

ARBETE OCH KAPITAL I U-LAND

Av pol. mag. ÖSTEN BOHLIN



Pol. mag. Östen Bohlin diskuterar i denna artikel den svenska u-landshjälpen mot bakgrund av Klas Markenstens och Torsten Gårdlunds uppmärksammade skrifter, som nyligen publicerats.

I västerlandet betraktas de politiska institutionerna som resultat av historiska processer och som uttryck för folkens åskådningar och livsvärden. I många av de länder som i dag kallas u-länder — men som från denna och de flesta andra synpunkter kan betraktas som nya nationalstater — har européerna utformat administrativa organ och politiska institutioner. Denna förvaltningsapparat hade till syfte att tjäna kolonialmaktens intressen och politiska mål. De koloniala institutionerna var sällan anpassade vare sig till landets egna utveck-

lingsbehov eller till de sociala strukturer som redan existerade. De nya staternas förvaltning är alltså av europeiskt ursprung. Särskilt i Afrika innebar självständigheten ett krav på de nya ledarna att omforma och anpassa de importerade institutionerna till det egna landets annorlunda behov, att genomföra reformprogram, att samordna en nationell förvaltning vars maktcentrum tidigare varit i London eller Paris, att ta ansvaret för nya planerande och verkställande funktioner.

De nya staterna startar med motstridiga moderna och traditionella element i sin samhällsstruktur. Framväxten av en affärsmoral och andra kvalifikationer som en modern ekonomi förutsätter ställer krav att medborgarna skall kunna identifiera sig med nya typer av institutioner och känna delaktighet och ansvarighet inom denna ram. I många afrikanska och asiatiska länder ingår seden, att man medför en gåva till en person vars tjänster man önskar. Denna tradition omvandlas ofta till korruption i u-landet.

Om man med detta i minnet läser »Svensk u-landshjälp idag» av

civilekonom, fil. kand. *Klas Markensten* (Almqvist & Wiksell pris 22:50) framstår den svenska u-landsdebatten de senaste åren som utomordentligt torftig. I alltför stor utsträckning har »debatten» varit inriktad på frågan hur snabbt vi skall kunna öka våra insatser, medan den långt viktigare — och i själva verket enda viktiga — frågan om biståndets utvecklingseffekt lämnats åt sidan. Det primära syftet med den svenska biståndsgivningen är att åstadkomma maximal utvecklingseffekt. Man vill påskynda den »ekonomiska och sociala utvecklingen»; något som i regeringens proposition nummer 100 1962 löst preciserats till produktionsökning per invånare och relativt jämn inkomstfördelning. Detta begrepp tycks med tiden ha fått samma innehåll för u-ländernas del som det har i t. ex. Sverige. Man skall alltså åstadkomma en ökning av den materiella välfärden, ett förbättrat hälsotillstånd, fler och mer differentierade utbildningsmöjligheter, större social rörlighet osv.

Markensten diskuterar också de svårigheter som finns att för varje utvecklingsprojekt ange det resultat som eftersträvas. Utvecklingen måste åstadkommas av u-landet självt. För de flesta nya stater föreligger numera mer eller mindre noggrant utarbetade utvecklingsplaner, i vilka de eftersträvaransvärda målen anges. De ledande politikererna, som oftast fått en väster-

ländsk utbildning och anammat en stor del av våra värderingar och vår begreppsapparat, har sammanställt planerna med utländskt bistånd. Produktionsapparaten skall utbyggas och modern teknik införas i både jordbruk och industri. Kommunikationerna skall förbättras och självhushållningen ersätts av penninghushållning. Befolkningsplanering och hälsovård ingår också i bilden liksom nya organisationsformer och stora investeringar i utbildning.

I de stater där det svenska biståndet skall lämnas bör en första förutsättning vara att man kan fastställa vilket resultat som uppnås. Markensten avvisar tanken att all hjälp till de nya staterna ger positiva effekter i vilken form den än utgår. Det är inte i första hand hjälpens storlek som är avgörande utan hur och var medlen används. Misslyckandena har varit många och kostsamma. Vi har inte råd att slösa med våra resurser; än mindre med u-ländernas.

Det största utrymmet i boken ägnas åt en beskrivning av den hittillsvarande svenska biståndsverksamheten. Markensten är kritisk mot administreringen och prioriteringen av den svenska hjälpen. Inte heller sätter han särskilt stor tilltro till de multilaterala biståndsformerna. De internationella organen har visat sig ineffektiva; bristen på enhetlig ledning har varit påtaglig; experter har ofta arbetat isolerat och det har hänt att utsän-

da från samma fackorgan inte känt till varandras verksamhet.

Privata u-landsinvesteringar

Debatten om privata, utländska investeringar i u-länderna har satt känslorna i svallning framför allt bland företrädare för den s. k. »nya» vänstern. I en nyutkommen FN-rapport hävdas att inställningen både hos investerarna och i mottagarländerna fortfarande styrs av de mångåriga erfarenheterna från investeringar i utvinning av råvaror, i plantager och allmänna inrättningar — just de områden som historiskt sett skapat de största motsättningarna.

I dag finns i själva verket nästan inga u-länder som inte är beredda att acceptera privata utländska investeringar i någon form. Samtidigt har utvecklingen gått i den riktningen att efterfrågan idag från u-länderna ökar mest på industriella investeringar — för förädling av råvaror, tillverkning av importsstitut och exportartiklar. Däremot finns en klar tendens från de nya staternas sida att ställa hårdare villkor för stora investeringsprojekt i t. ex. olja, malm-brytning och plantager. Fortfarande går dock huvuddelen av de privata u-landsinvesteringarna till utvinning av naturtillgångarna. De omfattade sammanlagt 2.649 miljoner dollar år 1965.

Professor *Torsten Gårdlund* har i »*Lamco i Liberia*» (Almqvist & Wiksell pris 18:—) undersökt de

villkor och förutsättningar som mötte de svenska investerarna. I den inre delen av landet var det uppenbart att en industriell rörelse kunde drivas blott av ett företag som ville och kunde uppföra och förvalta ett helt samhälle. De avgörande hindren mot ekonomiska framsteg i Liberia är nämligen inte främst ekonomisk-tekniska utan sociala: de politiska och institutionella kvarlevorna från ett tidigare skede i landets historia. Spänningen mellan den under 1800-talet invandrade eliten och stambefolkningen skapar många problem för de utländska företagen men ger dem också ett stort ansvar för den fortsatta utvecklingen. Lamcos liberianska anställda, som nästan undantagslöst kommer från byarnas befolkning, söker hos företaget ett stöd mot överhetens maktutövning. Det utländska företaget vill värna sina anställda mot oförrätter, men det kan därför inte låta sig dras in i en politisk strid, bli en stödjepunkt för en mot den rådande regimen riktad rörelse. Ett företag, som låter sig lockas alltför långt på det interna stridsområdet, kan lätt hamna i ett läge, där stambefolkning och elit för en tid glömmar sin motsatsställning och i stället enas i sitt latent främlingshat, konstaterar Gårdlund.

De omdiskuterade strejkerna vid Lamco berodde inte på att företaget mot den liberianska arbetarparten tillämpat en annan hållning än den vedertagna i Sverige. Den lät-

taste ståndpunkten skulle vara att förklara all facklig verksamhet i landet vara lönlös. Den ståndpunkt, som Lamco intagit och som också formellt omfattas av landets regering, är svårare men också mer konstruktiv. Om man i de liberianska arbetarnas fackliga medverkan ser en av de viktigaste förutsättningarna för en långsiktig ekonomisk och social uppbyggnad, måste detta vara uppenbart.

Liberiastrejkerna föga anmärkningsvärda

1960-talets händelser på den liberianska arbetsmarknaden framstår inte som anmärkningsvärda jämfört med förhållandena i de nya afrikanska staterna. Såsom Internationella arbetsbyråns (ILO) forskningsinstitut nyligen utrett, råder det inom regeringarna i alla dessa nationer en kluven inställning till den fackliga verksamheten. Statsledningarna ser gärna att en stark fackföreningsrörelse växer fram — men som dominerande arbetsgivare och med ansvar för sysselsättning och prisutveckling begär de samtidigt, att de oerfarna fackliga organisationer de uppmanat skall uppträda med största moderation. I alla Afrikas nya stater har man därför utvecklat konflikthämmande system av medling och skiljedom, av särskilda ministeriella befogenheter, av varsellagstiftning och av förbud mot samhällsskadliga arbetsinställelser.

När de svenska insatserna i u-

länderna tar formen av direkta industriinvesteringar är det ofrånkomligt att vi samtidigt också blir delaktiga i ett ansvar för den fortsatta utvecklingen. Som tidigare nämnts har många u-länder en omfattande planering för denna. Liberia tillhör de länder, som först nyligen (1966) fått ett ministerium för planering och samhällsekonomi. Jämfört med de förut koloniserade grannländerna har Liberia befunnit sig i underläge också ifråga om folkräkning, nationalräkenskaper, levnadskostnadsindex samt arbets-, industri- och transportstatistik. Vad som förbereds är en egentlig utvecklingsplan. Om denna är ett uttryck för en ny liberiansk vilja att genomföra reformer och mobilisera egna resurser har ökade förutsättningar skapats för att Lamcos bidrag av kapital, yrkesutbildning och infrastruktur skall kunna medverka till en självbärande ekonomisk utveckling. Vad som måste diskuteras är huruvida den svenska exporten av kapital och kunnande till ett u-land måste förutsätta att mottagarlandet har en utvecklingsplan och vilja och förmåga att genomföra den eller om just den svenska insatsen i landet tillsammans med andra länders kan driva fram en sådan grundförutsättning för expansionen.

Att ge ett exempel — och hjälpa till

Om man således när det gäller industriinvesteringar kan tänkas

uppnå att utvecklingsviljan stärkes i ett land där den förut varit svag måste man när det gäller det statliga tekniska och finansiella biståndet ställa krav på att mottagarlandet har en utvecklingsplan. Inom ramen för denna och i enlighet med u-landets egna prioriteringar skall vi söka lämna det ökade biståndet. De långsiktiga effekterna av flera av de hittillsvarande projekten tenderar att utebli. Detta visar Markensten i sin bok. Orsaken är ofta den att projekten föreslagits från svensk sida utan att tillräcklig hänsyn tagits till u-landets planer och att man där inte kunnat avdela tillräckligt av sina knappa personella och finansiella resurser för det samarbete som framgången förutsätter.

Eftersom privata företag måste arbeta på eget ekonomiskt ansvar och risk, utsatta för trycket av konkurrens och under ständig uppsikt av delägare och kreditgivare, kan man få en garanti för effektiviteten som svårligen kan uppnås när det gäller organ för offentlig utvecklingshjälp. Dessa förvaltar anvisade medel utan dessa elementära, ständigt verksamma påtryckningsfaktorer.

Administrationsproblem

Decentraliseringsproblemet är lika aktuellt för svenska företag med dotterbolag i u-länder som för SIDA. Inom näringslivet har man i stor utsträckning löst detta problem genom att delegera ansvar och

befogenheter till fältorganisationen. SIDA:s fältverksamhet administreras fortfarande i hög grad av hemmamyndigheten. Projekten får pengar ettårsvis, och siffergranskning och revision sker i Sverige. SIDA är också kraftigt underbemannat — hela dess förvaltning måste skötas per brev.

Biståndsverksamheten är väsensskild från andra statliga aktiviteter. Slutsatsen i Markenstens bok blir att cheferna för de olika projekten måste ges ökad självbestämmanderätt. I detta sammanhang uppstår naturligtvis ökade rekryteringssvårigheter.

Allteftersom verksamheten ökar i omfattning blir utbildning och rekrytering av experter allt viktigare. Innan vi åtar oss exempelvis att inrätta en skola för jordbruksökonomer i Tunisien måste vi undersöka om det finns tillräckligt många fransktalande svenska jordbruksekonomer för de 10 eller 15 år, som kommer att gå innan mottagarlandet övertar skolan.

De resultatvärderingar som bör följa efter ett projekts genomförande och vilka bör planeras parallellt med biståndet är ytterst komplicerade att genomföra. Trots att FN ägnat sig åt biståndsverksamhet sedan 1949 har man där först 1965 gjort en sådan evaluering. En av förutsättningarna för den fortsatta svenska biståndsverksamheten är dock att söka lösa dessa uppgifter. Inledningsvis måste man noggrant ange de förändringar, som

utgör projektets mål. Man väljer ut eller skaffar en metod att ta fram de data som skall användas för att påvisa förändringarna. Data insamlas före, under och efter projektet, varefter man får en möjlighet att analysera och värdera resultatet. En risk som kan uppstå när detta problem skall lösas är att man skapar en fristående kår av »kontrollanter» inom SIDA. I stället måste personalen på alla nivåer i Stockholm och på fältet engageras. I fortsättningen måste vi veta mera om vad som händer vid projekten och om resultaten. Också de svenska skattebetalarna kommer att ställa dessa krav.

Samarbetet mellan stat och näringsliv

Den negativa attityd som socialdemokratin i Sverige länge intagit till det svenska näringslivets insatser i u-länderna förefaller att vara på avskrivning. Utrikesminister Nilsson föreslår inför den stundan-

de socialdemokratiska partikongressen att statliga garantier för näringslivets krediter och investeringar i u-länderna skall införas. Hr Nilsson har upptäckt att »en rimlig avkastning på investerat kapital ofta väl kan förenas med fördelar för u-landet och dess folk». Garantier av detta slag är väsentliga för de berörda företagen med tanke på de risker som en politisk labilitet i många u-länder innebär.

Det svenska stödet till de fattiga länderna kommer under de närmaste åren att öka snabbt i omfattning. Därför är det väsentligt att näringslivet i samarbete med staten kan ges tillfälle till ökade insatser. Handelsutbytet med u-länderna har under de senaste åren kommit att omfatta en mindre och mindre andel av vår handel och var 1966 nere på samma nivå som 1938. De ideologiska övertonerna bör kunna rensas ut ur debatten och den stora insatsen göras i samarbete.