

MULTILATERAL BISTÅNDSVERKSAMHET PÅ ENTREPRENAD?

Av fil. dr RUNE TERSMAN

Internationell biståndsverksamhet är ur principiell synpunkt ingen nyhet för Sverige. Man behöver bara erinra om de insatser, som gjorts av missionen och vissa frivilliga hjälporganisationer såsom Röda korset och Rädda Barnen, för att det skall framstå tydligt, att vi länge varit medvetna om andra nationers behov av hjälp och i viss utsträckning också tillgodosett dessa behov. Även svenska företags insatser utomlands bör i detta sammanhang nämnas som exempel på verksamhet, vilken reellt åtminstone i vissa hänseenden är att beteckna som biståndsverksamhet. En ökad intensitet i vår biståndsverksamhet har emellertid framför allt manifesterats genom tillkomsten av nya bilaterala organ såsom Nämnden för internationellt bistånd, NIB, och svenskt engagemang i den multilaterala biståndsverksamhet, som bedrivs av internationella organisationer som FN, UNESCO, WHO, ILO och FAO m. fl.

Det svenska biståndet är i jämförelsevis hög grad inriktat på multilateralt bistånd. Det betyder att vi varje år ställer betydande belopp — betydande också med hänsyn till

vår storlek — till FN:s och andra internationella organisationers förfogande för användning i deras biståndsverksamhet medan vår bilaterala biståndsverksamhet begränsats. I flertalet andra länder är förhållandet det motsatta. Det bilaterala biståndet dominerar helt i dessa länder, och det multilaterala biståndet spelar kvantitativt sett en underordnad roll.

Sverige intar således en särställning, då det gäller avvägningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd för vårt lands vidkommande. Denna fråga behandlades vid 1962 års riksdag med anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 100.

Det ansågs därvid tämligen klart, att Sveriges utrikespolitiska intressen talade för att tyngdpunkten i vårt bistånd lades på den multilaterala verksamheten. De svenska bidragen till de internationella biståndsorganen borde emellertid inte ligga oproportionerligt högt i förhållande till andra länders insatser, utan överskjutande belopp borde gå till bilateral biståndsverksamhet. Denna borde framför allt inriktas på en komplettering av de multilaterala biståndsprogrammen. Det

ansågs sålunda att vissa uppgifter, såsom t. ex. familjeplaneringen, icke fick tillräckligt utrymme i de multilaterala biståndsprogrammen. Även ur vissa andra synpunkter kunde emellertid enligt propositionen en bilateral komplettering av de multilaterala programmen vara önskvärd. Beträffande de organisatoriska svagheter i den multilaterala biståndsverksamheten anfördes i propositionen, att sådana svagheter inte utgjorde ett argument mot ett anlitanande av denna biståndsform utan snarare ett argument för en förbättring av den.

Vårt folks intresse för och Sveriges engagemang i det internationella biståndsarbetet är ständigt växande. Det är en glädjande utveckling ur många synpunkter. Särskilt de, som själva haft tillfälle att under någon tid följa biståndsarbetet i ett u-land, konstaterar med tillfredsställelse, att allt flera inser biståndsarbetets betydelse. Enorma, för mänsklighetens utveckling väsentliga behov väntar på att bli tillgodosedda inom detta område, och de insatser som hittills gjorts täcker endast en ringa del av behoven. Vi behöver göra mycket mera, men vi måste också se till, att våra insatser blir effektiva och verkningsfulla. Det senare är minst lika viktigt som det förra. Om effektiviteten i biståndsarbetet brister, betyder det, att en stor del av de anslagna pengarna inte kommer det mottagande landet tillgodo.

Tyvärr måste man konstatera, att

problemet att göra biståndsinsatserna effektiva och verkningsfulla, utgör ett av den internationella biståndsverksamhetens huvudproblem. Delvis sammanhänger detta med förhållandena i de mottagande länderna. Vi saknar i många avseenden kunskap om lämpliga vägar och metoder att förmedla vårt bistånd till dessa länder. Det är ingen tvekan om, att det finns behov av grundläggande sociologisk, antropologisk, ekonomisk och annan forskning rörande mottagarländernas förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig biståndsverksamhet. Innan vi fått mera kunskap härom, måste vi räkna med, att en del av våra insatser inte får den effekt vi åsyftat.

Till viss del sammanhänger emellertid problemet att göra biståndsinsatserna effektiva och verkningsfulla också med det sätt, på vilket biståndsarbetet administreras. Åtskilliga hemvändande svenskar, som varit ute som experter för FN:s eller andra internationella organisationers räkning, kan berätta om grava brister i den multilaterala biståndsverksamhetens planering, ledning och administration. På senare tid har uppmärksamheten riktats på vårt svenska hjälporgan, NIB. Det som därvid framkommit visar, att förhållandena i vår egen bilaterala hjälpverksamhet inte är bättre, än i den multilaterala biståndsverksamhet, som FN och andra internationella organisationer bedriver.

Vid sidan om grundläggande forskning rörande biståndsarbetets förutsättningar i de mottagande länderna behövs sålunda en undersökning av vad som kan göras, för att skapa effektivare former för biståndsarbetets planering, ledning och administration. Låt oss därför i det följande studera biståndsverksamhetens former och organisation ur effektivitetssynpunkt.

Vad beträffar den *multilaterala* verksamheten har man redan i den nyss citerade propositionen uttalat, att dess organisatoriska svagheter utgör argument för en förbättring av dess former. Eftersom de nämnda svagheterna länge torde ha varit kända borde man ha anledning vänta, att åtminstone några av de mera väsentliga svagheterna vid det här laget var avhjälpna. Att försök i denna riktning — även från svensk sida — gjorts, skall inte betvivlas. Det förefaller emellertid inte realistiskt att förvänta, att några mera revolutionerande förändringar skall kunna åstadkommas inom ramen för de internationella organisationernas nuvarande målsättning, uppbyggnad och funktion. Alltför många i och för sig relevanta intressen är på en gång inblandade i dessa organisationers verksamhet, för att man skall kunna åstadkomma en höjning av effektiviteten annat än på lång sikt. Behoven av insatser i biståndsarbetet är emellertid omedelbara.

Då det gäller det *bilaterala* biståndsarbetets planering, ledning

och administration kan konstateras att en betydande splittring råder. Ett flertal svenska organ är sysselsatta med biståndsverksamhet, även om huvuddelen av uppgifterna ankommer på Nämnden för internationellt bistånd. Erfarenheterna av NIB:s hittillsvarande verksamhet är inte goda. Inte heller kan man säga att de förslag till förbättringar, som nyligen framförts, utgör någon definitiv lösning. Det är därför angeläget att arbetet med en effektivisering av vår biståndsverksamhet får fortsätta, och att man också undersöker andra hittills oprövade lösningar på de aktuella problemen. Prognosen för att man skall lyckas är emellertid under denna förutsättning god, eftersom flera av de omständigheter, som försvårar arbetet med en effektivisering av den multilaterala biståndsverksamheten, i detta fall saknas.

Med utgångspunkt från det nyss förda resonemanget kan man principiellt hävda, att en bilateral biståndsverksamhet har förutsättningar att bli effektivare beträffande planering, ledning och administration än multilateral verksamhet. Det är väl knappast heller någon tillfällighet, att flertalet andra länder föredrar bilateral verksamhet framför multilateral, även om andra hänsyn givetvis också påverkat deras avvägning mellan dessa två biståndsformer.

Man kan dock inte generalisera alltför långt. De internationella or-

ganisationerna har genom sin ställning vissa fördelar, vilka framför allt uppträder i samband med biståndsverksamhetens planläggning och samordning. De kan sålunda i regel bättre än en enskild nation bedöma, var insatser bäst behövs. De kan vidare hjälpa enskilda mottagarländer med att göra upp utvecklingsprogram och samordna biståndsinsatser, som kommer från flera håll samtidigt. Slutligen kan den internationella organisationens medverkan ofta vara en garanti, för att mottagarlandet icke skall riskera att bli politiskt beroende gentemot ett bidragsgivande land. Även om man anlägger rena effektivitetssynpunkter vid avvägningen mellan multilateral och bilateral biståndsverksamhet, är det sålunda tydligt att skäl kan anföras för såväl den ena biståndsreformen som den andra.

Problemet att åstadkomma en effektivare planerad, samordnad och

administrerad biståndsverksamhet förefaller inte längre vara att göra en avvägning mellan multilaterala och bilaterala insatser i vår biståndspolitik. Vi bör i stället inrikta oss på att knyta våra bilaterala biståndsprojekt fastare till de internationella organisationernas planerande och samordnande verksamhet. Samtidigt bör vi arbeta för att få överta verkställigheten av projekt, som hittills drivits på multilateral basis. Härigenom torde det bli möjligt att åstadkomma en syntes av de bästa förutsättningarna för såväl multilateral som biståndsverksamhet. En dylik utveckling kommer att innebära en kraftig expansion och medföra en breddning av området för vår bilaterala biståndsverksamhet. Den gör det ännu mera angeläget för oss att finna effektiva former för hur denna biståndsverksamhet skall planeras, ledas och administreras.