

Biståndets roll (2013) ¹

Om man som författaren till denna bok har varit engagerad i biståndspolitiska diskussioner, och då och då även i praktiskt biståndsarbete, i drygt 35 år blir man lätt litet luttrad. Trender kommer och går, men problemen består. Det är svårt att undvika en lätt ironisk ton när man bevittnat hur pendlar svänger fram och tillbaka, och hur nya modeord ploppar upp och gamla återanvänds.

Jag tycker också att bistånd är svårt. Jag vill kanske inte gå så långt som titeln på en bok av Sidas förre chefsekonom Bo Karlström antyder - "Det omöjliga biståndet" - men jag håller helt med Karlström om att bra bistånd är svårt, och att det finns mycket bistånd som ställer till mer skada än nytta. Och jag är djupt skeptisk till hur hållbara alla nya modeord - av vilka hållbar, eller *sustainable*, är ett - kommer att visa sig vara.

Det finns i dag en enormt omfattande litteratur om biståndsfrågor. Mitt syfte med detta kapitel är inte att försöka summera ens en bråkdel av de teorier om och erfarenheter av bistånd som samlats. Vad jag kommer att göra är att presentera litet basfakta om biståndets kvantitativa roll samt att göra några mer personliga reflektioner om de nya trenderna i biståndsdebatten. Jag kommer också kortfattat att diskutera den svåra frågan om biståndets effektivitet. Merparten av diskussionen hänför sig till statligt bilateralt bistånd, med tonvikt på principiella frågor.

Vad gäller alla turer kring det svenska biståndet på senare år vill jag hänvisa till annan litteratur, skriven av personer med bättre överblick än den som författaren till denna bok besitter.² Jag nöjer mig här med att konstatera att det svenska biståndet på gott och ont har varit föremål för omfattande förändringar under 2000-talet, och att både UD och Sida har präglats av allvarliga ledningsproblem, för att uttrycka sig försiktigt.

Biståndets storlek

Under 1990-talet sjönk biståndet från drygt 60 miljarder amerikanska dollar (i löpande priser) till knappt 50 miljarder år 1999. I första hand var det de rikaste industriländerna, med USA i spetsen, som skar ned sitt bistånd. USA:s bistånd föll i slutet av 90-talet till bara litet över 0,1 procent av USA:s bruttonationalinkomst (BNI), och G 7-ländernas till 0,19 procent av BNI. Endast ett fåtal länder – Norge, Luxemburg, Danmark, Sverige och Holland - har på senare år lämnat bistånd som överstiger det mål som FN och de rika länderna sedan länge enats om, det vill säga 0,7 procent av BNI.

De första åren på 2000-talet ökade biståndet igen, och rader av länder gjorde generösa utfästelser om att bistå de fattiga länderna med att uppnå millenniemålen. Detta skedde också – under det första decenniet. Men i spåren av finanskris och eurokris har det totala biståndet från OECD-länderna sjunkit sedan 2011. Vissa av krisländerna, som t.ex. Spanien, uppskattas ha halverat sitt utvecklingsbistånd mellan 2011 och 2013, och även Italien och Grekland har skurit ned kraftigt (från redan låga nivåer).

¹Ur Utvecklingens drivkrafter. Om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen (Forum Syd 2013). Flertalet källhänvisningar som återfinns i boken har tagits bort i denna lätt förkortade text.

²Se t.ex. Odén & Wohlgemuth (2013) för en bra översikt. För den aktuella biståndsdebatten är www.bistandsdebatten.se en oundgänglig källa.

Ser vi till utvecklingen över tiden kan vi konstatera att biståndet i förhållande till i-ländernas samlade nationalinkomst har sjunkit från rekordet från 1961, 0,51 procent av BNI, till dagens knappt 0,3 procent. Det faktum att världens låg- och medelinkomstländer vuxit så snabbt har gjort att biståndet till dessa länder idag är mindre än en fjärdedel så stort i förhållande till deras totala inkomster som i början av 60-talet.

Tabellerna 5.5.1 och 5.5.2 visar översiktligt storleken på OECD-ländernas bistånd år 2011 samt fördelningen mellan olika mottagarregioner. Det är dock viktigt att understryka att biståndsstatistik är notorisk otillförlitlig och kan innehålla lite av varje. Delar av biståndet till länder som Irak, Afghanistan och Pakistan, som på 2000-talet blivit stora biståndsmottagare och som svarat för mellan tio och sjutton procent av allt OECD-bistånd alltsedan Irakkriget, borde snarare räknas som militärutgifter. I många länders statistik räknas lån som ska betalas tillbaka som bistånd så länge gåvoelementet överstiger 25 procent. Ett annat exempel på tveksam bokföring är exportkrediter och andra stödformer som främst gynnar givarlandets näringsliv. Den nya modeflugan *Business for development* har förvisso åstadkommit en del biståndsfinansierad *business*, men utvecklingseffekterna har nog aldrig kartlagts.

För att ytterligare komplicera alla jämförelser över tiden är flertalet data över biståndsvolymer angivna i löpande priser och utan justering för förändringar i växelkurser.

Sverige har vid upprepade tillfällen fått kritik från OECD:s biståndskommitté DAC (*Development Assistance Committee*) för att redovisa vissa kostnader för våra ambassader i andra OECD-länder som bistånd. Svenska enskilda organisationer har också starkt ifrågasatt att poster som avskrivning av gamla förfallna exportkrediter och kostnader för flyktmottagandet, som år 2013 uppskattas till drygt fem miljarder kronor, ska tas från biståndsbudgeten.

Alla siffror bör tas med en stor nypa salt. Och de tabeller som redovisas nedan endast avser bistånd från de länder som är medlemmar av biståndskommitté DAC.

Tabell 5.5.1 DAC-ländernas utvecklingsbistånd, miljarder USD och som procent av BNI 2004 och 2011. *) Totalt DAC samt ett urval länder rangordnade efter biståndets storlek 2011 i förhållande till BNI.

Land	Miljarder USD		Bistånd i % av BNI	
	2004	2010/11	2004	2011
Totalt DAC	78,6	134,0	0,25	0,31
<i>varav</i>				
Sverige	2,7	5,6	0,77	1,02
Norge	2,2	4,9	0,87	1,00
Luxemburg	0,2	0,4	0,85	0,97
Danmark	2,0	2,9	0,84	0,85
Holland	4,2	6,3	0,74	0,81
Storbritannien	7,8	13,8	0,36	0,56
Tyskland	7,5	14,1	0,28	0,39
Kanada	2,5	5,4	0,26	0,32
Italien	2,5	4,3	0,15	0,20
Japan	8,9	10,8	0,19	0,20
USA	19,0	30,9	0,16	0,20
Syd Korea	i.u.	1,3	i.u.	0,12

*) Av OECD:s 34 medlemsstater är 26 f.n. medlemmar av DAC. De nya medlemmarna av DAC sedan 2004, Korea, Tjeckien och Island, påverkar endast marginellt jämförbarheten mellan 2004 och 2011.

Av 2011 års bistånd från DAC-länderna på 134 miljarder USD svarade bilateralt bistånd för 94 och multilateralt bistånd via FN och regionala utvecklingsbanker för 40.

Vad gäller fördelningen mellan olika regioner är Afrika söder om Sahara den största mottagaren, följd av Syd- och Centralasien:

Tabell 5.5.2. Geografisk fördelning i procent av DAC-ländernas bistånd år 2011

<i>Region</i>	<i>Miljarder USD</i>	<i>Procent av DAC-ländernas bistånd</i>
Afrika söder om Sahara	60,0	44,8
Syd- och Centralasien	27,7	20,7
Latinamerika och Karibien	13,3	9,9
Ostasien och Stilla Havet	13,0	9,7
Mellanöstern och Nordafrika	12,3	9,2
Europa	7,5	5,6
Summa	134,0	100,0

Det finns fortfarande länder som är extremt biståndsberoende. Om vi bortser från några mikroskopiska öar i Stilla Havet toppades listan år 2011 av Liberia, Kongo och Afghanistan och Burundi, där biståndet uppgick till hela 54 respektive 39, 37 och 25 procent av BNI. Men i flertalet länder motsvarar biståndet en låg och, i regel, sjunkande andel av ländernas egen BNI:

Tabell 5.5.3. Biståndets storlek per invånare och i procent av bruttonationalinkomsten (BNI) i olika regioner. USD i löpande priser.

<i>Region</i>	<i>Bistånd per invånare</i>		<i>Bistånd i % av BNI</i>	
	<i>2004</i>	<i>2011</i>	<i>2004</i>	<i>2011</i>
Ostasien och Stilla Havet	4	4	0,2	0,1
Europa och Centralasien	22	40	i.u.	0,6
Latinamerika och Karibien	12	20	0,3	0,2
Mellanöstern och Nordafrika	26	47	0,6	i.u.
Sydasien	4	10	0,5	*) 0,7
Afrika söder om Sahara	34	54	5,0	4,0

*) Ökningen av biståndet till Sydasien förklaras framför allt av två länder, Afghanistan och Pakistan, under det att biståndets roll i länder som Indien och Bangladesh blivit långt mindre än tidigare.

Mot bakgrund av biståndets marginella roll i flertalet länder i Syd är det litet egendomligt att förväntningarna ofta är orimligt stora på vad biståndet kan åstadkomma.

Märkligt är också att biståndsgivarna ofta anser att deras blygsamma bidrag ger dem rätt att härja och styra och ställa i mottagarländerna.

Vi kan också jämföra flödet av utvecklingsbistånd med andra storheter relaterade till den externa sektorn. Sålunda uppgick privata direktinvesteringar plus portföljinvesteringar i låg- och medelinkomstländer till över 420 miljarder dollar i genomsnitt åren 2007-2012, dock med mycket stora variationer mellan åren och mellan länder. Privat kapital har i medelinkomstländerna svarat för 90 procent av hela kapitalinflödet på senare år. I MUL-länderna är dock motsvarande siffra endast drygt tio procent.

I många länder är idag *remittances*, alltså pengar som skickas hem från gästarbetare eller emigranter utomlands, också av betydligt större omfattning än det totala

biståndet. Enligt Världsbankens uppskattning uppgår dessa försändelser till cirka 400 miljarder dollar årligen, alltså tre gånger mer än det totala biståndet från OECD. Över en fjärdedel av dessa pengar skickas från Syd till Syd, t.ex. från Sydafrika till Lesotho eller Zimbabwe, eller från Malaysia till Indonesien. I absoluta tal är Indien, Kina, Filippinerna och Mexiko de största mottagarna, men i förhållande till BNP toppas listan av Tadzjikistan, Liberia, Kirgizistan, Lesotho och Moldavien, där *remittances* står för en fjärdedel eller mer av nationalinkomsten och för merparten av valutaintäkterna. Även i ett flertal andra länder utgör arbetskraft landets största exportvara.

Dock är kapitalflykten *från* Syd – de så kallade *illicit flows*, som i ökad utsträckning går till skatteparadis i både Nord och Syd – förmodligen av ännu större omfattning. Åtgärder för att stoppa denna åderlåtning av kapital och skatteintäkter skulle kunna spela en viktig roll för finansieringen av både privata investeringar och offentliga utgifter.

Tabell 5.5.4 Uppskattning av storleken på olika kapitalflöden till olika regioner samt *illicit capital flows* från samma regioner i form av kapitalflykt (mycket ungefärliga siffror) år 2011.

<i>Region</i>	<i>Bistånd</i>	<i>Remittances</i>	<i>Utländska direktinvesteringar</i>	<i>Illicit capital flows</i>
Afrika söder om Sahara	46	31	41	42
Mellanöstern och Nordafrika	15	39	15	82
Asien	17	183	311	523
Latinamerika	12	59	158	106

Biståndets kvalitativa roll - att överföra kunskaper, stödja institutionsbyggande med mera - fångas givetvis inte in av jämförelser med olika typer av privata kapitalflöden. Och det är föga meningsfullt att jämföra värdet av bistånd med till exempel privata kapitalströmmar som inte är gåvor och som omfattar både utländska direktinvesteringar samt olika former av krediter och värdepappersplaceringar: vanliga handelskrediter, kommersiella banklån, obligationsplaceringar, aktieköp och mycket annat.

Många av investeringarna är utan tvekan till nytta för värdlandet. Men det finns också problem. Kortsiktiga portföljinvesteringar in och ut ur länderna kan t.ex. skapa finansiell instabilitet, och direktinvesteringar till gruvdrift och annan råvaruutvinning har ofta haft tveksamma effekter på sysselsättning, miljö och korruption.

De privata kapitalströmmarna har också varit starkt koncentrerade till ett mindre antal länder. Men tabellerna ovan illustrerar ändå den marginella roll som biståndet spelar i Syd som helhet. Och siffrorna understryker det faktum att frågor om handel och tillgång till privat kapital har en långt större betydelse än biståndet för flertalet fattiga länder.

Vad gäller biståndets inriktning är det svårt att generalisera. Dock kan många frågetecken resas kring syftet med stora delar av biståndet. Kopplingen till händelserna den 11 september 2001 och till krigen mot Irak och Afghanistan är i främst USA:s fall mycket tydlig, och den kraftiga höjning som redan ägt rum av hjälpen till korrupt och auktoritärt styrda länder (Uzbekistan, Pakistan och många

andra) som belönas för att de stödjer USA:s så kallade krig mot terrorismen bådar inte gott för biståndsmedlens användning.³

En markant tendens i OECD-ländernas bistånd på senare år är att en stor och växande andel går till utveckling av den privata sektorn i samarbetsländerna. Däremot har stödet till traditionella områden som jordbruk, utbildning och katastrofbistånd sjunkit även i absoluta tal. Andelen bistånd som går till de minst utvecklade länderna har också minskat.

Nya aktörer

En annan trend är att aktörerna bland biståndsgivarna blivit allt fler. Många nya länder har tillkommit på givarsidan. De oljerika arabstaterna är sedan länge betydande biståndsgivare. Kina likaså. En rad låg- och medelinkomstländer som Indien och Brasilien har gått från att vara nettomottagare av bistånd till att bli nettogivare. Det sammanlagda biståndet från dessa länder uppskattas till omkring femton miljarder dollar, men alla skattningar är osäkra. Det är t.ex. mycket svårt att urskilja vad i Kinas omfattande stöd till länder i Syd som är gåvor, lån eller stöd till egna kommersiella intressen.

Förutom bilaterala, offentliga givare har det alltid funnits kyrkor och en stor mängd enskilda organisationer som bedrivit hjälparbete i fattiga länder. Volymmässigt har dock NGOs av olika slag varit långt mindre än det offentligt finansierade biståndet (av vilket en mindre del dock kanaliseras via enskilda organisationer). Men bilden håller på att förändras. Idag har en rad nya, mycket stora privata fonder etablerats, och ofta upprättat ett samarbete mellan privat och offentlig sektor. De mest kända exemplen är kanske *Bill & Melinda Gates Foundation* och GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunisation*). GAVI, som arbetar i över 70 olika länder och vars årliga utbetalningar överskrider en miljard dollar, stöder vaccinations- och hälsoprogram riktade i första hand till barn. I likhet med microsoftgrundaren Bill Gates stiftelse finansieras GAVI huvudsakligen av privata donationer, men tar även emot stöd från regeringar. I Sverige är ett uppmärksammat exempel det program för mikrokrediter till kvinnor, ”*Hand in hand*”, som startas av förre ABB-chefen Percy Barnevik.

Om dessa nya givare och kanaler inkluderas ser vi att den samlade volymen på utvecklingsbistånd till låg- och medelinkomstländer uppgår till cirka 200 miljarder dollar.

En synnerligen översiktlig bild av framväxten av bistånd utanför det traditionella från OECD-länderna ges i tabell 5.5.4.

³Att speciellt stormakternas bistånd i stor utsträckning styrs av strategiska och utrikespolitiska hänsyn - och av kommersiella hänsyn i givarländerna - är givetvis inget nytt. Även Världsbanken noterar, lätt resignerat, och före händelserna den 11 september 2001: "Historically, aid flows have been determined more by political and strategic interests than by poverty reduction goals." (World Development Report 2001/2002, s. 190). Mycket talar för att denna typ av hänsynstagande kommer att accentueras ytterligare de närmaste åren, bakom retorik om fattigdomsbekämpning.

Tabell 5.5.4. Nettoutbetalningar för biståndssändamål år 2000 och 2010. Miljarder USD (i 2010 års priser). "Filantropiskt bistånd" syftar på utbetalningar från fonder som huvudsakligen finansieras privat..

<i>Kategori biståndsgivare</i>	<i>Miljarder USD 2000</i>	<i>Miljarder USD 2010</i>
OECD/DAC (bilateralt och multilateralt)	78,7	128,5
"Filantropiskt" bistånd	3,2	56,0
Nya bilaterala givare	-	15,0

Att försöka sammanfatta alla dessa nya givares prioriteringar och arbetssätt låter sig knappast göras. Jag kommer därför att koncentrera mig på de pendelsvängningar och nya modeord som präglade de senaste årens debatt om det traditionella biståndet.

Från bistånd på mottagarens villkor till bistånd på mottagarens villkor?

I en på sin tid mycket uppmärksam antologi om svensk biståndspolitik med titeln "Bistånd på mottagarens villkor" (1976) beskriver den dåvarande chefen för Sidas utredningsbyrå Lennart Wohlgemuth hur ett nytt tänkande, "som i detalj utvecklades av Världsbanken med förebild från den kommersiella kreditgivningen till investeringsprojekt" (s. 1), har vuxit fram bland biståndsgivare. Enligt detta nya tänkande, som sades representera en tredje fas i synen på u-landsbistånd, överflyttas ansvaret "från biståndsgivaren till mottagaren".

"Med åren", skriver Wohlgemuth i förordet, "har u-länderna starkare krävt att få ett mera odelat ansvar för sin egen utveckling och biståndets användning. Med början omkring år 1970 inleddes därmed ett tredje skede som karakteriseras av ett givare/mottagareförhållande grundat på jämställdhet mellan parterna. Mottagarlandet skulle helt ansvara för planering, genomförande och uppföljning av de aktiviteter, vari biståndet ingick som en del." Men, tillägger författaren försiktigtvis: "Rester av tidigare synsätt finns kvar".

Några år senare inleddes en ny fas: strukturanpassningsepoken. Även om detta nya tänkande skulle man kunna säga att det "i detalj utvecklades av Världsbanken" (och IMF). Nu var det villkor - "konditionalitet" - som gällde.

Kravställandet gällde såväl stort som smått. I första hand gällde kraven makroekonomisk åtstramning och privatisering och liberalisering, men kraven var många, och av skilda slag. Det finns exempel på länder i Afrika som av Världsbanken och IMF ställdes inför kravlistor som kunde omfatta flera hundra punkter - från krav på att parlamentet skulle ändra grundlagen enligt Bretton Woods-institutionernas önskemål till detaljer om exakt vilka avgångsvederlag som skulle betalas ut till friställda statstjänstemän.

Biståndet kom i ökad utsträckning att användas som ett rent maktinstrument.

Det gick inte så bra. Dock traskade så gott som samtliga bilaterala givare efter i en stor, mesig flock.

Mot slutet av 90-talet växte kritiken mot *Washington consensus* och mot lån- och biståndsgivarnas kravställande. Reträtten från tidigare positioner inleddes, åtminstone verbalt, strax före sekelskiftet, och i Världsbankens *World Development Report*

2000/2001, med titeln *Attacking Poverty*, skriver Världsbanken att man insett att konditionaliteten misslyckats. Den främsta orsaken var dock inte, enligt banken, att det var något fel på villkoren i sig; problemet var att mottagarländerna så ofta trilskats med att uppfylla kraven utan att bestraffas.⁴

Ordet "konditionalitet" har sedan millennieskiftet bytts ut mot nya honnörsord som "ägarskap" (*ownership*) och "partnerskap" (*partnership*). Vi tycks vara tillbaka i den tredje fas som Lennart Wohlgemuth beskrev i citatet ovan: "ett givar/mottagarförhållande grundat på jämställdhet mellan parterna" (det vill säga partnerskap) och att mottagarlandet ska ansvara för "planering, uppföljning och genomförande av aktiviteterna" (det vill säga ägarskap).

I Världsbankens nya politik är det övergripande målet fattigdomsbekämpning, alltså samma mål som Sveriges Riksdag år 1962 beslöt skulle vara huvudmålet för svenskt utvecklingsbistånd. Men kravställandet har faktiskt, den nya retoriken till trots, långtifrån upphört. I början av 2000-talet var huvudkravet att länderna, för att få lån från Världsbanken och IMF, skulle utarbeta godkända fattigdomsstrategier, presenterade i så kallade *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs). Bara länder som gjorde som Världsbanken och IMF sade och författade PRSPs - i intimt samarbete med bankens egen expertis - kunde komma i fråga för ökat stöd, inklusive skuldlettningar.

Även flertalet bilaterala givare anammade PRSPs som viktiga styrinstrument, även om man på senare år talar om "nationella utvecklingsstrategier" snarare än om PRSPs.

Sant är att programmen har modifierats i positiv riktning jämfört med strukturanpassningsepoken. Processen med att utarbeta nationella utvecklingsstrategier ska inkludera civilsamhället och ges en mer social inriktning. Jag tror absolut att Bretton Woods-institutionerna menar allvar med talet om fattigdomsbekämpning, och det är utmärkt att millenniemålen har kommit i förgrunden. Men kravställandet har inte upphört, däremot ändrat karaktär. Gamla krav som t.ex. att avgiftsbelägga primärskoleundervisning är otänkbara idag, men å andra sidan har kraven på resultatrapportering trappats upp på ett sätt som drastiskt ökar den administrativa bördan för det land som mottar bistånd eller utvecklingslån.

Den viktigaste förändring som har skett i riktning mot ett mindre ojämnt förhållande är dock att Syds förhandlingsposition har förstärkts. De flesta låg- och medelinkomstländer är mycket mindre beroende av bistånd eller lån från Världsbanken och IMF än för 20-30 år sedan. Och det finns idag fler potentiella finansörer än någonsin tidigare.

⁴"*The dynamics between aid donors and recipients explain why conditionality fails*", skriver Världsbanken (s. 193). "*As a result, compliance with conditions tends to be low, while the release rate of loan tranches remains high. Thus aid has often continued to flow despite the continuation of bad policies.*" Jag delar, i stor utsträckning, denna analys - många länder har struntat blankt i villkoren utan att biståndet dragits in. Flatast av alla har ofta IMF och Världsbanken själva varit; de har fortsatt att låna ut trots att inga villkor har uppfyllts. Dock är jag dessutom kritisk både mot de krav som ställdes och mot det häpnadsväckande förakt mot länders rätt till självbestämmande som hela strukturanpassningsepoken representerade.

Parisagendan.

Slagordet ”bistånd på mottagarens villkor” kan sägas ha fått ny internationell uppbackning i och med antagandet, i mars 2005, av den s.k. Parisdeklarationen, undertecknad av ministrar och regeringschefer från 91 givar- och mottagarländer. I sina huvuddrag har denna deklaration bekräftats på senare toppmöten (i Accra, Ghana år 2008 och Busan, Sydkorea 2011) om biståndsfrågor. Så gott som all diskussion om övergripande biståndspolitik utgår idag från den grundläggande princip som slogs fast i Paris: biståndet ska utgå från mottagarländernas önskemål och prioriteringar.

Följande komponenter, eller pelare, utgör stommen i Parisagendan:

- Ägarskap. Mottagarländerna ska styra utvecklingspolitiken;
- Gemensam inriktning: biståndet ska utgå från mottagarländernas nationella utvecklingsplaner (i vilka fattigdomsstrategierna ingår) och administrativa system;
- Harmonisering. Givarländerna ska sträva efter att samordna och förenkla sina givarprocedurer;
- Fokus på resultat. Parisagendan innehåller en rad olika indikatorer som ska garantera att resultaten av insatserna kan mätas och följas upp;
- Förutsägbarhet. Långsiktighet i åtaganden ska prägla samarbetet.
- Ömsesidig öppenhet och ömsesidigt ansvar. Givare och mottagare ska båda vara ansvariga för utvecklingsresultaten.

Mycket av detta låter bra, och Parisagendan och efterföljande deklarationer från mötena i Accra och Busan har fått ett gott mottagande också från rader av enskilda organisationer. Och det är lätt att se poängen med bättre samordning; som det är idag måste varje mottagarland handskas med mängder med olika givare som alla har sina speciella krav på möten, rapportering, uppföljning, utvärdering, etc.

Det är dock ännu för tidigt att utvärdera resultaten. Min misstanke är att mycket kommer att förbli sig ganska likt. De stora biståndsgivarna som USA och EU - och Frankrike i de forna franska kolonierna - kommer inte att underordna sig en långtgående samordning om den inte sker på deras villkor, och detsamma gäller givetvis de tunga finansiella institutionerna med Världsbanken, IMF och de regionala utvecklingsbankerna i spetsen. Och det återstår att syna talet om ”ägarskap”; en biståndsrelation kan aldrig vara helt jämlik, och frågan om villkor i biståndet är ju långtifrån oproblematiske.

Det finns också risker med Parisagendan. När flocken av biståndsgivare springer åt samma håll – som under strukturanpassningsepoken – finns det skäl att oroa sig. Och talet om ”samordning” kan lätt bli en givarnas sammangaddning under ledning av Världsbanken och IMF och inflytelserika bilaterala biståndsgivare som amerikanska USAID och brittiska DFID (*Department for International Development*).

Parisdeklarationen är ett extremt teknokratiskt dokument. Det talas ideligen om ”*aid effectiveness*”, ”*managing for results*”, ”*targets*”, m.m., men ord som demokrati och mänskliga rättigheter lyser helt med sin frånvaro. Det civila samhället nämns knappast, men ges en något mer framträdande roll i deklarationerna från Accra och Busan.

På Busan-mötet år 2011 fastslogs fyra grundläggande principer som ska vägleda biståndspolitikerna:

1. Mottagarländernas ”ägarskap” (*ownership*) över utvecklingspolitikens prioriteringar;
2. Fokus på resultat;
3. Inkluderande (*inclusive*) partnerskap, syftande bl.a. på det civila samhällets roll;
4. Ömsesidighet vad gäller ”transparens” (*transparency*) och ”ansvarsutkrävande” (*accountability*).

I Busan-deklarationen infördes också, för första gången i dessa sammanhang, positiva formuleringar om att sträva efter jämställdhet och mänskliga rättigheter.

I både Parisagendan och i efterföljande deklarerationer ges effektivitet och resultatorientering en synnerligen framträdande roll. Även tidigare har den viktiga frågan om biståndets effekter och kostnadseffektivitet givetvis varit föremål för mycket uppmärksamhet; den 0,3 procent av BNI som OECD-länderna satsar på bistånd har förmodligen varit föremål för mer utvärderingar per satsad krona eller dollar än de övriga 99,7 procenten, men behovet av att mäta i både stort och smått har ökat dramatiskt. Kraven på visa resultat, helst mycket snart, har ofta jämförts med den förkättrade ”kvartalskapitalismen”, och fenomenet har t.o.m försetts med en diagnos: OMD, eller ”*obsessive measurement disorder*”⁵. Enligt kritikerna riskerar OMD-epidemin, som härjat inte minst i den svenska biståndsförvaltningen, att dränka tjänstemän och biståndsarbetare i tidsödande datainsamling och skrivande av rapporter som ingen läser samt att premiera det som går att mäta på bekostnad av långsiktiga processer som inte så lätt låter sig kvantifieras. Alla som fått en släng av OMD borde beakta de kloka ord som Albert Einstein uppges ha sagt: ”Allt som går att mäta är inte viktigt, och allt som är viktigt går inte att mäta.”

Parisagendans genomförande baseras på en tämligen idylliserande syn på statens roll i samarbetsländerna. Statens planer är bra! Det är litet ironiskt att se hur statlig styrning och detaljplanering, som länge varit synnerligen misskrediterade redskap i givarländernas egna ekonomier, ges en så framträdande plats i just biståndshandlingen.

Administrativt enklare biståndsformer som budgetstöd ökar också riskerna för korruption, även om förbättrade och öppnare system för uppföljning av offentliga utgifter för att minska riskerna för svinn också är en del av Parisagendan. Än svårare är det att hantera frågan om vad som sker med de resurser som frigörs tack vare mer obundna stödformer; är det primärskoleundervisning eller militären som gynnas av att givarna åtar sig att finansiera en del av de mer fattigdomsinriktade budgetposterna?⁶ Problemet konkretiseras tydligt i länder med auktoritära regimer som Uganda och Etiopien, som länge varit de stora givarländernas favoriter men som utnyttjat det

⁵ Uttrycket myntades av Andrew Natsios, tidigare chef för den amerikanska biståndsmyndigheten USAID (Natsios 2010).

⁶ Detta problem, att bistånd frigör resurser som kan användas för andra ändamål (biståndets s.k. fungibility), gäller i princip allt bistånd. Om en givare t.ex. bekostar ett skolbygge som regeringen annars hade för avsikt att finansiera med egna medel är resultatet av biståndet inte en skola, utan det som finansieras med de pengar som frigjorts. Men fungibility-problematiken är speciellt tydlig vid biståndsformer som budgetstöd.

generösa budgetstöd de har fått (periodvis även av Sverige) till att underlätta en ytterligare förstärkning av militärens roll.

Kanske är Parisagendan ett steg i rätt riktning, bort från det givardominerade, splittrade bistånd som utsatt mottagarländerna för en myckenhet av både förödmjukelser och administrativt krångel. Kanske...

Svensk utvecklingspolitik: Globkom och PGU

I den i mars 2002 framlagda parlamentariska utredningen om Sveriges politik för global utveckling, Globkom, vars viktigaste slutsatser låg till grund för regeringens viktiga biståndsproposition från 2003, "Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling" (vanligen kallad PGU, program för global utveckling), lyfts fattigdomsbekämpning fram som det övergripande målet, om än med en något annorlunda formulering än i 1962 års biståndspolitiska proposition. Målet "Att höja de fattiga folkens levnadsnivå" från 1962 har 40 år senare blivit "En förbättring av den fattiga människans levnadsvillkor". I PGU-propositionen från 2003, som antogs av en enhällig riksdag, formuleras detta om: "Målet för Sveriges utvecklingssamarbete skall vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor." Detta övergripande mål kompletteras med två andra mål: "En rättvisare global utveckling" samt "En förebyggande och hållbar hantering av gemensamma globala angelägenheter."

PGU betonar också starkt att "politiken skall präglas av ett rättighetsperspektiv. Det innebär att människors rättigheter ska utgöra grund för de åtgärder som vidtas för en rättvis och hållbar utveckling. Politiken skall också präglas av de fattigas perspektiv på utveckling. Det innebär att fattiga människors behov, intressen och förutsättningar skall vara en utgångspunkt i strävandena mot en rättvis och hållbar utveckling."

I Globkom, liksom i biståndspropositionen, blev bistånd på mottagarens villkor återigen ledstjärnan:

"Det går inte att styra sin egen utveckling om man inte själv får välja politik och aktörer i utvecklingsprocessen....En övergång till ett generellt stöd till samarbetslandets budget i länder som uppfyller ett antal fundamentala kriterier, är ett steg i en utvecklingsprocess genom vilket mottagarlandet ges möjlighet att ta ett eget ansvar för formulering av politiken och dess genomförande, och därmed också för politikens resultat." (Globkom, s. 64). Globkom framhåller också att "den ojämna maktrelation som präglat biståndet, där en part förfogar över resurserna, bör förändras till ett samarbete där samarbetspartens makt ökar genom att framför allt självt råda över inriktningen och utformningen av sin politik". Och i PGU betonas det att "huvudansvaret för enskilda länders utveckling ligger hos respektive lands regering....Syftet med det landbaserade biståndssamarbetet är att stödja utvecklingsländernas nationella politik och prioriteringar."

Nyckelordet i PGU är samstämmighet, som definieras på följande sätt i regeringens PGU-skrivelse: "Politiska beslut inom olika politikområden ska ta hänsyn till ett utvecklingsperspektiv för att bidra till en rättvis och hållbar utveckling." (Regeringskansliet 2012).

Utmärkt. Vi ska inte ta med den ena handen och ge med den andra. Utgångspunkten är att en samlad utvecklingspolitik inte endast handlar om bistånd. Beslut på andra områden kan spela en minst lika viktig roll, och strävanden att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling ska genomsyra hela den svenska politiken.

Regeringsskrivelsen från 2012 är befriande öppenjärtig när det gäller de målkonflikter som kan uppstå. Regeringen backar inte för att frågor som skatteparadis och kapitalflykt, svensk vapenexport och svenska privata investeringar kan skapa målkonflikter. Även frågan om huruvida en fortsatt utveckling av bioenergi kan komma i konflikt med fattiga länders livsmedelssäkerhet. De skarpaste formuleringarna om målkonflikter reserveras för politikområden där EU i praktiken styr över Sverige: EU:s jordbruks- och fiskepolitik och EU:s krav på frihandelsavtal (EPAs) med AVS-länderna.

PGU har, med rätta, rönt stor internationell uppmärksamhet, och representerar ett steg framåt jämfört med den gamla synen på utvecklingspolitik som närmast synonymt med bistånd. Men vad gäller de praktiska konsekvenserna av PGU finns åtskilliga frågetecken. Någon utvärdering värd namnet av att beslut av svenska myndigheter verkligen beaktar PGU-perspektivet finns inte, men mycket talar för att så knappast är fallet. Vissa myndigheter har t.o.m. tolkat PGU som att de har rätt att få betalt ur biståndsbudgeten för sitt internationella arbete.

Vad gäller tendenser i den svenska biståndspolitik i snävare bemärkelse skulle det föra för långt att redovisa olika turer var gäller mål och land- och sektorsfördelning. Men det finns idag utmärkt information att hämta på nätet.⁷

Den svåra frågan om villkor i biståndet

Huvudintrycket av Globkoms och PGU:s skrivningar om villkor är att även om reträtten från strukturanpassningsepoken betonas så undviks snarare än besvaras många svåra frågor om konditionalitet. Biståndet kan inte ges villkorslöst, skriver kommittén, och framhåller en demokratisk samhällsutveckling som ett viktigt svenskt krav, men "villkoren bör utformas så att de stödjer olika inhemska åtaganden snarare än kräver nya åtgärder utan förankring i det berörda landet" (s. 194).

Men om de inhemska åtagandena strider mot de svenska målen? Utredningen avvisar tanken på långsiktigt statligt bilateralt utvecklingsamarbete med länder som "saknar politisk vilja att genomföra en politik inriktad på allmän fattigdomsbekämpning", men detta gäller nog tyvärr åtskilliga av dagens samarbetsländer. "Ett förtroendefullt samarbete mellan biståndsgivare och mottagare bör bygga på en gemensam värdegrund" (s. 17), skriver Globkom, men den intressanta frågan är ju vad som sker när vi *inte* har en gemensam värdegrund. Det är ju först då frågan om villkorsställande blir brännbar. Vilka krav har vi då rätt att ställa? När bör biståndet inriktas på områden som inte prioriteras av mottagaren? När bör biståndet avbrytas? Var går smärtgränsen? Vilka övergrepp på mänskliga rättigheter, och vilken korrupcion och ineffektivitet, ska tolereras?

"Partnerskap" och "ägande" är tills vidare de nya honnörorden, och det starka "sydsperspektiv" som genomsyrar både Globkom och PGU förtjänar allt stöd. Bra är

⁷Se t.ex. Sidas hemsida och den mycket informativa webbplatsen www.openaid.se

också det sätt på vilket rättighetsfrågorna lyfts fram. Men begreppen blir innehållslösa, och stannar vid en allmän viljeyttring, om de inte problematiseras. Vi kan inte, med bästa vilja i världen, upphäva den "ojämna maktrelation som präglat biståndet, där en part förfogar över resurserna" - det *är* ju en ojämn maktrelation. Det finns en part som förfogar över resurserna, och som har makt och skyldighet att kunna säga nej. Det intressanta är hur och när denna makt bör utövas - och här lämnar Globkom och PGU oss i sticket.

Villkor av något slag måste finnas, men personligen föredrar jag villkor som baseras på faktiskt uppnådda resultat - det som brukar kallas *ex post*-konditionalitet, och som enkelt uttryckt innebär att en positiv utveckling belönas, och en negativ bestraffas. Motsatsen, *ex ante*-konditionalitet, är den som alltid präglat Bretton Woods-institutionernas villkor: en rad krav som ställs upp på förhand och som hänför sig till *medlen*, det vill säga noggranna föreskrifter om vilka åtgärder länderna måste vidta.

Givetvis kvarstår, även då villkoren är av *ex post*-karaktär och baserade på resultat och inte på *medlen* att uppnå dessa resultat, svåra frågor om kriterier för att bedöma utvecklingen. Vad ska värderas högst - en demokratisk samhällsutveckling, BNP-tillväxt, framgångsrik fattigdomsbekämpning, utvecklingen av sociala indikatorer, eller något annat? Och vad beror på regeringens och ländernas egna ansträngningar, och vad beror på tur och otur (med råvarupriser, naturkatastrofer, mer mera)?

Svårigheterna till trots tror jag att principen om att lämna *ex ante*-konditionaliteten är sund. Och en övergång till att bedöma resultaten av politiken skulle överlämna besluten om *vad* som ska göras åt de berörda länderna. Vill de fråga oss, eller Världsbanken eller IMF, om råd, så gärna det, men det går inte - eller, snarare, bör inte gå - att ha villkor kopplade till både mål och medel.

Detta gäller bilateralt bistånd, men kanske i ännu högre grad IMF:s och Världsbankens utlåning. En biståndsgivare kan inte tala trovärdigt om "partnerskap" om givaren föreskriver exakt hur saker ska skötas. En bank kan inte både kräva att lånen ska betalas igen och att banken ska bestämma, på förhand, vad låntagaren ska göra; går något snett blir ju banken medansvarig. Eller, som det formulerats av chefen för den uppmärksammade Grameen Bank i Bangladesh: "*Tala aldrig om för folk precis vad dom ska göra. Då får du allvarliga problem. Folk kommer att säga till dig: 'Det var ju du som gav mig den här dåliga idén. Och nu har allt misslyckats, så nu kan jag inte betala igen lånet.'*"

Många länder har under många år sagt något liknande till IMF, Världsbanken och biståndsgivare: "*Det var ju ni som sa åt oss att göra så här. Men nu har det misslyckats...*". Och liknande tongångar hörs idag från eurozonens krisländer: "*Vi har ju gjort vad ni krävde – sänkt löner och pensioner, försämrat socialförsäkringssystemen och stängt skolor och sjukhus. Men nu har arbetslösheten ökat fyra år i rad, och den konjunkturuppgång som ni sa skulle komma inom ett år har vi inte sett röken av.*"

Frågan om konditionalitet har att göra med incitament att åstadkomma resultat: en god politik bör belönas. I praktiken har dock motsatsen varit vanlig: ett land som missköter sin ekonomi "behöver" mer stöd än ett som är framgångsrikt. Även här finns det paralleller till hanteringen av eurokrisen. Skräckexemplet i Latinamerika var

länge Argentina. I Afrika är skräckexemplet Zambia, som är det afrikanska land som, i förhållande till ekonomins storlek, fick mest stöd av Världsbanken och IMF under 1980- och 90-talen. Alltsedan början av 1970-talet har landet vanskötts, och år efter år har kredit- och biståndsgivarna såpat det sluttande golvet genom att, i utbyte mot vaga löften, bevilja mer pengar till stöd för en katastrofal politik. Att Bretton Woods-institutionernas godtrogenhet när det gäller stödet till länder som Zambia varit destruktivt erkänns i dag även av företrädare för Världsbanken.⁸

Men det handlar inte endast om effektivitet och incitament utan även, och framför allt, om demokrati. Respekt för mänskliga fri- och rättigheter är ett universellt och viktigt mål, men de legitima krav på en demokratisk samhällsutveckling som vi kan ställa undermineras om vi samtidigt kräver att alla viktiga beslut om ländernas ekonomiska politik ska fattas av kredit- och biståndsgivarna.

Om vi kräver ett folkvalt parlament kan vi inte samtidigt fordra att parlamentet ska vara maktlöst.

Biståndet måste utvecklas i riktning mot att bli långt mer efterfrågestyrt. "*He who is convinced against his will is not convinced at all*", lyder ett gammalt brittiskt ordspråk. Alltför ofta har lån- och biståndsgivare trott att de kan "köpa" en uppslutning kring sina krav med hjälp av löften om mera pengar.

Vi måste också sluta tro att vi alltid sitter inne med lösningarna. Om Världsbanken, IMF och de bilaterala biståndsgivarna kunde blicka tillbaka på decennier av framgångsrikt kravställande kunde kanske en viss arrogans förstås, om än inte ursäktas. Men sanningen är ju den att de länder som klarat sig bäst är de som själva haft huvudansvaret för att utforma sin politik - de som har följt *my way* snarare än kopierat utländska modeller eller mer eller mindre motvilligt följt givna order - under det att många av de länder som det gått allra sämst för är de som varit mest utsatta för omvärldens krav och villkor.

Vad vet vi om biståndets effektivitet?

Det är en självklarhet att det finns både bra och dåligt bistånd. Och tyvärr är det ofta så att ju mer biståndet behövs i ett land, desto sämre används det.

De allra fattigaste och mest hjälpbehövande länderna är i regel de som har svagast institutioner och som för den sämsta utvecklingspolitiken; det är ju inte minst detta som gör att de är fattiga. Det är därför föga förvånande att biståndsmiljön i dessa länder är svårast och att problem med korruption, ineffektivitet och svagt folkligt deltagande är som allra störst.

De statistiska analyser som gjorts på makronivå av sambandet mellan biståndets storlek och ländernas ekonomiska utveckling i termer av tillväxt, sparande och fattigdomsminskning ger synnerligen skiftande resultat, vilket är föga förvånande med tanke på de enorma statistiska metodproblem som alla sådana studier är förknippade med. Att ett negativt samband mellan bistånd och tillväxt ibland har observerats, och

⁸Se till exempel Dollar/Pritchett (1998). Dessa författare, knutna till Världsbanken, erkänner också hur Bankens egna incitament uppmuntrar till ansvarslöshet: "The main problem was that the World Bank had strong incentives to disburse funds - and thus was inclined to see a good effort even where there was none...Zambia, for example, received 18 adjustment loans between 1966-69 and 1990-93 while its policies got worse." (s. 51).

som biståndets motståndare gärna hänvisar till, behöver givetvis inte betyda att bistånd sänker den ekonomiska tillväxten; snarare kan det vara en effekt av att biståndet tenderar att gå till fattiga, problemtyngda länder som inte lyckas något vidare.

Statistiska samband säger ingenting om orsakssamband. Att jämföra utvecklingen i länder som har mottagit mycket bistånd med länder som klarat sig utan vore som att jämföra hälsan hos människor som nyligen har legat på sjukhus med människor som inte gjort det, och sedan dra slutsatsen att eftersom den förra gruppen i genomsnitt är sjukare än den senare är medicinsk vård förödande för hälsan.

De incitamentsproblem som kortfattat berördes tidigare spelar också in. När ett land missköter sig "behövs" det mera bistånd, inklusive skuldlättnader, men när det går bra drar biståndsgivarna en lättnadens suck och skär ned biståndet till landet i fråga. Detta medför ett slags marginalskatteeffekt för länder med positiv utveckling: ju bättre det går, desto mindre bistånd får de.

Trots alla metodproblem och statistiska klurigheter kvarstår dock ett besvärande faktum: på makronivå är det svårt att urskilja några signifikant positiva effekter av bistånd.

Länder med "alltför stort" bistånd utgör en speciellt besvärlig kategori. I länder i där biståndet svarar för en mycket hög andel av landets valuta- och budgetintäkter blir effekterna ofta destruktiva, inte minst mentalt och politiskt. Landets passiviserar. Korruptionen växer. Långgivare och biståndsgivare får ett för stort, och medborgarna i mottagarlandet ett för litet, inflytande över hur pengarna används. Växelkursen saknar relation till landets internationella konkurrenskraft, och blir i stället en funktion av biståndsinflödet. Bytesbalansunderskotten permanentas, liksom de underskott, eller så kallade "finansiella gap", som Världsbanken och bilaterala givare ibland använder för att uppskatta olika länders "biståndsbehov".

Ett stort biståndsberoende ger också upphov till stora påfrestningar för berörda tjänstemän i mottagarländernas förvaltningar, som ofta tvingas använda en orimligt stor del av arbetstiden och landets administrativa resurser till att möta delegationer från givarländerna, tillfredsställa alla olika givares speciella önskemål om rapportering och utvärdering med mera. I detta avseende kan Parisagendan, i bästa fall, innebära ett stort framsteg.

Visst finns det bra bistånd!

Mot den ganska agnostiska bild av biståndets makroekonomiska effekter som flertalet studier avslöjat ska dock ställas det faktum att mängder med studier och utvärderingar av projekt- och sektorbistånd påvisat starkt positiva resultat. Denna "makro-mikro-paradox" har ofta påtalats i litteraturen om bistånd: det finns ofantligt många biståndsinsatser som varit framgångsrika, även om de makroekonomiska effekterna för landet i stort synes svaga.

Ofta - förhoppningsvis oftast - handlar det om väl genomförda projekt som varit till gagn för landet. Ibland är dock de positiva effekterna av projektbistånd ett slags synvilla, en följd av att mottagarländerna försöker tillfredsställa givarnas krav på

personal, resurser med mera på ett sätt som går ut över inhemskt finansierade verksamheter. Det är också vanligt att givarna - inklusive många enskilda organisationer (NGOs) - med hjälp av höga löner och andra förmåner lyckas dra till sig den bäst utbildade personalen i landet; det finns exempel på att statssekreterare erbjudits flera gånger högre lön av utländska NGOs än av den egna regeringen.

Att generalisera om det myller av biståndsinsatser som genomförs i samarbete med utländska enskilda organisationer är givetvis svårt. Bara i Sverige finns det över 200 enskilda organisationer som bedriver utvecklingsarbete, och tillsammans administrerar de flera tusen olika projekt.

Effektiviteten i detta bistånd varierar, och en enskild organisation kan se ut litet hur som helst. Med utgångspunkt från egna erfarenheter, och läsning av en stor mängd olika studier och utvärderingar, vågar jag ändå dra slutsatsen att mycket av detta bistånd är mer kostnadseffektivt än det mer storskaliga bilaterala eller multilaterala biståndet. Men givetvis varken kan eller bör enskilda organisationer ersätta den offentliga sektorns övergripande ansvar inom områden som till exempel utbildning och hälsovård; det handlar om värdefulla komplement. Och det finns alltid en risk med ett för stort beroende av utländska enskilda organisationer som bygger upp ett antal "projektörar", ofta helt vid sidan om den inhemska regeringens budget och med begränsade spridningseffekter.

Vad gäller den växande andel av biståndet som går till utveckling av den privata sektorn har jag inga egna erfarenheter att basera några slutsatser på, men jag ser vissa risker med att subventionera privata företag i givarländerna. De få utvärderingar som gjorts av svenska biståndsinsatser i nära samarbete med näringslivet kommer, enligt en sammanställning som gjorts, till den ganska negativa slutsatsen att de genomförda projekten inte har haft någon påvisbar effekt på utveckling och fattigdomsbekämpning (Resare 2011, s. 5).

Det bistånd som ges av olika multilaterala organisationer - EU, olika FN-organ med flera - är av mycket skiftande karaktär, och omgärdas av ett rykte om ineffektivitet. Detta rykte är i många fall befogat - till exempel vad gäller EU-biståndet - men bistånd genom internationella organisationer kan också uppvisa spektakulära framgångar. Som exempel kan nämnas hälsovård, inte minst barn- och mödravårdsinsatser. Miljoner och åter miljoner barn har räddats till livet tack vare internationellt stödda insatser från både FN-organ (Världshälsoorganisationen WHO, FN:s barnfond UNICEF, och flera andra), Världsbanken, bilaterala givare och enskilda organisationer.

Andra exempel skulle kunna gälla forskning: medicinsk forskning, forskning om nya förbättrade utsäden, och mycket annat. Här har FN:s olika fackorgan, i samarbete med utvecklingsbanker och bilaterala givare, en viktig roll att spela för att stödja utvecklingsrelevant forskning samt, inte minst viktigt, för att finansiera spridningen av nya kunskaper.

Och kanske är det kunskapsspridning, i vid bemärkelse, som är biståndets viktigaste roll. Kunskap uppfyller alla krav på en "kollektiv nytthet", och det bästa biståndet är nog det som sprider kunskaper och goda idéer snarare än pengar. Att skapa

mötesplatser för utbyte – utbyte! – av kunskaper och idéer borde vara en huvuduppgift för biståndet.

Avslutning

Både i Sverige och internationellt har det traditionella utvecklingsbiståndet diskuterats allt intensivare på senare år. Det är lätt att finna kritiska röster bland ekonomer, journalister och debattörer. Det är minst lika lätt att finna försvarare. Men i stället för att referera den ibland något hetsiga debatten kan jag rekommendera den läsare som vill ta del av argument för och emot bistånd att googla några av de mest tongivande internationella opinionsbildarna och köpa deras böcker eller läsa deras debattartiklar. På kritikersidan: William Easterly och Dambisa Koyo. Bland försvararna: Jeffrey Sachs och Bill Gates.

Kanske kommer det vi idag menar med bistånd att på sikt fasas ut och ersättas av andra samarbetsformer, även om internationellt stöd i samband med krig och katastrofer förhoppningsvis blir en angelägenhet för ett solidariskt världssamfund i ännu högre utsträckning än idag. Och personligen tycker jag att traditionellt utvecklingsbistånd fortfarande har en roll att spela.

Det är lätt att räkna upp en rad angelägna områden där biståndet kan hjälpa till att finansiera kollektiva nyttigheter och andra *market failures*. Om jag själv gjorde en sådan lista skulle kampen mot mödradödlighet och för kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa, och massiva satsningar på världens barn, komma högt på listan över prioriterade uppgifter. Och miljö- och klimat, förstås, och kampen mot hiv/aids och malaria, och jordbruksforskning, och... Men i stället för att presentera en önskelista skulle jag vilja avsluta med att rekommendera biståndsgivare, inklusive enskilda organisationer, att följa beprövade råd från både bibeln och erfarna trädgårdsmästare: Vattna där det växer. Inte på hälleberget. Men vattna lagom mycket.