om utvecklingen. Subsidiaritetsprincipen bör vara riktlinjen, inte bara för relationerna mellan kommissionen och medlemsländerna, utan även beträffande biståndet som sådant. Omvändelsen till marknadsekonomi som nu äger rum måste i hög grad få vara en spontan process. Tanken på en planerad och välordnad utveckling har redan refuserats av verkligheten själv. Det är länge sedan Sveriges tidigare socialdemokratiska statsminister Tage Erlander framhöll att jämlikhet endast kommer efter en period av ökande ojämlikhet. Viktigare ändå är att självförtroende endast kommer som ett resultat av agerande: att ta initiativ, att upptäcka snarare än lyssna eller följa efter och anpassa sig. Vi kan redan se frigörandet av energi i afrikanska länder när initiativen tillåtits uppstå från gräsrotterna. Med frigörelsen av energi kommer ökad självrespekt och arbetsglädje. Biståndets historia visar att de länder som lyckas gör det i huvudsak utan bistånd, medan de som misslyckas gör det i huvudsak trots bistånd. Systemet, som det har utvecklats, har lett till en situation i vilken "bistånd är det som de fattiga i rika länder ger till de rika i fattiga länder".

Det är värt att minnas att kampen mot smittkoppor, en av de stora framgångsrika kampanjerna, lyckades över hela världen med hjälp av lokala initiativ som svarade för 2/3 av de totala resurserna, och med "djungeltelegrafen" och transistorradion som kommunikationsmedel. Intresset som sådant var tillräckligt som incitament, och Världshälsoorganisationen (WHO) förstod att utnyttja det och hålla det levande. Det sägs nu att den tredje världens stora städer på nytt skulle kunna drabbas av de mikrober som en gång fick imperier att störta samman (Time International, 10 januari 1993). År 2000 kommer över 20 städer i världen att ha mer än 10 miljoner invånare; endast tre av dem är i-länder. Mexico Citys luftförorening (smog) beräknades i början av 1992 vara fyra gånger större än den lagligt fastställda nivån i Kalifornien. Vad bör vi göra nu, efter den massiva överföringen av resurser? I vilken utsträckning har biståndet bidragit till urbaniseringen och andra problem i tredje världen?

Harlan Cleveland framhåller att en klubb av demokratier nu är på väg att bli "gyroskopet för världens säkerhet, världsekonomin och världens utveckling", och att det bästa bidrag de kan lämna är att få ordning på sin egen ekonomi. (The Futurist, maj-juni 1991). För Europa, med dess enorma kulturella rikedom, har dess största historiska ögonblick kommit. Måtte Europa lyckas inte bara med att klara sina egna problem utan även problemet med världens fattigdom.

Till sist några få avslutande ord för att poängtera vad jag försökt fästa uppmärksamheten vid i denna rapport:

- * Hur svårt det än ser ut, måste nu det internationella biståndets struktur förändras i grunden.

- * Prioriteringen av volym måste ersättas med sökandet efter identitet och kvalitet.

- * För kommissionen kräver arbetet en ny vision och en parallell, informell organisation under en övergångsperiod.

- * Tiden för Europas mission har kommit.

- * Vi bör inte frukta framtiden. Världen utvecklas obevekligt. Utvecklingen kan inte stoppas. Världen måste bli en enhet, ett globalt samhälle. Det som händer i Europa är vårt första steg. Vår utmaning är att ta fasta på nationalismens positiva aspekter och att undvika de negativa, som åstadkommit så mycken skada och lidande i det förflutna.

- * Hur skall vi vakna upp? Hur skall vi se klarare? Hur skall vi väcka andra? Hur skall vi undervisa och informera? Hur kan vi använda oss av de skatter vi har för att inspirera till hopp? Låt oss alla fundera på det.

Översättning från engelska av författaren.