

Gabriel Jonsson

Publikationer om Nepal

Under arbetet med artikeln "The Extent and Outcome of South Korea's Development Assistance to Nepal" har jag funnit fyra studier som visserligen ligger utanför studiens syfte, men ändå ger en bredare bild av forskningsfrågan och därför är mycket läsvärda. Alla finns på internet.

Biståndets effektivitet

Badri Prasad Bhattarai lade i december 2005 fram sin avhandling *The Effectiveness of Foreign Aid: A Case Study of Nepal* vid University of Western Sydney, School of Economics and Finance (359 sidor). Studien uppges vara den första som har gjorts om frågan. Introduktionen innehåller en allmän diskussion om det globala biståndets omfattning och effektivitet under efterkrigstiden. Biståndets effektivitet är en mycket relevant fråga för Nepal, eftersom utländskt bistånd finansierade det mesta av utvecklingskostnaderna fr.o.m. 1950-talet. Ändå förblev landet ett av världens fattigaste med år 2005 en per capitainkomst på 243 dollar. Samtidigt levde nästan 40 procent av befolkningen i absolut fattigdom, d.v.s. enligt Världsbankens definition på under en dollar per dag (1.25 dollar sedan 2008). Nepal var då Sydasiens fattigaste land. Referenser görs till tidigare studier som kom fram till olika resultat om biståndets effektivitet.

För att belysa hur biståndet påverkar tillväxten undersöks sambanden mellan bistånd och sparande, bistånd och investeringar respektive bistånd och skattepolitik. Hypoteser som testas är a) att biståndet har positiva effekter på tillväxten genom tekniska framsteg, b) att biståndets effektivitet höjs genom att man för en sund ekonomisk politik med makroekonomisk stabilitet, öppen handel och avreglerad finansmarknad, c) att det finns ett positivt samband mellan bistånd och investeringar samt d) att biståndet medför en höjning av regeringens intäkter och samtidigt utgifter för utveckling och andra ändamål.

Kapitel 2 (47 sidor) är en grundlig redogörelse för Nepals socio-ekonomiska utveckling. Den politiska historien 1951-2005 beskrivs kortfattat. Nepals viktigaste biståndsgivare har varit Japan, Tyskland, Storbritannien

och USA. Även Indien och Kina har gett mycket bistånd, vartill kommer stöd från multilaterala organisationer som Asian Development Bank (ADB), Världsbanken och UN Development Program. Nepal var 1970-2002 mer beroende av bistånd än Indien, Pakistan och Sri Lanka för att finansiera regeringens budget. Den ekonomiska politiken har bl.a. genom att under 1960- och 1970-talet skydda inhemsk industri från konkurrens varit ineffektiv, men när den viktigaste handelspartnern Indien liberaliserade ekonomin under 1990-talet följde Nepal efter. Trots reformerna har underutvecklad infrastruktur, brist på utbildad arbetskraft, fysiska begränsningar och svaga institutioner hämmat tillväxten som redan innan hade försvagats av bl.a. jordbrukets långsamma utveckling. Frekventa regeringsskiften har ytterligare förvärrat situationen.

Fattigdomen är sedan länge utbredd och hänger ihop med både hinduismens kastsystem och etnicitet. De flesta fattiga bor på landsbygden - särskilt i bergsområdena. Tillväxten på i genomsnitt fem procent under 1990-talet gynnade de rika. Inkomstfördelningen, som starkt påverkades av markägandet, försämrades: Nepal hade 1996 den största ojämlikheten i Sydasiens. Även om medellivslängden steg 1970-2002, var den lägre än i Bangladesh, Indien, Pakistan och Sri Lanka. Nepal betraktades 2005 som ett av världens mest korrupta länder.

Kapitel 3 (42 sidor), som analyserar biståndet till Nepal, inleds med landets regerings bedömning 2002: "Progress in economic growth and poverty reduction has not been commensurate with the inflow of aid into the country" (sid. 65). Författaren går igenom omfattningen och inriktningen av hjälpen från Japan, Indien, Kina, Världsbanken, International Monetary Fund (IMF) och ADB. Japan, Indien och Kina har i hög grad stött utveckling av jordbruket och infrastrukturen medan stödet från Världsbanken och IMF har varit mera diversifierat. Biståndet till Nepal delas in i projekt- och programstöd, tekniskt samarbete och hjälp, humanitärt bistånd och nödhjälp samt livsmedelsbistånd.

I kapitel 4 går författaren först igenom litteraturen om biståndets effektivitet vad gäller dess inverkan på sparande och investeringar och han räknar i sammanfattningen upp 49 huvudsakligen gränsöverskridande studier plus sju som är specifika för Nepal. Fyra av de senare gjorde en negativ bedömning och tre en positiv. Svagt ledarskap och bristande administrativ förmåga anges i en studie från 1979 som förklaringar till det dåliga utfallet, vilket förefaller mycket sannolikt. Så är en ofta angiven förklaring till ekonomisk utveckling i bl.a. Japan och Sydkorea den utvecklingsinriktade staten ("development state"). En studie från 2002 lyfter fram bristande administrativ förmåga och avsaknad av politisk vilja. Femton stu-

dier om sambandet mellan bistånd och skattepolitik är sedan uppräknade, men ingen sådan studie har gjorts om Nepal.

Kapitel 5 redogör för data, modeller och metodologi och är ännu mer teoretiskt än kapitel 4. Att data om bistånd från Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) var mer pålitliga än Nepals egen statistik var ett bekymmer för forskare.

Kapitel 6-8 analyserar med hjälp av ekonomiska modeller sambanden mellan bistånd och BNP per capita, bistånd och investeringar, respektive bistånd och skattepolitik. Kapitel 6 fastslår att biståndet har en långsiktigt positiv effekt på BNP per capita genom att import av kapitalvaror och teknisk hjälp leder till teknologiska framsteg och att en sund ekonomisk politik höjer biståndets effektivitet. Tillväxten biståndet lett till har dock ej gynnat alla. Enligt kapitel 7 var biståndet ett sätt att finansiera investeringarna, eftersom det inhemska sparandet 1970-2002 inte räckte till. Kapitel 8 säger att Nepals statsutgifter 1975-2001 var lägre än dem i Indien, Pakistan och Sri Lanka, bl.a. p.g.a. det ineffektiva skattesystemet. Därför har biståndet även använts till andra ändamål än utveckling. Således bekräftas alla studiens hypoteser. Jag har studerat nationalekonomi, men är inte alls insatt i de studier, ekvationer och modeller författaren refererar till i kapitel 4-8 (192 sidor) och kan därför inte bedöma hur välskrivna de är.

Avslutningen lyfter fram slutsatserna, men innehåller också vissa kompletterande uppgifter om uppnådda framsteg. Policyrekommendationerna för att maximera biståndets effektivitet är att prioritera huvudnäringen jordbruk, primär hälsovård och utbildning. Korruptionen behöver bekämpas och biståndets effektivitet utvärderas. Att bibliografin omfattar 29 sidor visar att författaren har gjort ett mycket omfattande arbete. Studien besvarar forskningsfrågan och ger kunskap om Nepal, men är svårläst om man saknar den teoretiska bakgrunden. För en lekman skulle det ha underlättat läsningen om hela namnet på citerade personer samt deras titlar hade varit konsekvent angivna. Studien är den första specialiserade om frågan jag har läst, men att biståndet till Nepal har varit ineffektivt framkommer även i den brittiske historikern och lingvisten John Whelptons bok *A History of Nepal* från 2005 (se *NepalNytt*, nr. 1, 2006): biståndet på 5.2 miljarder dollar 1950-2000 lindrade icke fattigdomen. Jag känner inte till studier med annorlunda uppfattningar och kan därför ej ifrågasätta avhandlingens slutsatser.

Jordbävningen 2015

Nepals regering gav genom National Planning Commission 2015 ut rap-

porten *Nepal Earthquake 2015 Post Disaster Needs Assessment: Executive Summary* (20 sidor). Nepal är det elfte mest jordbävningdrabbade landet i världen av 196 självständiga stater. Regelbundna jordbävningar har ägt rum sedan det första noterade jordskalvet 1255, då en tredjedel av befolkningen i Kathmandudalen omkom. Den senaste kraftiga jordbävningen före skalvet den 25 april 2015 ägde rum 1934 och ledde till över 10,000 dödsoffer.

Jordskalvet 2015 följdes av mer än 300 efterskalv. Konsekvenserna var förödande. Den angivna dödssiffran är 8,790 människor och för skadade 22,300. En beräkning är att nära en tredjedel av befolkningen på 29 miljoner påverkades. Dessutom berördes 48 av 75 distrikt. Hus, byggnader, skolor, historiska minnesmärken, infrastruktur, jordbruksmark, vandringsleder och vattenkraftverk förstördes. Särskilt landsbygden i de centrala och västra regionerna drabbades. En anledning är att husen är sämre byggda där än i städerna som därför klarade sig bättre. Kvinnor led mer än män - bl.a. eftersom de utför mer hushållsarbete inomhus.

Nepals regering vädjade omedelbart om katastrofhjälp samtidigt som inhemska räddningsinsatser påbörjades. Räddningslag från 34 länder hörsammade begäran, vartill kommer att nödhjälp och humanitärt stöd kom från över 60 länder samt FN m.fl. internationella organisationer. Tillfälliga skydd för människor byggdes upp. Att många drabbade områden låg långt bort och att vädret var dåligt försvårade räddningsarbetet. Förstörelsen beräknades uppgå till sju miljarder dollar. Summan motsvarar omkring en tredjedel av BNP under budgetåret 2013-2014. Kostnaden för återuppbyggnaden beräknas bli minst 6.7 miljarder dollar. Ekonomiska prognoser för 2015-2016 skrevs ned. Det är utmärkt att studien innehåller en karta över de drabbade områdena plus flera tabeller och figurer med siffror om katastrofens omfattning.

Migrantarbetare i Sydkorea

I juni 2016 lade K.C. Kamala fram sin mastersuppsats *The Socio-Economic Effects of Remittances on Households of Nepalese Migrants in South Korea: Utilization of Remittances* vid Ehwa Women's University, institutionen för sociologi (107 sidor). I Sydkorea fanns då 33,960 nepalesiska migrantarbetare (av totalt nästan 3,5 miljoner, varav de flesta män). En huvudanledning för att välja Sydkorea är högre löner än i t.ex. länder i Mellanöstern. Dessutom kostar det tack vare Employment Permit System, som trädde i kraft 2007, mindre att skaffa jobb om man bara klarar provet i koreanska. Remitteringar är mycket betydelsefulla för Nepals ekonomi: 2014 utgjorde de 29.1 procent av BNP. För att undersöka vilka effekter

remitteringarna har för migrantarbetarnas familjer och vilka planer migranterna har efter hemkomsten intervjuades 22 män. Begränsningar, som författaren själv uppger, är att undersökningarna bara omfattar 22 personer som kommer ifrån samma distrikt som Kamala. Data i studien behöver därför inte vara representativa för hela Nepal.

Alla de intervjuade fick logi genom sina arbetsplatser och vissa fick även alla måltider betalda. Huvudutgifterna var telefonräkningar och inrikes resor. Alla kunde spara minst 900 dollar per månad som de remitterade. Deras familjer hade fått en mycket bättre ekonomi, men det mesta gick till konsumtion eller för att betala tillbaka de skulder migranterna hade dragit på sig för att kunna arbeta utomlands, och inte till investeringar. I allmänhet var migranterna p.g.a. bristande stöd från samhället osäkra på hur de produktivt skulle kunna använda sina inkomster och kunskaper efter hemkomsten. "Produktivt" avser att skapa nya inkomstgenererande verksamheter som ger sysselsättning, höjer hushållsinkomsterna, utvecklar företag och bidrar till att höja BNP. Däremot var det riskfritt att köpa mark och att bygga hus i Nepal.

Genom att lyfta fram betydelsen av statens roll och migranternas nätverk, föreslås möjliga strategier för att lära sig av Bangladesh som 2015 hade nära åtta miljoner migrantarbetare. Deras remitteringar spelade en viktig roll för att minska fattigdomen och förbättra landets ekonomi. År 2013 motsvarade remitteringarna på 14,9 miljarder dollar elva procent av BNP. Bangladeshs regering har aktivt stött privata organisationer som den av låntagarna ägda Grameen Bank, som 1983 grundades av ekonomiprofessor Mohammad Yunus och ger mikrokrediter på förmånliga villkor, så att man ska kunna använda beloppen produktivt. Även om mycket av remitteringarna har använts för konsumtion, uppger flera studier att många migrantarbetare har erhållit finansiellt stöd från staten för att bli entreprenörer som skapar arbetstillfällen.

De strategier studien rekommenderar för Nepal är 1) att regeringen upprättar en organisation för hemvändande migranter liknande Grameen Bank som redan finns i landet, 2) att en officiell websida upprättas som ett kommunikationsforum mellan migranterna, 3) att regeringen och den nybildade organisationen finner viktiga områden att investera i, 4) att organisationen finner sätt att utbilda intresserade investerare eller migranter och 5) att den övervakar och utvärderar utgången. Rekommendationerna ter sig helt rimliga, men strategier som har passat Bangladesh kan vara svåra att överföra till Nepal.

Exploatering av migrantarbetare i Malaysia och Gulfstaterna

Amnesty International publicerade 2017 rapporten *Turning People into Profits: Abusive Recruitment, Trafficking and Forced Labour of Nepali Migrant Workers* (88 sidor). Den är baserad på fem besök från februari 2016-maj 2017 i Nepal och Malaysia. Malaysia tar tillsammans med Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten emot 85 procent av migrantarbetarna som finns i över 100 länder. För studien intervjuades 127 arbetare, 26 rekryterare och 29 regeringstjänstemän. Även representanter för Nepals ambassad i Malaysia, nepalesiska journalister, grupper som arbetar för migrantarbetarnas rättigheter, fackföreningar i Nepal och Malaysia, FN-experter på migration och internationella långgivare intervjuades.

Först beskrivs den i juli 2015 införda politiken att arbetsgivare i de sju länderna ska betala arbetarnas visa och resor för att bemöta deras krav på att regeringen måste vidta åtgärder mot exploateringen. Rekryteringsbyråernas serviceavgifter sjönk drastiskt, men arbetarna var fortsatt tvungna att betala kostnaderna före avresan för mediciner, försäkring och orientering om länderna. Byråerna protesterade kraftigt och ännu 2017 betalade arbetarna i genomsnitt 1,346 dollar för rekryteringen. Siffran var 549 dollar högre än den legala begränsningen 2015, då de flesta av de intervjuade arbetarna lämnade Nepal. Nästan hälften av de återvändande 110 arbetarna hade tagit lån med hög ränta för rekryteringen. Få kompenseras för ekonomiska förluster. De höga skulderna gav arbetsgivarna utomlands ett övertag gentemot arbetarna. Nästan alla arbetare hade drabbats av bl.a. falska uppgifter om sina arbeten och av konfiskering av passen.

”Executive summary” (6 sidor) inleds med ett citat från 2016 som bl.a. säger att när arbetarna har betalat kostnaderna för att arbeta utomlands, bryr sig ingen om dem. De blir handelsvaror utan att regeringen förmår förhindra detta. Bybon Suresh (fingerat namn) fick arbete på en handskfabrik i Malaysia, men fick inte betalt förrän efter flera månader. Flera avdrag från lönen gjordes då. Suresh kunde inte få ett nytt jobb: han hade blivit av med passet och arbetsgivaren förvägrade honom att bryta kontraktet. Rekryteringsbyrån hjälpte inte honom. Istället för att tjäna pengar hade han vid hemkomsten 2015 dragit på sig en skuld på 5,317 dollar. Året efter tjänade han bara 50-100 dollar per månad i hembyn. Han hade sålt både sitt hem och sin mark för att avbetala skulden som ändå var 5,000 dollar. Liknande fall var vanliga utan att regeringen lyckades komma åt orsakerna till exploateringen. Mindre än en procent av statsbudgeten gick till att skydda migrantarbetarna. Nepals ambassader utomlands gav ej mycket hjälp och det var väldigt svårt för arbetarna att få hjälp på annat

sätt. Arbetarna måste få skydd av alla involverade parter för att deras prekära situation ska kunna förbättras.

På grund av svårigheterna att få jobb i Nepal arbetade 2016 minst fyra miljoner människor utomlands (notera att siffran är högre än i föregående studie). Därtill kom inofficiell utvandring av hundratusentals nepaleser till Indien. Migrantarbetarna, som till över 75 procent är lågutbildade, arbetade inom byggnads- och tillverkningsindustrin samt servicesektorn på två-treåriga kontrakt med få verkställbara rättigheter. Beroendet av deras inkomster ökar: remitteringarna på 6,3 miljarder dollar 2016 utgjorde 30 procent av BNP, vilket var en av de högsta siffrorna i världen. Migrantarbetarna kände ej till arbetsmöjligheterna utomlands och var därför beroende av rekryteringsbyråerna. Regeringens bristfälliga övervakning av dessa möjliggör exploatering av arbetarna. Ytterst få byråer ställs inför rätta. Rapporten rekommenderar regeringen, internationella organisationer och donatorer, de sydasiatiska länderna, destinationsländerna, utländska arbetsgivare och multinationella företag att vidta åtgärder för att respektera och skydda migrantarbetarnas rättigheter.

Rapporten är den första jag har läst om exploatering av nepalesiska migrantarbetare utomlands. Frågan var dock inte okänd för mig innan, men exploaterings chockerande omfattning kände jag ej till. Utmärkt är att rapporten innehåller en förkortningslista, en karta på Nepal och många citat från intervjuerna som väl belyser situationens allvar. Det grundliga arbetet bakom rapporten gör det svårt att ifrågasätta studiens resultat, även om en besvärlig fråga inom samhällsvetenskap är hur stort urval man ska göra och hur representativt urvalet är.

Fotnot: Artikeln har tidigare publicerats i Sverige-Nepalföreningens medlemstidning *Nepal Nytt*, nr. 1, 2018.