

U-LANDSHJÄLPENS FARLIGA DILEMMA

Av direktör HERMAN STOLPE



Mot bakgrund av "kredit-explosionen" i u-länderna ter det sig "mycket naivt", då t. ex. svenska biståndsentusiaster talar om skandal för att Sverige ännu inte ger en procent av nationalinkomsten i u-landsbistånd. Detta är en av de reflexioner, som direktören i Kooperativa Förbundet, Herman Stolpe, gör i denna kritiska analys av u-landshjälpens problematik.

Det smicker som möter
en välgörare,
döljer en ny bön
i förgyllt omslag

Abu Taleb

Chefen för Världsbanken har sänt ut en nödsignal, som skär knivskarpt genom välståndsstaternas sjuka samveten: u-länderna som representerar större delen av världens befolkning, står mitt i en "kreditexplosion", som innebär att amorteringar, räntor, förvaltningskostnader m.m. som är förenade med de välmående staternas biståndsaktioner, växer sig så stora,

att det snart inte blir någonting över av fortsatt hjälp, lämnad i samma takt, för produktiva investeringar. Bankledningen har klart för sig, att orsakerna till detta betänkliga förhållande, som kan innebära en ekonomisk världskatastrof, ligger både hos kreditgivarna, som lämnat ut lån och bistånd i andra former utan att ha klara föreställningar om hur medlen skall användas för att bidra till ökad produktion och höjd levnadsstandard, och hos kredittagarna, som i egenskap av länder, ofta f. d. kolonier, utan vana att rätt förvalta kapital, låtit biståndsmedel i stor skala rinna bort till praktiskt taget ingen nytta. Trots denna insikt ställer bankdirektören — naturligt nog mot bakgrunden av en världsbankschefs position — krav på att u-landshjälpens skall starkt vidgas.

Inför den allt mer omfattande kreditexplosionen är det förklarligt, att många kritiska granskare av den betänkliga ekonomiska utvecklingen i u-länderna kommit till det resultatet, att det effektiva botemedlet inte kan vara enbart vidgat u-landsbistånd i form av gratis eller mycket billiga till för-

fogande ställda ekonomiska resurser, utan biståndet måste vara förenat med kunnig teknisk hjälp och annan expertis, som verkligen behärskar de problem, som skall lösas. Mot denna bakgrund ter det sig, för att välja ett exempel, mycket naivt, när svenska biståndsentusiaster förklarar, att det är en skandal, då Sverige ännu inte kommit dithän, att 1 procent av nationalinkomsten disponeras som utlandsbistånd. Huvudsaken kan ju dock aldrig vara att "skänka bort en del av sitt överflöd"; det gäller att kunna ordna bistånd i sådana former, att det inte främst tillfredsställer givarens allmosebegär utan verkligen bidrar till högre levnadsstandard genom ökad aktivitet hos bidragsmottagarna.

Vi skall här bygga upp vår framställning kring ett par nyligen publicerade skrifter, som behandlar utlandshjälpens hittillsvarande utformning och användning: engelsmannen, professor P. T. Bauer, *Contribution and Reward* (1965) och dansken Mogens V. Hermann, *Utenlandshjelpen — fremmer den fremskridt?* i norska *Farmand* 4 den 11 juni 1966.

Prof. Bauer är mycket kritisk mot utlandshjälp: "Jag vill påstå att den uppreklamerade utlandshjälp till stor del *inte* har höjt levnadsstandarden i nämnvärd grad i u-länderna eller främjat deras ekonomiska utveckling... Ofta har den t. o. m. *skadat* utvecklingen i mottagarlandet."

Det är ett misstag att tro, framhåller Bauer, att det innebär garanti för en välståndsutveckling, att ett land äger rika råvaruresurser och i brist på kapital får detta ställt till förfogande utifrån. Som exempel på länder, som är relativt råvarufattiga men ändå kunnat ge upphov till en rik ekonomisk utveckling, nämner Bauer Belgien, Holland, Hong Kong och Japan. Han hade kunnat tillägga Schweiz, som saknar kol, olja, flera metaller, stora skogar m. m. samt inte är självförsörjande med jordbruksprodukter, men ändå är ett av världens mest välmående länder. Avgörande för välståndsutvecklingen är nämligen *de mänskliga resurserna*. Amerika hade även när indianerna var allenahärskande samma råvaruresurser som när de vita kom dit, men det var först efter immigrationen av tekniskt kunnigt och intresserat folk, som naturresurserna kunde exploateras.

Mottagarnas oförmåga

När den relativt omfattande utlandshjälp i våra dagar ger så påfallande dåligt utbyte, beror detta i första hand på att de människor, som skall ta hand om kapitalet och de föreliggande naturtillgångarna, ofta inte har förmåga att göra detta på sådant sätt, att resultatet blir ökad produktion och stegrat välstånd.

Som exempel anför Bauer Indien, som efter att under tretton år ha åtnjutit utvecklingshjälp

1964—65 fick uppleva en verklig kris, som inte ser ut att mildras. Många u-hjälpsentusiaster (t. ex. amerikanen *W. W. Rostow*) har förklarat, att vändpunkten är nära förestående. Detta till trots har situationen bara förvärrats. I årtal har Indien varit beroende av storstilade hjälpaktioner, inte minst i form av skänkta livsmedel. Dylik hjälp betraktas nu som ett självklart led i landets ekonomi. Andra länder som befinner sig i en liknande situation är Algeriet, Burma, Ceylon, Ghana, Indonesien, Egypten m. fl.

Marshallhjälpen brukar anföras som bevis för att ekonomiskt bistånd kan åstadkomma en välståndsutveckling i fattiga länder. I verkligheten är Marshallhjälpen och dess effekt inte alls bevis för u-landshjälpens nytta. I Europa gällde det att återuppbygga en välutvecklad ekonomi, som raserats genom kriget, i u-länderna är det fråga om att från grunden bygga upp en framstegsbetonad ekonomi. Marshallaktionen pågick endast fyra år och omfattade väsentligen råvaror och livsmedel — det var i huvudsak fråga om tillfällig nödhjälp. Biståndsaktionerna till u-länderna har pågått betydligt längre tid och skillnaden i effekt är mycket påfallande. Man har ofta känslan av att det pågår ett stoppande i hål som inte har någon botten.

När offentlig hjälp lämnas från ett högt utvecklat land till ett u-

land, går hjälpen inte till enskilda personer och företag utan till regeringen. Det är på denna det ankommer att använda de till förfogande ställda medlen. En omedelbar biståndseffekt är, att regeringens makt ökas och att den offentliga sektorn i samhället vidgas. Detta förhållande betraktas nu inte i de västdemokratiska givarländerna, inte ens i de mest kapitalistiska, som någon olycka — tvärtom. Man betraktar det i stället som en garanti för en planmässig användning av medlen, att det läggs upp systematiska flerårsplaner (t. ex. femårsplaner i Indien) i regeringsregi. På den punkten har de västdemokratiska hjälparnationerna visat sig ha lika stora sympatier för stram planhushållning som de kommunistiska länderna, där genomarbetade flerårsprogram ingår i folkhushållningsrutinen. Denna inställning hos de demokratiska biståndsgivande nationerna är desto märkligare, som de själva *inte* använt liknande metoder för att höja sig från u-lands- till i-landsnivå, varjämte bör observeras att de mera framgångsrika bland nutidens utvecklingsländer (t. ex. Japan, Hong Kong, Thailand, flera afrikanska och latinamerikanska länder) inte använt strikta planhushållningsmetoder.

De planhushållande u-länderna följer inte alla samma schema men följande brukar utmärka deras dirigerade folkhushållningsmetoder: staten vidgar oavslått den offent-

liga sektorn och ökar i detta syfte beskattningen; handelsmonopol etableras på löpande band, däribland statsmonopol på exporten av jordbruksprodukter; industri och handel bygger i stor utsträckning på beviljade licenser och staten uppträder själv i stor skala som företagsägare; när kooperativa företag etableras, sker det ofta på statligt initiativ och de ställs i regel under offentlig kontroll — det är t. ex. inte ovanligt, att man i detta syfte inrättar ministerier för kooperativ verksamhet.

Ekonomisk tvångströja

Denna politik går ofta hand i hand med expropriering av privat egendom (t. ex. i Algeriet, Burma, Ceylon, Indonesien, Syrien och Egypten). På sina håll (t. ex. Algeriet och Indonesien) tvångskollektiviseras jordbruket. Självfallet utövar staten stark kontroll över utrikeshandeln och kapitalströmmarna från och till utlandet.

Resultatet av dessa och liknande åtgärder är, att det ekonomiska livet snörs in i en tvångströja, som minskar den ekonomiska rörligheten och expansionskraften. Allt bäddas för en totalitär regim med allt vad den innebär av politiskt godtycke, byråkratisering, inte sällan förtryck. Betänklighet är, att de som handhar makten ofta saknar den erforderliga kompetensen för så vidsträckta befogenheter. Resultatet kan bli ett hart när otroligt slöseri med disponibla medel, dels

genom en dyrbar och ineffektiv byråkratisk jätteapparat, som mal i tomgång, dels genom rena felinvesteringar, sammanhängande med bristande kunskaper inte bara hos de inhemska planhushållarna utan även hos de anlidade utländska experterna, som med förkärlek agerar efter det välutvecklade hemlandets mallar och efter ett par års välavlönad tjänst, då de kanske börjat ana, vilka åtgärder som skulle vara de lämpligaste i det säregna land, vars intressen de satts att tjäna, med en befrielsens suck drar sig tillbaka till västerländska kulturmiljöer.

En förklaring till denna olyckliga utveckling, helt oförenlig med västdemokratiska självhjälpsideal, ligger däri, att man både i mottagar- och givarländerna till snart sagt varje pris vill *forcera fram* en utveckling, som man hoppas skall leda till den snabba standardhöjning, som är påkallad. Likväl borde man i alla västdemokratiska länder från sin egen historia känna till, att det inte finns några möjligheter att under loppet av något eller några årtionden skaka fram ett välståndssamhälle. Denna utveckling har i de högt civiliserade Europa och Amerika krävt i varje fall ett århundrade.

Det är visserligen sant, att de länder, som nu startar, där t. ex. Sverige befann sig på medeltiden, mycket snabbare kan få till sitt förfogande en välutvecklad teknik, vilket utan tvivel ger ett bättre ut-

gångsläge. Vad som emellertid inte kan stöpas om i en handvändning, är samhällsstrukturen och *människorna själva*, deras kulturella och religiösa föreställningar, deras levnadsvanor, kort sagt deras livsform. Om man t. ex. genom att införa rationella fiskerimetoder i ett land, där man sedan urminnes tider bedrivit primitivt fiske (t. ex. i Kerala i Indien, där Norge fått pröva på vad detta innebär), kan mångdubbla fiskfångsterna, ställs man inför en rad nya problem: det finns inte lagringsmöjligheter, inte erforderliga transportmedel för att föra överskottet till hungerområden, den hygieniska standarden är under all kritik, den allmänna arbetsmoralen är sådan, att rika engångsfångster minskar viljan att göra nya energiska insatser i folkhushållets intresse, ty "människan lever inte av fisk allena" . . . Det är alldeles uppenbart, att det här måste läggas upp ett utvecklingsprogram på lång sikt, enligt vilket man steg för steg, under försiktigt hänsynstagande till djupt liggande faktorer i det samhälle, som skall reformeras, genomför de nödvändiga förändringarna.

Investeringsövertron

Det vanligaste felet i u-länderna bottenar, enligt Bauer, i "investeringsövertro". Man inbillar sig, att varje investering i och för sig betecknar ett framsteg. "Men en utgift blir inte produktiv, därför att den kallas investering och därför

att pengarna inte används till konsumtion. En investering blir produktiv endast då kapital kombineras med arbetskraft inom en organiserad ram, och det produceras varor, som det finns trängande behov av." Investeringsövertron har fått tjänstgöra som täckmantel över en mängd utgifter utan hänsyn till om de kan göras lönande, och oberoende av om alternativa medelanvändningar skulle varit att föredra. Särskilt betänkliga är investeringar, som gjorts av prestigeskäl och kunnat finansieras med lätt åtkomliga medel, som ställts till förfogande kanske av både öst- och västländer, som tävlat med varandra om generösa anslag, måhända i förhoppning om att i gengäld kunna hösta in politiska förmåner. Här kan anknytas till ett exempel som ges av *Hermann*: Den nyutnämnde finansministern i ett u-land, som nyligen vunnit sin frihet, vill ovillkorligen grunda ett järnverk, ty grannstaten har gjort detta, och det gäller att inte komma på efterkälken. I valet mellan privat företagsamhet och statsdrift föredrar ministern den sistnämnda, bl. a. därför att hans lön, som bara är en fjärdedel av de anlidade utländska experternas, har möjligheter att spädas på, om han kan få ett förvaltningsuppdrag i ett statligt järnverk . . .

En annan följd av goda möjligheter att få billig utvecklingshjälp av offentliga medel från andra länder är, att u-länderna inte alls är

intresserade av att underlätta privata kapitalplaceringar till de rantesatser, som marknadsläget bestämmer. Man genomför för den skull restriktioner beträffande dylik kapitalimport; man har på sina håll exproprierat redan investerat utländskt kapital och upprest hinder för kapitalutförsel ("kapitalflykt"). Dylika åtgärder har självfallet inte uppmuntrat till privata utländska kapitalplaceringar i u-länderna. De som redan gjort investeringar och känner dessa hotade av ena eller andra skälet, brukar alltid finna utvägar, även om kapitalexportförbud införts, att söka sig bort från en osäker marknad.

Det är desto märkligare att de västdemokratiska biståndsgivande länderna gör sig skyldiga till ovan antydda missgrepp, eftersom samma länder som koloniförvaltare aldrig skulle ha tillåtit att liknande metoder kommit till användning. Bl. a. tog man tidigare i högre grad än numera hänsyn till invanda seder och bruk hos kolonialfolken och det fanns ett stort antal kolonijäntjänstemän som var framstående kännare av u-landsfolkens särdrag. Dessa fackmän skilde sig avsevärt från många nutida tekniska biståndsexpenter, som visserligen i regel är skickliga tekniker men ofta visar en påfallande brist på intresse för och kunskaper om u-landsfolken och deras förhållanden. Huvudsaken tycks vara, att man så snabbt som möjligt får till

stånd så stora anläggningar som möjligt såsom led i en flerårsplan, oberoende av om dessa fabriker m. m. går att organiskt passa in i den givna, i regel mycket primitiva folkhushållningen.

På sina håll har u-landsregimerna utan tvivel vinnlagt sig om att främja reformer med syfte att eliminera vanor, som lägger hinder i vägen för en modernisering av samhällslivet, t. ex. förtryck av kvinnorna som i mohammedanska länder inte ens fått visa sig obeslöjade offentligt. Men på andra håll har man i sin önskan att befästa regimens väljarunderlag fallit undan för krav på konservering av föråldrade och skadliga bruk. Så har t. ex. förbudet mot slakt av kor i Indien t. o. m. skärpts i många stater, däribland den största, så att förbudet nu även gäller icke-hinduer.

Betänklig planläggningsiver

Ännu betänkligare är att planläggningsivern, vars huvuduppgift på många håll anses vara att fördela utländskt bistånd, så till den grad lägger beslag på regeringens intresse, att den inte får mycket tid över att — regera: att uppehålla lag och ordning, att bygga ut transportväsendet och skolsystemet m. m.

Eftersom analfabetismen är ett massfenomen i u-länderna, borde det vara självklart, att man betraktade det som en förstahandsuppgift att lära de okunniga läsa, skri-

va och räkna. Enligt Bauer försummas detta ofta på uppseendeväckande sätt. I t. ex. Indien representerade utgifterna för elementär skolutbildning under den andra femårsplanen mindre än hälften av kostnaderna för vart och ett av tre projekterade järnverk. Så till den grad har övertron på tekniska mas-todontanläggningar trängt igenom även i Buddhas hemland!

Det är förklarligt, att många u-länder, som länge uppfattat sig som förtryckta och utsugna kolonier, efter frigörelsen vill göra sig av med representanterna för "förtryckarna". Förlusten kan emellertid vara oersättlig, i varje fall innebära en svår broms på utvecklingen. Som exempel kan anföras Algeriet, där utvisningen av de franska plantageägarna fått mycket olyckliga verkningar. (Det kan tilläggas att dessa flyktingar redan hunnit göra framgångsrika uppodlingar av ny mark i Sydfrankrike.)

I flera fall har det utländska utvecklingsbiståndet av regeringarna i u-länderna använts för att skyla över deras egna försummelser i planering och förvaltning och skaffat regeringarna en inhemsk prestige, som de i verkligheten inte gjort sig förtjänta av. Särskilt påfallande är detta fallet i en rad afrikanska stater. Där och annorstädes har "kreditexplosionen" nu fått så stor omfattning att man måste inrikta ansträngningarna på att vinna uppskov med amorteringar

och räntebetalningar. Lyckas man härmed har man visserligen tillfälligt fått andrum och kan dölja att det privata utländska kapitalet, vars rörlighet m. m. man bromsat upp genom restriktiva åtgärder, inte kan och vill söka sig till landet i önskvärd utsträckning.

Statlig planhushållning — kommunism

I många västdemokratiska länder, särskilt USA, hävdas att u-landshjälpen är nödvändig bl. a. för att motarbeta kommunismen. Häri ligger utan tvivel en sporre till frikostig u-landshjälp. Ibland tycks det t. o. m. förhålla sig så, att man till u-länder, som börjat visa kommunistiska sympatier och kanske redan erhållit östblockshjälp i liten skala, ger omfattande hjälp för att mota Olle i grinden, medan man försummar länder med demokratiska sympatier. Regeringarna i de förstnämnda u-länderna inser, att här finns goda möjligheter att få nytt stöd och man lägger band på sin kommunistiska propagandaver. Om västlandshjälpen, som ovan skisserats, används för att genomföra statliga planhushållningsprojekt, kan emellertid resultatet bli, att man i verkligheten hjälper till att bygga upp ett kommunistiskt samhälle, som kanske i tidens fullbordan säger rent ut, var man hör hemma.

Ur psykologisk synpunkt bör observeras, att rundhänt hjälpverksamhet mycket sällan skapar vänskap mellan givaren och mottaga-

ren. Människor som sätter värde på att kunna stå på egna ben — och sådana människor finns i alla kulturkretsar — finner det förnedrande att behöva leva på andras bekostnad. I sin nöd kan de likväl vara tvungna att ta emot nådegåvorna, och till sist kan gåvomottagandet bli en vana. Men även om mottagaren bugar sig för den generöse givaren i hopp om att få nya gåvor, betraktas denne med allt mer kritisk blick, i synnerhet om den misstanken gror, att han utdelar sina favörer för att inhösta förmåner av politisk natur. Sitt skuld-förhållande försöker mottagaren dölja, inte bara genom att öva kritik bakom givarens rygg utan även genom att intala sig själv, att gåvorna endast är en obetydlig kom-pensation för forna förtryckares exploatering av kolonier under tidigare perioder, varför det i grund och botten föreligger en moralisk skyldighet att mångdubbla hjälpen.

Det är särskilt amerikanerna, som utsatts för denna behandling. USA har efter andra världskrigets slut uppträtt som världshistoriens mest storstilade välgörare men praktiskt taget över hela linjen fått erfa-ra, att stor generositet belönas med kritik och antipati. Detta är f.ö. fallet inte bara i u-länderna utan även i Västeuropa, som aldrig skulle kunnat resa sig så snabbt efter krigets skövlingar, om inte USA genomfört Marshallhjälpen.

U-landshjälpen har inte bara framkallat irritation mellan givar-

och mottagarländerna utan även mellan u-länderna inbördes. Om det finns en spänning mellan när-liggande u-länder — och det är ofta fallet — skärps ofta denna ge-nom u-landshjälpen. Länderna jämför sig med varandra och an-ser sig ofta orättvist behandlade. Ett u-land, som står på spänd fot i sitt förhållande till ett annat u-land, betraktar kanske hjälp till detta senare som en "ovänlig" handling. Som exempel kan anfö-ras Indien, Pakistan, Malaysia och Indonesien.

Det finns all anledning att myc-cket allvarligt ta del av den skarpa kritik, som Bauer och Hermann riktar mot u-landshjälpens hittills-varande utformning och verkning-ar. Den totala livsmedelsproduktio-nen i världen var år 1964 enligt FN något högre än 1963 men per capita en procent mindre och lika stor som 1958. "Gapet" mellan väl-ståndet i i-länderna och fattigdo-men i u-länderna har ytterligare vidgats. Det gäller alltså att spä-nna krafterna för att få en ändring till stånd.

Satsa på jordbruket

Det är alldeles uppenbart, att man inte kan räkna med att en vändning till det bättre kan åstad-kommas, därigenom att man oför-trutet går vidare på den inslagna vägen och kraftigt ökar hjälpen i hittillsvarande former. Det gäller att dra nytta av de hårda lärdomar, som utvecklingen hittills gett. Hu-

vuduppgiften måste vara att *utbilda människorna*, så att de får bättre förutsättningar att göra insatser av verkligt värde. Det betyder, att man mycket mer energiskt än hittills skall motarbeta analfabetismen och träna u-landsinvånarna i konsten att inbördes samverka och använda mer effektiva hjälpmedel. Övertron på den välsignelsebringande effekten av stora industri- och läggningar i och för sig måste försvinna och resurserna inriktas på att lösa ekonomiska problem, som verkligen är av livsavgörande natur för u-landsfolken. Eftersom befolkningens majoritet överallt är jordbrukare, som ofta på grund av primitiva metoder och okunnighet inte mäktar med att försörja folken, synes det vara uppenbart, att en rationalisering av jordbruket måste vara den centrala uppgiften.

Krav på förbättrad upplysning ställs inte minst på de hjälpgivande folken. Dessa skall inte bara tillhandahålla kapital och "tekniska experter", agerande efter västdemokratiska schemata, utan i första hand konsulenter som är beredda att anslå tillräckligt mycket tid och intresse för att kunna sätta sig ordentligt in i u-landsförhållandena. Om så inte sker, kommer u-landsaktionerna, i framtiden liksom hittills, att i stor utsträckning gå i tomgång. Viktigast av allt är att kunna etablera ett förtroendefullt samarbete mellan konsulenter

och biståndsmottagare. I annat fall ökas bara spänningen mellan i- och u-landsfolken, och man når efterhand en bristningspunkt, som kanske blir upptakten till de proletära folkens uppror mot de rika. Ett världskrig av den arten är sannligen ingenting att hoppas på, i synnerhet som starka skäl talar för att östblocksstaterna kommer att göra gemensam sak med de utsvultna folken i deras "befrielsekamp mot de kapitalistiska och imperialistiska staterna".

Det är med tillfredsställelse som man konstaterar, att den svenska u-landshjälpen efter misstag, som måste vidlåda en ny verksamhet på okända områden, nu tycks vara inne på mer fruktbara vägar. Man får hoppas, att SIDA allt bättre skall kunna fylla sina viktiga uppgifter i nära samarbete med FN, med u-landsfolken och med det svenska näringslivet, där man på många håll har en mycket realistisk syn på hur ett högt utvecklat industriland som Sverige skall kunna göra en positiv insats till förmån för både u-länderna och vårt eget land. Att forcera fram ett svenskt biståndsbidrag i storleksordningen en procent av nationalinkomsten är enligt min mening oklokt, innan vi ännu samlat så rika erfarenheter av medlens användning, att vi kan garantera att hjälpen på alla punkter blir till verklig nytta för u-länderna.