

BO KÄRRE:

Svenskt bistånd till u-länderna

Många ifrågasätter om det stora svenska u-landsbidraget verkligen används på rätt sätt. Det var avsett, trodde man, att hjälpa olika länder i deras ekonomiska utveckling, att stödja dem i deras kamp mot fattigdom och för ekonomisk och teknisk självständighet.

Regeringen lägger emellertid också politiska synpunkter på hjälpen. Den stöder frihetsrörelser i Afrika och skänker frikostigt pengar åt Kuba, som inte längre kan sägas vara något u-land. Svensk Tidskrift har bett chefen för informationsavdelningen inom SIDA, byråchefen Bo Kärre, att ge en skildring av hur pengarna egentligen fördelas. Först då man vet detta, kan det vara fruktbart att diskutera SIDA och dess verksamhet.

Den 1 juli 1975 hade SIDA funnits till i ett decennium och svenskt bistånd lämnats i ett kvartssekel. En milstolpe hade passerats redan i och med ingången av år 1962, tre och ett halvt år före SIDAs tillblivelse. Det var då staten – och därmed skattebetalarna – tog över hela det ekonomiska ansvaret. Den delen av det svenska biståndet, som bestod i att finansiellt och i viss mån personellt stödja FN:s program för u-länderna, hade visserligen alltsedan den trevande starten 1949–50 varit en statlig angelägenhet. Initiativet till en egen svensk u-hjälp, med naturnödvändighet begränsad till några få länder, hade däremot tagits utanför statsmakterna. Det var år 1952 som ett stort antal brett representativa folkrörelser och intresseorganisationer bildade Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden. Centralkommittén gjorde insamlingar bland allmänheten för att finansiera sina projekt, av vilka de två första blev startklara 1954 i Etiopien respektive Pakistan. Staten tillsköt vissa medel, men det skulle dröja till 1962 innan den helt övertog det privata engagemanget. Centralkommittén avlöstes då av Nämnden för Internationellt Bistånd, NIB.

Jämfört med andra industriländer kom Sverige igång sent med ett mer omfattande bistånd till u-länderna. Under SIDAs första år låg Sverige fyra från slutet i den internationella statistiken över industriländernas bistånd, mätt som andel av bruttonationalprodukten. 1974 toppade Sverige för första gången samma lista. Under SIDAs första verksamhetsår uppgick biståndsanslagen totalt till 283 miljoner kronor, tio år senare till

2 860 miljoner kronor. De båda beloppen innebär en stegring från 0,28 till 1 procent av bruttonationalprodukten.

Under pionjäråren på 50-talet hade det varit självklart att insamlade medel skulle möjliggöra startandet av konkreta projekt, som bidragsgivarna lätt kunde identifiera som sina. SIDA:s historia handlar först och främst om vägen bort från dessa "svenska projekt" till det som idag brukar kallas överförande av svenska resurser till u-ländernas egna projekt. Ett samlat uttryck för det nya synsättet gavs i den sk landprogrammeringen, som växte fram under de sista åren på 60-talet och det första på 70-talet.

Tanken bakom landprogrammeringen är att tillskott av resurser utifrån till ett u-land måste inordnas i landets egna utvecklingsarbete. Sverige som givarland ger tillkänna hur mycket resurser det totalt avser att ställa till mottagarlandets förfogande under det kommande året och preliminärt också under ytterligare ett par år. Sedan ankommer det på mottagarlandet att föreslå inom vilka delar av gällande utvecklingsplan man önskar sätta in de svenska resurserna. Det slutliga beslutet fattas gemensamt av de båda länderna då även Sverige preciserar sina möjligheter, begränsningar och önskemål.

Den nya metodiken

Vilka följder har då den nya metodiken med mottagarlandet i centrum fått för de enskilda svenska insatserna? I det gamla begreppet "projekt" låg en konkret, geografiskt avgränsad verksamhet i mottagarlandet: en skola, ett sjukhus, vattenanläggningar inom

ett visst område, en hamn. En nackdel med utifrån donerade projekt var att de band mottagarlandets resurser på ett för dessas budget besvärande sätt. Ju mer de själva fick att säga till om, desto mer uppenbart blev det att de hellre önskade bidrag till yrkesutbildningen i dess helhet än till enstaka yrkeskolor, hellre till hälsovården på landsbygden i allmänhet än till ett bestämt sjukhus. Termen sektor- eller programstöd lanserades. Ytterligare ett steg togs i och med att bistånd lämnades till utvecklingsplanen som helhet, ett slags valutastöd till importen. SIDA har alltså erfarenhet av att projektstödet i växande omfattning ersatts av sektor- eller programstöd respektive importstöd.

Ett undantag finns från programländernas fria dispositionsrätt till den finansiella ram Sverige fastställer för vart och ett av dem. Jag syftar på varubiståndet, som Margaretha af Ugglas diskuterade från principiell utgångspunkt i nr 4/1975 av denna tidskrift. Låt mig komplettera hennes framställning med några siffror och fakta.

Varubiståndet inleddes under NIB-åren men inte av NIB, som huvudsakligen sysslade med tekniskt bistånd, utan av finansdepartementet. Det var då främst fråga om gåvor av papper; senare när SIDA tagit över skulle konstgödning bli det dominerande varuslaget. Målet var primärt att hjälpa de länder som mottog pappret eller konstgödningen. Men det förelåg också det öppet uttalade bisyftet att stödja sysselsättningen i Sverige. Varubiståndet hölls under en följd av år vid ca 25 miljoner kronor per år, vilket utgjorde en för varje år allt mindre andel av det kontinuerligt växande totala biståndet.

Härutöver gavs vissa svenska bidrag in natura till internationella livsmedelsprogram.

Från 1972/73 erhöll SIDA instruktioner att öka varubiståndet mot en riktpunkt som årligen skulle anges av statsmakterna. Motivet var nu inte längre bara att värna om systerstaterna i Sverige utan också att lindra effekterna av hela biståndet på betalningsbalansen (jfr Margaretha af Ugglas' artikel). Som ett resultat av den nya givningen uppgick avtalade leveranser av varubistånd 1972/73 till ca 130 mkr; för 1975/76 har statsmakterna ställt upp 500 mkr som riktpunkt för varubiståndet. De angivna beloppen innebär att varubiståndet har kommit att utgöra en allt större andel av det totala biståndet, från ca 16 till 17 procent.

För att om möjligt motverka de nackdelar, som denna bindning av en inte obetydlig del av det svenska biståndet kunde medföra för berörda utvecklingsländer, uttalade 1973 års riksdag att mottagarna skulle ges möjlighet att inom en överenskommen finansiell ram själva välja varor. I och med detta tillvägagångssätt blir det inte längre fråga om stöd till specifika svenska industrier, såsom tidigare papper och konstgödning, utan varubiståndet inriktas tvärtom på områden där svensk industri är konkurrenskraftig. Varor som särskilt efterfrågats sedan 1972 är rapsolja, pappersmassa, sjukhusutrustning, läromedel, stål samt diverse verkstadsprodukter. Varubiståndet fördelas inte heller lika på alla programländer. Några av dem berörs överhuvudtaget inte av detta program. Mottagande länder har varit och är framför allt Bangladesh, Cuba, DRV, Indien, Sri Lanka och Zambia. Flertalet av dessa får i betydande

omfattning bistånd från Sverige i form av importstöd.

Programländer

Jag har redan flera gånger använt termen programländer. Så kallas det dussin länder för vilka landprogrammeringens principer tillämpas i det svenska biståndet. När man konstaterade att det av administrativa skäl fanns anledning koncentrera det svenska biståndet till ett litet antal länder, utkristalliserade sig en grupp på sex länder: Etiopien, Kenya, Tanzania och Tunisien samt Pakistan och Indien. Det var slumpvis som dessa länder ursprungligen hade blivit mottagare av svenskt bistånd, och de bedömningar som legat bakom beslutet att ge bistånd hade varierat från fall till fall, SIDA kan sägas ha ärvt dessa länder som mottagare. I fortsättningen valde statsmakterna nya mottagarländer efter kriterier som tydligast formulerats i statsutskottets utlåtande om biståndet 1970. Huvudsynpunkten var att länderna skall föra en utvecklingspolitik som gynnar de breda lagren och som således leder till ekonomisk utjämning. Nationer vilkas politiska och ekonomiska oberoende är utsatt för hot från kringliggande eller andra utomstående makter skall också särskilt stödjas.

Enligt dessa kriterier har successivt tillkommit som programländer Zambia, Botswana, Demokratiska Republiken Vietnam (DRV), Cuba samt, från 1975/76, Sri Lanka (Ceylon) och Guinea-Bissau. I den ursprungliga gruppen inträffade den förändringen, att Bangladesh efter Pakistans delning år 1971 blev Sveriges partner i utvecklings-

av det totala svenska biståndet till Indien har utgjorts av varugåvor: papper, konstgödning, vete m m. Avsevärda belopp har Sverige satsat på den indiska familjeplaneringen. I absoluta tal har Sverige lämnat mer bistånd till Indien än till något annat land; mätt per invånare i mottagarlandet mindre än till något annat programland. För de indiska myndigheterna har Sverige snarast framstått som en mindre bidragsgivare. Av det totala bruttobiståndet utifrån har Sverige svarat för drygt en procent.

Biståndet till Nordvietnam (DRV) uppvisar andra drag. I form av humanitärt bistånd har det pågått alltsedan SIDA:s start. Återuppbyggnadsbiståndet har skjutit fart under de senaste åren. Å ena sidan har varuleveranser genomförts för att täcka omedelbara behov: till familjeplaneringen, till hälso- och sjukvården och som allmänt importstöd. Å andra sidan har arbete igångsatts för två stora projekt inom sjukvården (ett barnsjukhus i Hanoi och ett allmänsjukhus i Hong Bi i norra Tonkinbukten) och ett inom skogsindustrin (en massa- och pappersfabrik i Bai Bang, åtta mil nordväst om Hanoi). I själva verket har DRV:s regering valt att under ett antal år kanalisera huvudparten av de resurser Sverige ställer till förfogande till dessa tre projekt. Sjukhusen skall vara färdiga 1977, då också den första pappersmaskinen kommer i drift. Massafabriken skall vara i full drift 1979. Det kan tilläggas att pappers- och massafabriken är det största biståndsprojektet som SIDA varit inblandad i. De svenska kostnaderna för projektet uppgår under en femårsperiod till 620 miljoner kronor, vartill kommer 150 miljoner för förväntade prishöjningar.

tade prishöjningar.

I biståndet till Cuba står hälsovården och undervisningen i centrum. SIDA har sedan 1971 ersatt eller kompletterat befintlig utrustning främst inom disciplinerna röntgendiagnostik, klinisk kemi, klinisk fysiologi och intensivvård vid ett 50-tal sjukhus på provins- och regionnivå. Även på undervisningsområdet avser de svenska insatserna främst finansiering av importerad utrustning, bl a från Sverige. I det senaste biståndsprogrammet ingår också stöd till den kubanska industriutvecklingen. Med hänsyn till Cubas ekonomiska potential kommer från i år en del av biståndet att lämnas i form av krediter. I fråga om andra programländer, främst Tanzania och Indien, går utvecklingen i motsatt riktning. De som tidigare erhöll en del av det svenska biståndet som krediter, får numer allt större del av biståndet på gåvobasis.

Utanför programländerna

Av de ca 1 800 miljoner kronor, som SIDA förvaltar innevarande budgetår, går nära 1 200 miljoner kronor till de tolv programländerna. Ytterligare drygt 150 miljoner kronor är reserverade för andra länder, där Sverige utan att ställa en landram till fritt förfogande medverkar i vissa utvecklingsinsatser. Främst skall nämnas Moçambique och Sydvietnam, Pakistan, Östafrikanska Gemenskapen samt Lesotho och Swaziland i södra Afrika. 200 miljoner kronor har avsatts för insatser med anledning av naturkatastrofer eller krigshändelser oberoende av var i världen de inträffar. Dessa medel får också användas för biståndsinsatser i prog-

ramländer som föranleds av andra extraordinära behov.

För kurs- och stipendiatverksamhet disponerar SIDA över 35 miljoner kronor. Den individuella stipendieringen av u-landsstudenter, som var ett uppmärksammat inslag i den tidiga u-hjälpen, har i stort sett avskaffats. I stället har alltmer utrymme beretts för kortare grupparrangemang av yrkesfortbildande karaktär. Deltagare i de olika kurserna och seminarierna är högt kvalificerade fackmän från u-länder med lång yrkeserfarenhet och fast yrkesanknytning i hemlandet. Ett stort antal u-länder i Afrika, Asien och Latinamerika inbjuds nominera kandidater. Kurserna arrangeras i nära samarbete med såväl svenska utbildningsanstalter och företag som med FN-organ. En särskilt viktig del är utbytet av erfarenheter mellan u-länderna under kursstiden. Ofta återkommande ämnesområden är lantbruk, skogsbruk, fiske, hälsovård och nutrition, facklig utbildning, Kooperation, naturvetenskap, internationell upphandling, marknadsföring, hamnförvaltning, kvalitetskontroll i industri, underhållssystem, elektronik, småindustriellaggningar, hantverk, pappers- och massateknik, transportväsende. Under tre år på 70-talet deltog när 5 000 personer från 120 u-länder i sådana SIDA-finansierade kurser.

Ett specialområde, där SIDA samarbetat både med vissa programländer och med länder utanför den kretsen, är familjeplanering. Syftet har hela tiden varit dubbelt: dels att bidra till att förbättra de enskilda människornas möjligheter att bestämma över vilket antal barn de önskar ha och när de skall

komma, dels att stödja enskilda u-länder i deras ansträngningar att minska takten i folkökningen. Den stora spridningen av de svenska familjeplaneringsinsatserna – en tid på 60-talet till ett 20-tal länder – berodde på att Sverige länge var den enda stat som var beredd att lämna bistånd på detta område. Vid tiden för SIDA:s tillkomst var familjeplaneringen inte heller accepterad av FN. Idag är förhållandet ett annat. Av de medel som Sverige satsar på familjeplanering går två tredjedelar som bidrag till FNs Befolkningsfond, Världshälsoorganisationen (för forskning som syftar till att få fram nya preventivmedel), det Internationella Familjeplaneringsförbundet IPPF och andra internationella organ.

Av de totala biståndsanslagen på 2 860 miljoner kronor budgetåret 1975/76 utgår 1 050 miljoner kronor, eller ca 35 procent, som bidrag till FNs utvecklingsprogram UNDP, Världsbankens systerorganisation IDA, FNs barnfond UNICEF och andra internationella program för u-länderna. FN-andelen av den svenska biståndsbudgeten låg under SIDA:s tidiga år vid ca 50 procent men har sakta minskat till nuläget, främst på grund av att andra stater inte varit benägna att höja sina FN-bidrag tillräckligt snabbt. De svenska FN-bidragen förvaltas av Utrikesdepartementet. SIDA berörs i och med att de olika FN-organen genomför sina biståndsprogram. Exempelvis är SIDA den instans som svarar för rekrytering av svenskar till fältarbete i FNs tjänst.

SIDA har också strävat att påverka inriktningen av FNs arbete på utvecklingsområdet. Det första och mest påtagliga exemplet

är omigen familjeplaneringen. Andra exempel avser ILO och sysselsättningen, Unesco och undervisningsplaneringen, WHO och forskningen på olika medicinska områden, FAO och jordbruksforskningen. I samtliga fall har respektive FN-organs resurser för det speciella ändamålet förstärkts med SIDA-medel. Allra störst betydelse har Sveriges bidrag till det kanske mindre kända International Trade Center, ITC, i Genève haft. ITC är det FN-organ som bistår u-länderna i deras ansträngningar att öka exporten. Sverige svarar för inte mindre än ca 30 procent av ITCs budget och är därmed dess största bidragsgivare. Som ett led i samma politik har 1974 års riksdag, bla efter förslag från SIDA, beslutat inrätta ett särskilt organ med uppgift att främja import till Sverige från u-länderna, Importkontoret för u-landsprodukter.

Ett bredare samarbete

Valet av programländer har för Sveriges del inte dikterats av näringslivet. Om biståndet inte följt handeln, har handeln i stället börjat följa biståndet. Tanzania och Cuba är härvidlag goda exempel. Många andra förbindelser har knutits mellan institutioner och personer i Sverige och i de u-länder vi stöder. Samtidigt har Sverige slutit samarbetsavtal med några u-länder, som inte kommer i fråga för egentligt bistånd, av innebörd att Sverige skall befrämja dessa länders industrialisering och handelsförbindelserna med dem. Här öppnar sig möjligheter till otaliga variationer och kombinationer inom ramen för ett bredare samarbete mellan Sverige och u-länderna.

Kanske man vågar säga att SIDA under sina tio första år funnit en metodik i arbetet som på det hela taget tycks fungera hyggligt. För nästa tioårsperiod är det angeläget att verket är öppet, och tillåts vara öppet, för de nya strömningar som rör sig inom det internationella utvecklingsarbetet.