

Skrota enprocentsmålet

| av Pär Krause

Beslutet att enprocentsmålet för biståndet skall uppfyllas under nuvarande mandatperiod innebär att det svenska biståndet kommer att höjas rejält på några få år.

VILKA REELLA EFFEKTER DETTA FÅR på såväl de berörda mottagarländerna som på Sveriges långsiktiga biståndspolitik verkar vara mindre belyst. Fortfarande genomsyras det svenska biståndet till stor del av symbolik, och allra mest symboliskt är enprocentsmålet.

Ponera att den svenska regeringen beslöt att statens utgifter för socialbidrag skulle utgöra en bestämd andel av statsbudgeten. De medel som årligen förs över till behövande i samhället skulle därmed vara oberoende av det aktuella behovet. Vid tider med ett stort antal behövande skulle dessa således var för sig få betydligt mindre jämfört med perioder med ett betydligt mindre antal behövande. Under riktigt "goda tider" då antalet personer med behov av bidrag är lågt skulle man tvingas att betala ut så pass stora mängder pengar till varje individ att ersättningarna via socialbidrag vida skulle överstiga vad dessa personer skulle kunna få i lön för ett eventuellt arbete.

De flesta skulle nog inse det orimliga i ett sådant system. Men faktum är att för internationella resursöverföringar och inkomstutjämnningar - bistånd - så tillämpar den svenska regeringen ett snarlikt system. Sveriges "mål" för biståndet är att detta skall motsvara minst en procent av den svenska bruttonationalinkomsten, BNI.

Det till synes självklara målet med bistånd är att med resursöverföringar från i-länder till u-länder minska fattigdomen i u-länderna. Att minska fattigdomen är således målet och bistånd är därmed medlet. Enprocentsmålet innebär emellertid att medlet blivit ett mål i sig. Att uppnå enprocentsmålet är i den politiska debatten ofta liktydigt med en bra biståndspolitik. Förmodligen för att detta är både lättare att besluta om och att i efterhand utvärdera. Att utvärdera biståndets resultat i berörda mottagarländer är betydligt svårare (och i en hel del fall också mer nedslående).

Sverige tog beslut om enprocentsmålet redan 1968. Under de 35 år som förflutit sedan dess har världen förändrats. Många är de tidigare u-länder som utvecklats till etablerade industrinationer, samtidigt som andra länder i princip stått stilla. Nya erfarenheter har lett till att utformningen av det svenska biståndet i mångt och mycket också ser annorlunda ut idag än tidigare. Men

ett av de mest övergripande målen - enprocentsmålet - är detsamma. (Poängteras bör dock att målet endast under enstaka år verkligen uppfyllts). Så sent som i slutet av förra året tog riksdagen beslut om att enprocentsmålet fortfarande gäller, och att detta skall uppfyllas under nuvarande mandatperiod (med tillägget om "det statsfinansiella läget så medger").

"Utskottet menar att återgången till enprocentsnivån är en viktig symbolfråga, och att den därför bör prioriteras." Så står det i pressmeddelandet från Riksdagen den 9 december 2002.

Enprocentsmålet är således en viktig symbolfråga, men om det leder till reella förbättringar i de fattiga länderna är desto osäkrare.

Invändningen mot enprocentsmålet är inte att bistånd alltid skulle vara fel. De viktigaste argumenten mot enprocentsmålet är istället att målet dels utgår från ett givarperspektiv, och dels att det utgår från tanken att mer bistånd alltid är lika med bättre bistånd.

Det kan tyckas att vi i den rika världen mycket väl kan skänka en procent av våra sammanlagda resurser till den fattiga delen av världen. Och om nu bistånd är så pass effektivt så är frågan snarare varför inte siffran bör vara högre än en procent?

Men hur är det bland mottagarländerna? Där utgör de belopp som flyter in i form av bistånd ofta en ansevärd andel av ländernas ekonomier. Desto bättre, menar kanske anhängare av målet. Men erfarenheterna har lärt oss att allt för stora resursöverföringar leder till stora problem i mottagarländerna. I exempelvis Tanzania och Mocambique - två av de absolut största mottagarländerna av svenskt och internationellt bistånd - uppgår biståndet andel av ländernas BNP till över 30 procent. Detta samtidigt som de flesta givarländerns biståndskvot ligger långt under både det svenska målet på en procent och FN:s mål på 0,7 procent. (Genomsnittet för världens i-länders bistånd ligger kring 0,3 procent av BNP/BNI).

Då en radikal omfördelning av biståndet inte planerats skulle en samlad höjning till 0,7 procent eller 1 procent leda till att vissa mottagarländer skulle bli "övergödda" med biståndspengar, med alla de numera välkända negativa effekterna av biståndsberoende som följd. Att flertalet givarländer skulle öka sin biståndskvot upp

mot en procent är i dagsläget visserligen föga troligt, men å andra sidan är ett syfte med det svenska enprocentsmålet att Sverige skall vara ett internationellt föredöme. Men även om bara Sverige ensamt skulle höja sin biståndskvot till en procent inom ett par år så skulle det innebära kraftigt ökat bistånd till vissa länder.

Det är märkligt att det (nästan) inte alls diskuteras i den svenska debatten hur mottagarländerna skall kunna absorbera ett ökat bistånd. Istället tas det för givet att mer pengar automatiskt betyder mer hjälp. Men erfarenheterna är snarare är de omvända.

”Att återställa enprocentsmålet på fem år är enligt vår mening fullt rimligt utan att kvaliteten på biståndet blir alltför låg” hävdar vänsterpartisten Lars Ohly, som är ledamot i riksdagens utrikesutskott, i magasinet *Omvärlden* 2001/6.

Man kan naturligtvis undra vad Ohly menar med att kvaliteten på biståndet inte blir alltför låg.

En annan aspekt är också att storleken på biståndet bestäms av givarlandets aktuella ekonomiska utveckling, och inte av mottagarlandets aktuella behov. Även här kan orsaken vara att det är betydligt lättare att uppskatta vårt eget utrymme att uppfylla enprocentsmålet än att uppskatta givarlandets verkliga efterfråga.

Risken för ökat biståndsberoende i mottagarländerna har jag redan berört, men det finns också risk för ett biståndsberoende i givarlandet. Högt bistånd tenderar att leda till uppkomsten av institutioner med ett egenintresse av att biståndet förblir högt. Effekter av känslomässiga bindningar till vissa mottagarländer skall heller inte underskattas. Och med ett beslut om enprocentsmålet i ryggen blir det lättare att motsätta sig önskvärda neddragningar. För att målet skall vara uppfyllt över tiden krävs istället att det totala biståndet i kronor räknat höjs kontinuerligt.

Att vissa politiska företrädare i Sverige redan talar om att höja målet ytterligare så snart enprocentsmålet är nått bådar således inte gott för framtiden. Dels för den ökade risken för biståndsberoende i både Sverige och i mottagarländerna, men också då det tyder på en uppfattning att bistånd alltid kommer att behövas, och att en ökning därmed alltid är önskvärd. Visserligen kan det se ut som att så vore fallet i en del länder, men då borde man snarare fråga sig varför det ser ut som det gör, och varför ingen synlig förbättring har skett hittills.

En höjning av det svenska biståndet till en procent av BNI innan nuvarande mandatperiods slut innebär alltså en rejäl höjning av biståndet i kronor räknat. Kommer den reformering av det svenska biståndet som faktiskt skett att klara av det? Många av våra mottagarländer är idag mindre biståndsberoende än vad de var för tioåret sedan. De tidigare stöden till specifika industriprojekt har på senare tid till stor del fått gett vika för



Biståndspolitik har varit med oss länge. Detalj av gamla franska kolonialministeriets fasad.

stöd i syfte att förbättra och effektivisera offentlig förvaltning och offentliga institutioner i mottagarländerna. Kommer denna nya inriktning att bestå om biståndet ökar kraftigt på kort tid? Kommer inte biståndsberoendet i berörda länder att ånyo öka? Vilket är viktigast när det handlar om bistånd; att biståndet är effektivt och ger resultat, eller att det har ett stort symbolvärde? Att enprocentsmålet fortfarande anses som relevant tyder på att det senare allt som oftast tillåts stå över det förra.

”Jag vill betona att enprocentsmålet är oerhört viktigt för att den internationella solidariteten globalt sett ska hållas hög och att Sveriges goda anseende fortfarande ska vara gott. Det går att förena kvalitet och kvantitet i solidaritetsarbetet. Därför bör biståndet höjas kraftigt” sa folkpartiets suppleant i utrikesutskottet, Birgitta Ohlsson i Riksdagen den 10 december 2002.

Att bedömare i de berörda länderna inte alltid delar denna uppfattning illustreras av en krönika i den östafrikanska veckotidningen *The East African* den 24 februari 2003:

”Sweden has always had that element of sentimental morality.

- -

Goodwill is one thing and success is quite another, however. In spite of all that aid since independence, Tanzania is as poor as ever - perhaps even poorer”.

Pär Krause (par.krause@swipnet.se) är ekonom och frilansskribent.