

Bistånd och fattigdom

Hur bör det svenska utvecklingsbiståndet utformas för att det så effektivt som möjligt skall minska fattigdomen i mottagarlandet? Bör man satsa på projekt speciellt inriktade på de fattiga, d v s vanligen landsbygdsbefolkningen? Eller bör biståndet ges en mer generell utformning och inriktas på att undanröja obalanser i mottagarlandets ekonomi? Det finns inget allmängiltigt svar på denna fråga. Vilken som är den lämpligaste utformningen av biståndet beror på förhållandena i mottagarlandet och varierar från en tid till en annan. Sveriges bilaterala bistånd har dock huvudsakligen varit inriktat på projektbistånd.

Enligt min mening finns det nu skäl att överväga en annan utformning av biståndet till vissa länder, t ex Tanzania. Bristen på balans i samhällsekonomin i dessa länder är nämligen så omfattande att projektbistånd i traditionell mening är verkningslöst eller rent av skadligt. En kort beskrivning av Tanzanias situation ger belägg för detta påstående.

Tanzania är det land som mottar mest svenskt bistånd. Landets ekonomi har under senare år stagnerat och befinner sig i allvarlig ojämvt. Valutan är kraftigt övervärderad. Omfattande priskontroll har gjort att prissystemet befinner sig i kaos. Svarta marknader breder ut sig. Varubristen är stor, speciellt på landsbygden. I denna ojämvt- eller ransoneringssituation, förvärrad av växande skillnader mellan de officiella priserna och de priser som är förenliga med jämvikt på de olika marknaderna, har hushåll och företag fått allt svårare att realisera sina

inköpsplaner. I stället har de byggt upp en stor likviditet.

Bönderna har för närvarande små möjligheter att använda sina inkomster till att köpa varor, och allt eftersom deras kassor byggs upp, minskar deras incitament att producera ytterligare avsalugrödor. Deras ovilja att producera för marknaden medför att exportinkomsterna tenderar att falla, vilket minskar landets importkapacitet och ytterligare förvärrar varubristen. Krisen fördjupas och fattigdomen ökar.

Vilket är då det mest effektiva sättet att använda biståndet i en situation som denna? Eftersom den överväldigande majoriteten av de fattiga finns i jordbruket är det nödvändigt att söka skapa förutsättningar för högre jordbruksinkomster. Den rekommendation som vanligen brukar ges är att höja priserna på avsalugrödor, vilket väntas leda till ökad produktion av dessa och därmed ökade inkomster för bönderna. I den ojämvtssituation som Tanzania för närvarande befinner sig är det dock stor risk för att högre priser på avsalugrödor kan leda till minskad snarare än ökad produktion. Med högre priser på avsalugrödorna kan ju bönderna nöja sig med att producera en mindre kvantitet och ändå få tillräckligt hög inkomst för att kunna köpa de få konsumtionsvaror som finns på marknaden. Den standardrekommendation som är korrekt för en ekonomi i jämvikt, gäller alltså inte för Tanzania i dag.

För att komma till rätta med Tanzanias problem krävs ett åtgärdsprogram som kan föra ekonomin mot jämvikt. Ett nödvändigt inslag

i ett sådant program är en förbättrad varutillgång för landsbygdsbefolkningen. Ett annat är att bönderna ges incitament att bibehålla eller öka sina kassor. Om detta inte sker riskerar man att bönderna finansierar den ökade konsumtionen genom att minska sina kassor i stället för med hjälp av inkomster från ökad produktion. Utan produktionsökning kan det inte heller bli någon exportökning som kan finansiera den ökade varuimporten. Under alla omständigheter torde denna politik dock kräva att biståndsgivarna under ganska lång tid förbinder sig att finansiera den ökade import som krävs för att öka varutillgången. Det är annars risk för att man, på grund av akut valutabrist, tvingas ge upp försöken att komma i balans.

Slutsatsen av detta resonemang är uppenbar. I länder där ekonomin befinner sig i rimlig balans, t ex Kenya eller Indien, kan SIDA medverka till att fattigdomen minskar genom selektiva insatser på landsbygden. I länder som befinner sig i allvarlig obalans, typ Tanzania eller Mozambique, är det däremot svårt att minska fattigdomen på landsbygden med sådana insatser. Vad

som behövs där är i stället generellt stöd till en politik som bringar ekonomin i balans. För att sådant stöd skall bli effektivt krävs dock att mottagarlandets regering för en politik som gör det meningsfullt att ge generellt stöd.

Men detta innebär att SIDA står inför ett dilemma när det gäller biståndet till länder i ekonomisk kris. Ett alternativ är att även fortsättningsvis ge projektbistånd. Detta är ineffektivt men kräver inte policyförändringar i mottagarlandet. Ett annat alternativ är att satsa på generellt stöd, t ex importstöd. Detta kan vara effektivt om det är en del i en medveten strategi för att få ekonomin i balans. För att den sistnämnda typen av bistånd skall vara möjlig krävs dock ibland att biståndsgivaren ställer krav på förändringar i mottagarlandets ekonomiska politik. Detta strider mot önskemålet att mottagarlandet självt skall bestämma sin utvecklingsstrategi. Frågan är då om det är ett allvarigare brott mot svensk biståndspolitik att ställa krav på mottagarlandets ekonomiska politik än att ge ineffektivt bistånd?

Arne Bigsten