

Vetebatten — replik I

I en kommentar i denna tidskrift gör Carl Hamilton ett försök att bringa lite reda i de argument som framfördes i riksdagens sk vetedebatt i december förra året [Hamilton 1975]. För att det ska kunna anses rationellt att ge de svält-drabbade länderna bistånd i form av just vete på de villkor Sverige gjort, borde enligt Hamilton följande förutsättningar vara uppfyllda:

- Alla principiella invändningar mot katastrofbistånd förkastas.
- Bundet katastrofbistånd är att föredra framför en obunden importkredit (kontanter).
- Livsmedel är att föredra framför andra varor och tjänster de svältande behöver (hamnkranar, silos, lastbilar, filter, tält, vaccin, sjukvårdsartiklar etc).
- Vete är det livsmedel som bäst svarar mot behoven i mottagarländerna.
- Svenskt vete är att föredra framför vete från andra länder.
- Fördelningen över tiden av veteleveranserna var den bästa.

Som Hamilton mycket riktigt påvisar är det tveksamt om flertalet av dessa förutsättningar var uppfyllda och åtminstone några var det inte. Borde då de ca 200

miljoner kronor som hittills utgått i vetebistånd ha fördelats på andra typer av bistånd som i enlighet med Hamiltons resonemang hade varit att föredra? I det följande ska jag dels försöka visa att det inte spelat någon roll för mottagarländerna om vetebiståndet i stället hade utgått i form av en fri importkredit; dels att vetebiståndet var att föredra framför att riksdagen hade försökt att fastställa exakt vad mottagarländerna "behöver".

Substitutionseffekten

Vete är en vara som de länder som mottagit vårt vetebistånd importerar i stora kvantiteter på vanligt kommersiellt sätt. Om nu dessa länder anser att man inte är betjänt av att hela det svenska biståndet utgår i just vete kan man genom att "anpassa" sin vanliga handel uppnå precis den varukombination som man hade importerat om man erhållit en fri importkredit. Man minskar bara den mängd vete man tänkt importera och använder den valuta som frigörs till att köpa de varor man anser sig ha större behov av än ytterligare vete. Eller för att knyta an till Hamiltons resonemang:

Om man inte anser sig betjänt av katastrofbistånd över huvud taget överför

man vetebiståndet till "långsiktigt bistånd" genom att skära ner importen av vete och öka importen av maskiner och andra kapitalvaror.

Om man anser att det främst är silos, lastbilar etc som de svältande behöver, skär man ner den vanliga veteimporten och köper dessa varor i stället.

Om man anser att t ex ris hade varit att föredra, importerar man mindre vete och mer ris.

Om man anser att vete är vad man vill ha, men att de svenska leveranserna ligger fel i tiden, kan man ta av sin valutareserv och köpa vete vid den tidpunkt som passar och sen dra ner veteimporten i motsvarande omfattning vid den mindre lämpliga tidpunkt då det svenska vetet levereras (varvid valutareserven återställs).

Om man, som ytterligare ett alternativ, anser att vete är precis det man har störst behov av, låter man naturligtvis bli att anpassa sin tidigare import — men då är å andra sidan de Hamiltonska förutsättningarna uppfyllda.

Den enda "bindning" mottagarländerna inte kan kringgå utan vidare genom att anpassa sin vanliga import är att vetet levereras från Sverige; det kan man endast göra under förutsättning att man skulle importerat svenskt vete även utan bistånd från Sverige.¹ Men bindningen till Sverige påverkar annars bara mottagarländerna genom att de får betala lite högre fraktkostnader än om vetet importerats från t ex Australien; eller omvänt, för en given biståndsvolym får man lite mindre vete. Bortser man från denna kostnadsökning blir skillnaden för mottagarlandet mellan ett vetebistånd (där vetet värderas till världsmarknadspriser) och en fri importkredit (kontanter) ingen alls.

De här diskuterade substitutionsmöjligheterna har inte oväntat uppmärksamats av de stora veteexportörerna på världsmarknaden. Både USA och EG-länderna har infört klausuler i sina livsmedelsbiståndsprogram som förbjuder mottagarna att låta biståndet ersätta vanlig kommersiell import av vete från givarlandet [OECD 1974, s 94 f]. Man försöker också kontrollera att bestämmelserna efterföljs, vilket kanske kan vara möjligt när det gäller det egna landets veteexport; men knappast när vetebiståndet ersätter export från andra länder, vilket för mottagarländernas del är av störst intresse.

Bundet bistånd i allmänhet

I princip kan resonemanget om substitutionsmöjligheterna tillämpas på all slags varubistånd. Detta gäller åtminstone så länge varan hör till de varor som mottagarländerna normalt importerar och andra varor går knappast att ge i bistånd. Mottagarländernas möjligheter att omvandla det bundna biståndet efter eget huvud skulle således föreligga även i det fall riksdagen beslutat att *varubiståndet* skulle utformas exakt efter dessa länders "behov". Skillnaden skulle främst bli att mottagarländernas praktiska svårigheter (anpassningskostnader) att omvandla biståndet skulle bli större än i vete-fallet; och ju mer differentierat bistånd desto större blir dessa Anpassningskostnader. Vidare skulle man få problem med heterogena varor, t ex lastbilar av ett annat märke än det man normalt importerar, vilket innebär högre kostnader i form av utbildning, reparationer, reservdelshållning etc.

Några liknande fördyringar och Anpassningskostnader av betydelse finns inte i fallet med vetet. Vete är en homogen vara som köps i stora kvantiteter på världsmarknaden av de berörda länderna. Homogeniteten gör det lätt att substituera svenskt vete mot vete från annat håll; och att länderna normalt importerar vete borgar för att det finns någonting att skära ner importen av. Vidare tar det relativt lång tid innan utfästelserna resulterar i leveranser, vilket ger mottagarländerna god tid att revidera sin planerade veteimport och göra de alternativa beställningarna — vad de nu består i. Eftersom i-länderna, som får huvudparten av dessa beställningar, har upplevt en mycket accentuerad lågkonjunktur just 1974—75 har det dessutom funnits gott om ledig produktionskapacitet vilket möjliggjort snabba och billiga leveranser av alternativa varor.

Att den här typen av substitutionsförfarande även fungerar "i praktiken" finns det numera belägg för i mer än ett dussin empiriska studier (som uppmärksamats mycket sparsamt i den svenska debatten om biståndet). Dessa studier avser inte varubistånd, men resonemanget är fullständigt analogt. Vad man studerat är huruvida långsiktigt bistånd som sådant, verkligen används som avsett, dvs för att *komplettera* det låga sparandet i u-länderna. På basis av både

¹ T ex har Indien, som erhållit vetebistånd från Sverige, importerat ca 100 000 ton vete på vanlig kommersiell väg från Sverige under 1974.

tvärsnitt- och tidsseriedata visar dessa studier nästan undantagslöst att bistånd inte medför att investeringskvoten i mottagarländerna höjs i motsvarande grad, dvs att det inhemska sparatet sjunker. Eller med andra ord: mottagarländerna ser till att en del av biståndet går till finansiering av investeringsprojekt som man annars hade finansierat med inhemskt sparande, vilket betyder att en del av biståndet omvandlas till konsumtion (se bl a Griffin [1970], Weisskopf [1972], Papanek [1972] och [1973]).

"Vad rätt du gjort — vad fel du tänkt?"

Riksdagens beslut var således inte irrationellt av de anledningar Hamilton anför; åtminstone inte om man ser till resultatet och blundar för att vägen dit var lite krokig. Slutsatsen är hur som helst att biståndsmedlen inte hade använts på ett annat och bättre sätt i det fall motsvarande medel utgätt i kontanter. Det hade de heller inte gjort om riksdagen bestämt att varubiståndet skulle bestå av en samling olika varor som vi från svensk sida tycker att de svältdrabbade länderna behöver. Skillnaden hade bara blivit att administrations- och anpassningskostnaderna hade blivit väsentligt högre, både i Sverige och i mottagarländerna. Man kan utan större svårighet tänka sig halva SIDA:s personalstyrka frenetiskt arbeta med att effektuera ett sådant riksdagsbeslut, samtidigt som ett minst lika stort antal tjänstemän i vart och ett av mottagarländernas handelsministerier arbetar än hårdare för att anpassa respektive lands import så att de svenska biståndspaketet inte kolliderar alltför hårt med ländernas egna preferenser.

Riksdagens beslut kan emellertid anses irrationellt av andra anledningar. En invändning mot vetebiståndet är att dess effekt på världsmarknadspriserna på spannmål drabbar just u-länderna i en omfattning som gör att de tvingas skära ner den vanliga kommersiella veteimporten med nästan lika mycket som biståndet uppgår till. Detta gäller i varje fall så länge vetebiståndet inte kombineras med en nedskärning av spannmålskonsumtionen i de rika länderna.²

En annan invändning är att vetebiståndet kan komma att "omvandlas" till något som över huvud taget inte är till gagn för de nu svältande, vare sig på kort eller lång sikt. Hittills har resonemanget förts utifrån antagandet att regeringarna i mottagarländerna bäst vet vad de svältande behöver och att de arbetar för att på

bästa sätt bistå de drabbade. Det kan man då bl a göra genom att skära ner den vanliga kommersiella veteimporten och i stället köpa silos, filter, lastbilar eller någonting annat som på marginalen är viktigare för de svältande än det vete man får som bistånd från Sverige; genom att kringgå bindningen kan mottagarländerna "förbättra" biståndet. Men möjligheten att kringgå bindningen till vete kan naturligtvis även utnyttjas för att tillfredsställa helt andra "behov". Om regeringarna i mottagarländerna anser att det är utländsk valuta för placeringar utomlands eller militär utrustning man bäst behöver går det bra att skära ner veteimporten och använda den valuta som frigörs även till dessa ändamål. Vetebiståndet kan med andra ord, tvärt emot alla intentioner från svensk sida, i realiteten komma att användas på ett sätt som varken lindrar de svältandes akuta nöd eller förändrar de grundläggande missförhållanden som ligger bakom svälten.³ I vissa länder kan vetebistånd helt enkelt bli ett stöd för de krafter som utgör det kanske allvarligaste hindret för att komma tillrätta med svälten på lång sikt.

Appendix

För den intresserade läsaren kan det kanske vara underlättande att få huvuddragen i resonemanget ovan illustrerade diagrammatiskt. Antag att vi har ett u-land som under ett år planerar att importera vete och andra varor i en kombination som svarar mot punkten A i figur 1, dvs vete i mängden y_1 och övriga varor i mängden x_1 . Om landet i fråga vill ändra sammansättningen av sin import inom ramen för samma totala utlägg av utländsk valuta som för A, kan man välja mellan de varukombinationer som markeras av linjen EF. Lutningen på denna linje är bestämd av prisrelationen (bytesförhållandet) mellan "övriga varor" och

² För ett utförligt resonemang på den punkten se Svedberg [1975].

³ Vi kan naturligtvis aldrig veta säkert vad mottagarländerna skulle använt sina egna resurser till i det fall de inte erhållit något bistånd. Men bara vetskapen om möjligheten att omvandla vete till saker som tjänar helt andra ändamål, borde göra de svenska politikerna mer försiktiga när det gäller att över huvud taget ge bistånd — inte bara bundet — till u-länder med konservativa regeringar, vars integritet och effektivitet man har anledning att ifrågasätta.

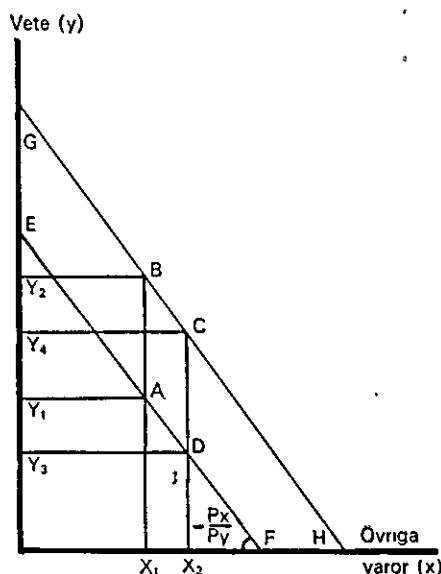
vete på världsmarknaden (p_x/p_y), som vi för enkelhetens skull antar vara given. Om man vill importera en varukombination "norr om" EF måste ytterligare valuta anslås; en kombination söder om EF kan importeras till en lägre total valutakostnad.

Antag vidare att landet nu erhåller bundet bistånd från Sverige i form av en veteleverans (värderad till världsmarknadspriser) som uppgår till $y_2 - y_1$. Om mottagarlandet anser att vete är precis det man behöver kommer den nya importkombinationen att bli B, dvs (y_2, x_1). Men enligt Hamilton är det inte den importkombination som svarar bäst mot behoven (som de definieras av regeringen i mottagarlandet). I stället är det en varukorg C som ger den största behovstillfredsställelsen inom ramen för den valutatransferering som vetebiståndet representerar (C ligger på samma prislinje (GH) som B). C är med andra ord den importkombination mottagarlandet hade valt i det fall man erhållit en fri importkredit: man hade då ökat sin tidigare import av vete från y_1 till y_4 och importen av övriga varor från x_1 till x_2 .

Men det finns som sagt inget som hindrar mottagarlandet att uppnå den "bästa" importkombinationen C även i det fall biståndet utgår i form av en veteleverans. Vad man gör är att ändra den planerade importkombinationen A, så att man köper mindre vete än man ursprungligen tänkt sig ($y_1 - y_3$) och mer av övriga varor ($x_2 - x_1$). Om man till importkombination D lägger vetebiståndet ($y_2 - y_1 = y_4 - y_3$) uppnår man exakt samma varukorg som i fallet med en fri importkredit (C).

Fil kand *Peter Svedberg*
Stockholms universitet

Figur 1



- Papanek, G., et al., [1973], "The Effects of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries: Comments and Reply", *Economic Journal*, årg 83, nr 3
- Svedberg, P., [1975], "Livsmedelskrisen och i-ländernas kostvanor", *Ekonomisk Debatt*, årg 3, nr 3
- Weisskopf, T., [1972], "The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries", *Journal of International Economics*, årg 2, nr 1

Referenser

- Griffin, K., [1970], "Foreign Capital, Domestic Savings and Economic Development", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, årg 32, nr 2
- Hamilton, C., [1975], "Vetede-batten", *Ekonomisk Debatt*, årg 3, nr 2
- OECD, [1974], *Development Co-operation Review 1974*, Paris
- Papanek, G., [1972], "The Effect of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries", *Economic Journal*, årg 82, nr 3