

Naturkatastrofer och ekonomisk sårbarhet: fallet Mongoliet

Mongoliet är ett land som från tid till annan utsätts för naturkatastrofer med svåra konsekvenser för djur och människor, senast runt 2000. Ekonomin domineras av mineralproduktion som har svårt att skapa sysselsättning och av boskapskötsel, ofta inriktad på självhushåll. Den är därför sårbar. Efter kommunismens fall i början av 1990-talet blev den produktiva basen dessutom snävtare. Industrin gick starkt tillbaka samtidigt som statsintäkterna minskade och välfärdssystemet allvarligt eroderades. Denna artikel diskuterar naturkatastrofer och hur deras effekter kan mildras i det mongoliska fallet, med utgångspunkt i händelserna runt millennieskiftet.

MATS LUNDAHL

är professor i utvecklingsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har besökt Mongoliet vid flera tillfällen och gjort utredningar för Sida om svenskt budgetstöd dit. mats.lundahl@hhs.se

I början av 2000-talet gjorde Mongoliet ett av sina sällsynta framträdanden i internationella media. Sätillvida rapporterade *The Economist* att under år 2000 dukade ungefär 2 miljoner av landets 32 miljoner husdjur under för vintermånadernas *dzud*, när en frostskorpa bildas på marken så att djuren inte kommer åt betet (*The Economist* 2000).¹ 1 250 hushåll hade mist alla sina djur och i de värst ansatta områdena hade mellan en fjärdedel och hälften av hjordarna gått förlorade. Åtminstone 500 000 människor av totalt 2,5 miljoner (varav 800 000 tillhörde herdebefolkningen) hade påverkats (Htun 2000). Två tredjedelar av alla *aimag* (provinser) hade drabbats av massboskapsdöd och över 13 000 människor med mer än 2 miljoner djur tvingades flytta utanför sina normala betesområden, vilket i sin tur ökade överbetningsrisken i de områden som måste ta emot dem (Batjargal 2000). De djur som tenderade att dö först var de som diade under sommaren och avelshannarna, vilket gjorde att det inte gick att snabbt återställa hjordstorlekarna.

Även de följande två vintrarna blev *dzud*-år och somrarna blev torra. Som en följd av de tre svåra åren 1999/2000–2001/02 dog över 30 procent av all boskap (World Bank 2006, s 6) och den reala BNP-tillväxten sjönk från över 3 procent 1999 till ca 1 procent 2000–01 (Government of Mongolia och UNDP 2003, s 11).

Såväl torka som hårda vintrar är återkommande fenomen i Mongoliet. Även om ekonomin har förbättrats väsentligt sedan *dzud*-vintrarna är det realistiskt att räkna med nya katastrofer i framtiden. Det mongoliska fallet är principiellt intressant, eftersom det samtidigt belyser två olika pro-

¹ I Mongoliet beräknar man traditionellt boskapsstocken i termer av *bod*, hästekvivalenter. En häst är detsamma som en ko eller en jak, två tredjedels kamel, sju får eller tio getter.

blem, å ena sidan sårbarheten hos en delvis primitiv ekonomi baserad på boskapsskötsel, å andra sidan den långt ifrån smärtfria övergången från ett centralplanerat ekonomiskt system med statligt ägande till ett marknadsbaserat system dominerat av privat äganderätt. När Sovjetunionen föll samman ändrades de ekonomiska förutsättningarna i satellitstaten Mongoliet drastiskt. Tyvärr sammanföll de båda problemen delvis tidsmässigt. Hur ska man då hindra humanitära katastrofer från att härja Mongoliet i framtiden?

1. Humanitära katastrofer

En humanitär katastrof kan definieras som en djup social kris under vilken många människor dör eller drabbas av sjukdomar, svält och tvångsflyttning som ett resultat av genom människan framkallade eller naturliga katastrofer (Väyrynen 1996). Vad som drabbade Mongoliet var inte en av människan framkallad katastrof utan en naturkatastrof. Icke desto mindre uppvisar den mongoliska ekonomin ett antal karakteristika som bidrog till att förvärra effekterna av vad naturen ställde till med. Roten till dessa problem är att söka i den socialistiska kommandoekonomins fall i början av 1990-talet. Systemet hade existerat sedan mitten av 1920-talet, i ca 65 år. Dess kollaps tvingade den mongoliska ekonomin till en drastisk anpassning. Utrikeshandeln, som så gott som uteslutande hade ägt rum med socialistblocket, och då framför allt med Sovjetunionen, minskade brutalt under fyra år (1989–93). Exporten mer än halverades och importen sjönk till en fjärdedel av den tidigare nivån. Ännu viktigare var emellertid att utvecklingsbiståndet från Sovjet helt försvann under samma period, från att ha utgjort ungefär 30 procent av BNP. Detta påverkade inte bara importen utan också statsbudgeten (Griffin 1995, s 3–4). BNP föll med mer än 20 procent och inflationen sköt i höjden, till 325 procent när den var som värst, 1992 (Lundahl 2003, s 8, 9).

Under det följande årtiondet började BNP åter växa, men 2000 hade ännu inte 1989 års nivå återuppnåtts. Detta var situationen när katastroferna slog till. Sedermera fortsatte tillväxten, tills ungefär den nivå som rådde innan kommunismen bröt samman uppnåddes 2003 (World Bank 2006, s 6). Från mitten av 2000-talet var tillväxten hög, mellan drygt 7 och över 10 procent per år, tack vare höga koppar- och guldpriser, fram till mitten av 2008 då framför allt kopparpriset kollapsade (World Bank 2009b s 3, 17).

Ett viktigt faktum att lägga på minnet är också att kommunismens kollaps tvingade fram en avkollektivisering av boskapsskötseln och en öppning av den mongoliska ekonomin för konkurrens från utlandet. För att börja med det senare så fick den lätta industrin problem när den skyddade hemmamarknaden försvann. Industriproduktionen hade 1990 svarat för 37 procent av BNP (Bruun m fl 1999, s 16) men 2002 var siffran endast 22,5 procent (World Bank 2004, Annex A2–1; se Rossabi 2005, s 85 för enskilda produkter). Gruvproduktionen, å andra sidan, mer än fördubblades mellan

1989 och 1998 (Bruun m fl 1999, s 16) och ökningen fortsatte efter upptäckten av koppar- och guldfyndigheter i Oyu Tolgoi 2001. Gruvsektorn (koppar, guld, kol, zink, olja) svarar för ca en tredjedel av BNP (BirdLife Asia 2009, s 24) och tre fjärdedelar av Mongoliets exportintäkter (World Bank 2009b, s 6).

2. Gruvekonomins välsignelse och förbannelse

De stora mineraltillgångarna bidrog till att mildra konsekvenserna av socialismens plötsliga fall. Historien, särskilt perioden 1870–1914, lär oss att export av mineraler och andra råvaror kan ”driva” en ekonomi och generera tillväxt (Findlay och Lundahl 1999). Vilken råvara som helst kan emellertid inte driva tillväxtprocessen, utan en del särskilda krav måste vara uppfyllda. Produkten i fråga måste vara en stapelvara. En stapelvara definieras som en råvara med hög, helst ökande, efterfrågan på världsmarknaden. Den måste ha ett högt värde per vikt- eller volymenhet så att det är lönsamt att transportera den över långa avstånd utan att först förädla den (Caves och Holton 1959, s 31).

Genom att skapa länkeffekter (Hirschman 1958) kan stapelvaror bidra till att sprida tillväxtimpulser till andra sektorer än de som producerar exportvaror. Bakåtriktade länkeffekter uppstår när stapelvaruproduktionen använder insatsfaktorer från andra branscher och framåtriktade länkeffekter definieras i sin tur som de produktionsökningar i andra sektorer som uppkommer genom användning av stapelvaror som insatsfaktorer. Till dessa båda effekter kan läggas de länkeffekter via konsumtion och inkomster som uppkommer när de inkomster som genereras av stapelvaruproduktionen spenderas på andra inhemskt producerade varor och fiskala länkeffekter som uppkommer när staten spenderar skatteintäkter som genereras av stapelvaruproduktionen (Hirschman 1977).

I det mongoliska fallet är det emellertid svårt att föreställa sig att några mera substantiella länkeffekter skulle uppstå som resultat av mineralutvinning – förutom de rent fiskala. Den internationella efterfrågan kan vara trög, som ett resultat av låg inkomstelasticitet, så att efterfrågan endast växer långsamt över tiden. De internationella bytesförhållandena (*terms-of-trade*) kan också försämrats över tiden, som de t ex gjorde under världsdepressionen på 1930-talet. Vidare kan exportinkomsterna fluktueras, och därmed också statsintäkterna, utvecklingsutgifterna och BNP, såvida ekonomin inte har inbyggda stabilisatorer (Blomqvist och Lundahl 1992, kap 8).

I det mongoliska fallet ligger emellertid tre andra faror närmare till hands. Den första har redan visat sig. Både kopparsektorn och de andra mineralsektorerna är enklaver utan så värst mycket kontakt med resten av ekonomin. Varken bakåtriktade eller framåtriktade länkeffekter uppstår då. Mineralutvinning kräver mycket kapital och relativt lite arbetskraft – i nuläget 1,5 procent av arbetsstyrkan (World Bank 2009c, s 7) – vanligen utbildad och därför lågavlönad (Baldwin 1963).

Den andra faran är holländska sjukan (Corden och Neary 1982; Auty 1993, 1998). När ett land exporterar en råvara som genererar betydande valutaintäkter tenderar den inhemska valutan att apprecieras, realt sett, och en stark inhemsk valuta kan göra det mycket svårt – t o m omöjligt – att utveckla icke-traditionella exportprodukter, t ex inom tillverkningsindustrin. Resurser dras i stället till andra sektorer och i värsta fall avindustrialiseras landet.

Rika naturtillgångar kan också vara förenade med politiska problem. Naturresursöverflödet lämnar utrymme för ekonomisk-politiska misstag. Sådillvida underlättades övergången från den snedvridna centralplanerade ekonomin till marknadsekonomin i Mongoliet under 1990-talet av de rika mineraltillgångarna. Rik tillgång på mineraler tenderar också att uppmuntra privilegiejakt (*rent seeking*) bland olika grupper i ekonomin och därigenom också politisk korruption. Särintressen kan lätt trycka på regeringen för att den ska fördela mineralintäkterna på ett sätt som gynnar dem själva. Resursallokeringen snedvrids och detta får i sin tur negativa konsekvenser för tillväxten (Auty 1998, s 11–12). I värsta fall är regeringen själv att betrakta som ett särintresse (Olson 1965, 1982; Gunnarsson och Lundahl 1996; Lundahl 1997a, 1997b).

3. Dualism

När en exportenklav skapas uppstår ofta en dual ekonomi: å ena sidan enklaven, å andra sidan resten av ekonomin. I det mongoliska fallet förstärktes dualismen av att industrisektorn krympte när BNP kontraherade efter socialismens fall. Industriproduktionen, som svarade för ungefär 30 procent av bruttomaterialprodukten 1985 (Mattsson 2000, s 7),² föll drastiskt när skyddsgraden minskades till 5 procent. Under 2006 var mindre än 10 procent av arbetsstyrkan sysselsatt inom tillverkningsindustrin (IMF 2008, s 58; World Bank 2009c, s 7). Ett antal människor som tidigare arbetade i den ”moderna” sektor som byggts upp under socialisttiden tvingades tillbaka till den traditionella boskapsekonomin, särskilt utanför Ulaanbaatar, i geografiskt avlägsna regioner och boskapssektorn är fortfarande den sektor i ekonomin där de flesta är sysselsatta (World Bank 2009a, s xiv). Alternativt gled de in i den informella sektorn i huvudstaden. 1989 hade Ulaanbaatar 27 procent av den totala befolkningen. Vid millennieskiftet hade siffran ökat till nästan en tredjedel (Dagvadorj 2000).

Nu svarar huvudstaden för hälften av den ekonomiska aktiviteten i landet (World Bank och PPIAF 2007, s 4). Det är mycket troligt att gapet mellan land och stad kommer att öka i framtiden, så att Mongoliet kommer att delas upp i en huvudstad och ett *hinterland* – en landsbygd där de flesta människorna finns och som riskerar att falla tillbaka i på självhushåll inriktad boskapskötsel (Bruun och Odgaard 1996, s 27).

² Bruttomaterialprodukten inkluderar inte värdet av produktionen inom tjänstesektorn.

Den allt smalare produktionsbasen gjorde det svårt att skapa arbeten. Från 1991 till 1998 ökade befolkningen i aktiv ålder med 200 000 människor och med ett deltagande i arbetskraften på ungefär 80 procent ledde detta till att arbetskraftsutbudet ökade med ca 160 000. Under samma period ökade sysselsättningen med 15 000 personer, vilket ger en absorptionsgrad på endast 9 procent (World Bank och PPIAF 2007, s vii).

De försämrade ekonomiska villkoren ökade antalet fattiga i Mongoliet och ökade dessutom inkomstskillnaderna. Den mesta fattigdomsökningen verkar ha ägt rum under första halvan av 1990-talet. Antalet extremt fattiga fortsatte emellertid att öka och så gjorde även inkomstskillnaderna, enligt vad Ginikoefficienten visar (Government of Mongolia och UNDP 2000, s 9), för att därefter falla mellan 1998 och 2003 (från 0,38 till 0,33) (World Bank 2006, s 8). Att den ökade fattigdomen hade ett samband med avindustrialiseringen visas av det faktum att större delen av ökningen var att hänföra till andra städer än Ulaanbaatar. I såväl huvudstaden som på landsbygden minskade fattigdomsfrekvensen mellan 1995 och 1998 (Bruun m fl 1999, s 27).

4. Ökad osäkerhet

Den ökade dualismen och den snävare produktionsbasen ökade sannolikheten för en av fattigdom orsakad humanitär katastrof. Ju större den befolkning är som måste livnära sig på boskapsskötsel, desto större är den andel av befolkningen som är beroende av vädrets makter för sin överlevnad. Simuleringsberäkningar utförda av Världsbanken indikerar att två av fem herdehushåll riskerar framtida fattigdom som en följd av boskapsdödlighet och endast ett av tre hushåll kommer att ha relativt säkra inkomster (World Bank 2006, s 31).

Detta måste i sin tur ses mot bakgrund av det sociala skyddsnetet. Hand i hand med den mongoliska ekonomins kontraktion under 1990-talet gick en krympning av den offentliga sektorn. De offentliga utgifterna sjönk från mer än 50 procent av BNP i början av 1990-talet till 37 procent 1998 (Bruun m fl 1999, s 23). Dessa trender avspeglades i de enskilda utgiftsposterna. Utbildningsutgifterna hade halverats, under det att hälsovårdsutgifterna och socialförsäkringsutgifterna klarat sig bättre.

Minskningen av utbildningsutgifterna var allvarlig. Läskunnigheten var så gott som hundraprocentig när kommunistregimen brakade samman. De existerande internatskolorna (för herdebefolkningen) stängdes då och skolvavgifterna ökades. Samtidigt gjorde vägnätets gradvisa förfall skolorna svårare att nå. Inskrivningsprocenten sjönk och allt fler lämnade skolan i förtid. 1989 låg siffran på 6 000 för grundskolan och högstadiet. Tre år senare hade den ökat till nästan 42 500 för att därefter gradvis falla till 11 000 1998 (Bruun m fl 1999, s 29).

Situationen var sämre på landsbygden än i de större städerna. När boskapsskötseln ökade i betydelse ökade också efterfrågan på arbetskraft,

särskilt barnarbetskraft. Utbildningsutbudet var emellertid ojämnt, både kvantitets- och kvalitetsmässigt. Skolorna var generellt sett bättre nära Ulaanbaatar och andra större urbana centra som Darkhan och Erdenet (Government of Mongolia och UNDP 2000, s 44).

Även sjukvårdsutgifterna minskade och fri hälsovård blev svårare att få än tidigare. Ett sjukförsäkringssystem inrättades i stället men det fungerade inte för de hushåll som var för fattiga för att ha råd att betala premierna och det försämrade vägnätet påverkade tillgängligheten på såväl utbildning som hälsovård.

Transportproblemet är högst reellt i ett så stort land som Mongoliet – med en yta motsvarande Tysklands, Frankrikes, Spaniens och Italiens tillsammans, eller tre och en halv gånger Sveriges (Gilberg och Svantesson 1996, s 6; Bruun m fl 1999, s 1) – där dessutom en tredjedel av befolkningen är nomader (Bruun 1996, s 65). Mongoliets vägtäthet är en av de lägsta i världen (BirdLife Asia 2009, s 32). Under kommunisttiden underhölls vägarna av militärstrategiska skäl, med massivt stöd från Sovjetunionen. Efter kollapsen blev underhållet mycket besvärligare. De flesta broarna hade störtat samman och vägbeläggningen hade blivit dramatiskt sämre som ett resultat av tung lastbilstrafik. 2007 beräknades mindre än 30 procent av de asfalterade vägar som var mer än 10 år gamla vara i gott skick (World Bank och PPIAF 2007, s 12).

Vägarna är viktiga för tillväxten. Innan recessionen i världsekonomin satte in 2008 beräknades BNP-tillväxten bli så hög som 7–8 procent per år under det närmaste årtiondet, men bara förutsatt att stora transportinvesteringar gjordes (BirdLife Asia 2009, s 32). Vägnätet är kritiskt även i ett katastrofperspektiv. *Ex ante* gör ett förbättrat vägnät det möjligt för herdarna att transportera sina produkter till de stora befolkningscentra och sälja dem där. Detta ökar deras ekonomiska överskott under feta år. *Ex post* gör ett bra vägnät det mycket enklare att nå dem som har drabbats av magra år. Vägarna förbinder överskotts- och underskottsområden. Omvänt leder en försämring av vägnätet till att herdeekonomin tvingas till självhushållning. Kontantinkomsterna minskar och det blir svårare att få hjälp när katastrofen väl är ett faktum.

Det är emellertid inte bara landsbygdsdistrikten som har drabbats. Även städerna har påverkats av den offentliga sektorns försvagning. Inflödet till huvudstaden har ökat till den grad att myndigheterna har tvingats införa stränga bosättningsrestriktioner. Det ökar dessutom trycket på utbildnings- och sjukvårdsresurserna i städerna. Avgiftsfinansieringen gör dem svåråtkomliga för de fattiga. Allra värst är det i småstäderna på den mongoliska landsorten där infrastrukturen i stort sett kollapsade när socialismen avskaffades (Bruun m fl 1999, s 7–8).

Människor stöttes ut från städerna (Odgaard 1996, s 121). Den urbana befolkningen försökte gardera sig via naturhushållning och då ökade med nödvändighet antalet herdor från 147 000 1990 till tre gånger så många 1998 (Rossabi 2005, s 121). Såväl trycket tillbaka till boskapsskötseln som

försvagningen av den offentliga sektorn har minskat den ekonomiska säkerheten och ökat sannolikheten för framtida humanitära katastrofer. Situationen har ytterligare förvärrats av upplösningen av *negdel*-kollektiven, statliga herdekollektiv som betalade fasta månadslöner för skötsel av statsägd boskap och ett antal privatägda djur. De 255 *negdel* tjänade som en försäkring och erbjöd samtidigt service och hjälp för boskaps ekonomin: ”fri utbildning, hälsovård och pensioner ... veterinärtjänster, skydd för djuren, hö och transporter för människor och utrustning. Den marknadsförde alla boskapsprodukter på en gång och säkrade konsumtionsvaror i utbyte” (Bruun 1996, s 67; jfr Rossabi 2005, s 115–119).

Inte kunde *negdel*-systemet mildra följderna av torra eller extremt kalla år via veterinärintsater, fodertransporter och ersättning av förolyckade djur. I dag är allt detta borta. Avkollektiviseringen påbörjades 1990 och 1997 var nästan 95 procent av boskapsbeståndet i privata händer (Mattsson 2000, s 18), ofta fördelat på tvivelaktiga, inte sällan politiska, grunder (Rossabi 2005, s 49, 120). De försäkringsmekanismer som finns kvar är i huvudsak enbart de traditionella som inte är väl ägnade att klara av stora katastrofer. ”Den nuvarande riskhanteringsansatsen har inte klarat av de enorma förändringar som ägt rum”, summerar Ole Odgaard (1996, s 121) i en översikt av levnadsstandard och fattigdom i Mongoliet. Situationen i slutet på 1990-talet stod i bjärt kontrast till den som beskrevs i citatet ovan. Offentlig veterinärservice och fodertransporter hade då i princip upphört (Mattsson 2000, s 34).

Dzud är en återkommande händelse i Mongoliet, dvs den går att förutse. Från 1943 till 2000 rapporterades tio sådana tillfällen – ett vart femte eller sjätte år (Batjargal 2000, tabell 2). Det traditionella botemedlet har varit av privat karaktär: man ackumulerar ett överskott, i form av t ex guld, juveler eller ädelstenar under goda år och säljer detta för att kunna fylla på boskapsstocken efter en sträng vinter. Under socialisttiden kompletterades detta av *negdel*-systemet, vilket gav foder och hö och i görligaste mån ersatte de djur som dött och som dessutom fyllde alla de funktioner som listats ovan. När systemet försvann lämnade det ett vakuum efter sig som inte har fyllts, eftersom erosionen av den offentliga sektorn har förhindrat uppkomsten av alternativa mekanismer. Följden har blivit att risken har flyttats från kollektivet till individen. När *dzud*-åren började 1999 var det emellertid mindre än 6 procent av boskapsägarna som hade haft råd att försäkra sina hjordar. Tidigare hade staten skött den saken (Rossabi 2005, s 128).

Det existerar mekanismer som minimerar risk och mildrar effekterna av olyckor. Nomadismen är en sådan mekanism. Den gör herdarna mindre beroende av betet i ett givet geografiskt område. Diversifieringen av boskapsstocken (får, getter, hästar, kameler, nötkreatur och jakar) är en annan (Bruun och Odgaard 1996, s 27). Denna maximerar självförsörjningsgraden, men endast till priset av en högre arbetsinsats eftersom olika djur kräver olika bete och eftersom alla måste mjölkas. Diversifiering ställer också högre krav på yrkeskunskap (Bruun 1996, s 68). Katastrofrisken kan

också minskas genom att man håller vuxna djur som har lättare att överleva vintern (Bruun 1996, s 81).

På senare tid har en del kooperativa institutioner fått ökad betydelse. En sådan institution är den grupp av två till åtta hushåll som kallas *khot ail*. Dessa grupper koncentrerade sig ursprungligen på samarbete vad gällde vallning, fårklippning, filtfabrikation, lägerflyttning, höproduktion etc. Genom att t ex samla ihop alla djur av ett visst slag, säg får, kunde man få vissa stordriftsfördelar i vallningen – vilket är viktigt i ett samhälle där arbetskraft är en knapp resurs. Dessa lokala grupperingar kunde dessutom bistå med lån av mat och djur när behov uppstod (Odgaard 1996, s 130).

Liknande mekanismer används för att minska skillnaderna mellan stad och landsbygd (Odgaard 1996, s 129):

Idesh-institutionen (kött för vintern) består i traditionellt utbyte av varor och tjänster mellan nära släktingar som bor i städer eller *soum*-centra [*soum* är en sekundär administrativ enhet i Mongoliet] och på landsbygden. [...] Bytet hade varit balanserat eftersom herdarna fick [andra] konsumtionsvaror för sitt kött. Men under 1990-talets kris gick balansen förlorad. Herdarna bistår oftare fattiga familjemedlemmar i städerna och tenderar att få mindre från sina urbana släktingar.

Den balanserade reciprociteten förvandlades till vad Marshall Sahlins (1972, s 193–194) kallar generell reciprocitet, dvs det faktiska biståndet skapar ett krav på motprestation vid något odefinierat framtida tillfälle. Hjälpn har också i ökad utsträckning koncentrerats på bilateralt utbyte mellan medlemmar av samma kärnfamilj (Bruun 1996, s 76).

Den genomgång av fattigdomssituationen i Mongoliet som gjordes av Världsbanken 2006 pekar på en del möjliga åtgärder för att minska sårbarheten inom boskapssektorn. Banken finansierar ett indexbaserat försäkringsprogram i tre provinser. Försäkringen utfaller när husdjursdödligheten på *soum*-nivå överskrider en viss nivå. Poängen med programmet är att de individuella herdehushållen själva får klara mindre förluster, så att de får ett incitament att förbättra sin teknik, medan försäkringen kompenserar för större inkomstnedgångar, orsakade t ex av *dzud*. Försäkringsprogrammet kan eventuellt kompletteras med att de herdehushåll som är uppenbart oskickliga köps ut och fås att lämna boskapskötseln och med åtgärder för att skapa framåtriktade länkeffekter t ex genom stöd till ökad förädling av boskapsprodukter (World Bank 2006, s 33–34).

Mongoliet är en ekonomi med klara transportnackdelar. Landet är stort och det saknar kust. Transportproblemen talar för produkter med högt enhetsvärde. En möjlighet kan vara att ta till vara det ökade internationella hälsomedvetandet och sälja ekologiska boskapsprodukter, som kött och mjölkbaserade produkter. En andra möjlighet kan vara att knyta kontakter med internationella modehus och producera distinkt ”mongoliska” högkvalitativa lädervaror eller kashmir- och ylleplagg, men detta är lättare sagt än gjort. Möjligen ligger Mongoliets komparativa fördelar just

inom kashmir- och kamelullområdet. Produktionen av sådana varor ökade under 1990-talet och vid millennieskiftet svarade Mongoliet för 25 procent av världens totala kashmirproduktion (Mattsson 2000, s 31). Kashmir är fortfarande en viktig exportprodukt (7 procent av det totala exportvärdet 2008), men produkten är känslig för prissvängningar och sedan 2008 har världsmarknadspriset gått ner avsevärt (World Bank 2009b, s 6).

5. Dåtid, nutid och framtid

De viktigaste åtgärderna ligger emellertid utanför boskaps ekonomin. Vi kan dra några slutsatser av vår genomgång av händelserna i Mongoliet runt år 2000. För det första utvecklades en ekonomi som är starkt beroende av råvaruexport. För det andra är denna ekonomi dualistisk. Exportsektorn skapar inte några framåt- eller bakåtriktade länkeffekter och därför heller ingen ytterligare formell sysselsättning. För det tredje har den ekonomiska osäkerheten ökat och därmed i motsvarande grad sannolikheten för en fattigdomsrelaterad humanitär katastrof. Allt som allt framstår den mongoliska ekonomin som mer sårbar nu än under de sista åren av socialistregimen.

Situationen måste ses i ett historiskt perspektiv. Den mongoliska ekonomin har genomgått tre olika faser: den traditionella herdeekonomin, den planerade socialistiska ekonomin och övergången till marknadsekonomin. Om man ser framåt är det inte möjligt att gå tillbaka till den traditionella ekonomin om man vill utrota fattigdomen. Det går inte heller att gå tillbaka till socialismen eftersom denna var en artificiell konstruktion som var helt beroende av Sovjetunionens existens. Då återstår endast det nuvarande alternativet, marknadsekonomin, men det är extremt svårt att inom ramen för denna skapa tillväxt utanför råvaruexportsektorn. Den är en enklav och händelserna under det senaste decenniet har skjutit ekonomin bakåt: in i traditionella självhushållsaktiviteter. Mongoliet har avindustrialiserats.

Vad som behövs är en strategi som reducerar dualismen och som skapar ömsesidiga länkeffekter mellan sektorer som stöder varandra. Statens främsta roll i den framtida utvecklingsstrategin är förmodligen å ena sidan att skapa en bättre infrastruktur, speciellt då vägar, och å andra sidan att tillhandahålla utbildning. Minskad skolgång och ökad förtida avgång orsakad av det ökade arbetskraftbehovet inom boskapssektorn undergräver utvecklingspotentialen och detta måste motverkas genom såväl generell utbildning som genom yrkesutbildning. Om inget görs riskerar Mongoliet att förlora den goda grund landet en gång hade, i form av nästan hundra procentig läs- och skrivkunnet. 2002 hade mer än 80 procent av befolkningen gått åtminstone åtta år i skolan och mer än en femtedel hade någon form av tertiärutbildning (World Bank 2006, s 36).

Samtidigt hade utbildningsstandarden på landsbygden emellertid börjat försämrats. Framför allt gällde detta de högre klasserna på sekundärstadiet. Sedan skolsystemet började omorganiseras 1997 hade antalet lärare minskat, skolor hade stängts eller "reorganiserats" och avgifter hade införts

i nomadskolorna. Resultatet av detta blev å ena sidan att eleverna lämnade skolan i förtid, å andra sidan att de kvarvarandes prestationer låg under stadselevernas (World Bank 2006, s 37–40, 2009a, s 51–52). Detta betyder i sin tur att det är svårt för barn och ungdomar på landsbygden att ta sig ur boskaps ekonomin och in i sysselsättningar som ger högre inkomster, i den utsträckning sådana näringar nu existerar. Mongoliet utgör en slående illustration till omvändningen av den tes som framfördes i Colin Clarks (1940) klassiska bok *The Conditions of Economic Progress*: att när ett lands per capitainkomst ökar, minskar samtidigt primärsektorns betydelse för såväl produktionen som sysselsättningen. Mongoliet började avindustrialiseras när kommunismen föll. Den existerade industristrukturen klarade inte av att producera till världsmarknadspriser utan var helt och hållet beroende av tullskydd för sin existens.

Mongolerna hade inte mycket att välja på när kommunismen kollapsade. Det enda alternativ som återstod var marknadsekonomin och det gick inte heller att styra hastigheten i övergången. En statlig sektor som i ett slag berövas såväl intäkter som styrmedel kan inte göra mycket för att bromsa marknadskrafterna. Om detta kan man tycka vad man vill (se t ex Griffin 1995 och Rossabi 2005), men det är ett faktum. Mongoliet kastades in i en situation fullt jämförbar med 1930-talets depression (Lundahl 2003, s 8) och situationen förvärrades av de fruktansvärda vintrarna runt millennieskiftet. Övergången till marknadsekonomin blev inte mild. Därefter hade det emellertid gått att göra mer. Framför allt hade man inte bort låta de befintliga kollektiva eller kooperativa försäkrings- och riskdämpningsmekanismer som åtminstone till en del hade kunnat bidra till att mildra konsekvenserna av naturkatastrofen eroderas. Detta är en läxa för framtiden.

Här kan mineralintäkterna komma till pass. Att direkt minska den ekonomiska osäkerheten genom statliga ingripanden är svårt, eftersom det kräver stora finansiella resurser. Naturligtvis går det att skapa katastroflager och varningsmekanismer, men ett modernt socialförsäkringssystem ligger fortfarande i framtiden och det nuvarande systemet har dålig träffsäkerhet. Medan 70 procent av alla hushåll som fick någon form av socialhjälp i början av 2000-talet inte klassificerades som fattiga misslyckades systemet med att spåra 40 procent av de fattiga och de med högre inkomster fick mer än de med lägre (World Bank 2006, s 53). Antagligen är det bättre att satsa resurser på att omfördela frukterna av tillväxten i något slags omfördelning-med-tillväxtstrategi (*redistribution-with-growth*) (Chenery m fl 1974), dvs en strategi som ökar människornas förmåga att på längre sikt producera tillräckligt för att de ska kunna klara sig på egen hand. Det kommer inte att gå att stampa fram en industrisektor ur marken på kort sikt. Utbildning blir då en viktig utvecklingskomponent, liksom transport, men utveckling av lämpliga tekniker som gör det möjligt att öka produktiviteten i såväl traditionella som icke-traditionella aktiviteter kommer också att krävas, liksom stöd till investeringar av småskaliga producenter via t ex mikrokrediter. Denna strategi inbegriper också en rimlig balans mellan olika geografiska

regioner, så att risken för framtida konflikter minimeras. Även här kommer utbildningen att ha en viktig roll, eftersom lika tillgång till utbildning bidrar till lika villkor även i det ekonomiska livet.

Auty, R M (1993), *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*, Routledge, London och New York.

Auty, R M (1998), *Resource Abundance and Economic Development. Improving the Performance of Resource-Rich Countries*, Research for Action 44, UNU/World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsingfors.

Baldwin, R E (1963), "Export Technology and Development from a Subsistence Level", *Economic Journal*, vol 73, s 80-92.

Batjargal, Z (2000), "Ways of Ensuring the Ecological Sustainability in Mongolia in the Era of Globalization", International Conference on Human Security, 8-10 maj 2000, Ulaanbaatar.

BirdLife Asia (2009), *Safeguarding Important Areas of Natural Habitat in Mongolia alongside Economic Development*, World Bank, Washington, DC.

Blomqvist, H och M Lundahl (1992), *Ekonomisk utveckling*, SNS Förlag, Stockholm.

Bruun, O (1996), "The Herding Household: Economy and Organization", i Bruun, O och O Odgaard (red), *Mongolia in Transition. Old Patterns, New Challenges*, Curzon Press, Richmond, Surrey.

Bruun, O och O Odgaard (1996), "A Society and Economy in Transition", i Bruun, O och O Odgaard (red), *Mongolia in Transition. Old Patterns, New Challenges*, Curzon Press, Richmond, Surrey.

Bruun, O, P Ronnås och L Narangoa (1999), *Mongolia. Transition from the Second to the Third World*, Sida, Stockholm.

Caves, R E och R H Holton (1959), *The Canadian Economy: Prospect and Retrospect*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Chenery, H, M S Ahluwalia, C L G Bell, J H Duloy och R Jolly (1974), *Redistribution with Growth. Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*, Oxford University Press, London.

Clark, C (1940), *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan, London.

Corden, W M och J P Neary (1982), "Booming Sector and Dutch Disease Economics: A Survey", *Economic Journal*, vol 92, s 826-844.

Dagvadorj, C (2000), "Social Challenges to Human Security", International Conference on Human Security in a Globalized World, 8-10 maj 2000, Ulaanbaatar.

Findlay, R och M Lundahl (1999), *Resource-Led Growth - A Long-Term Perspective: The Relevance of the 1870-1914 Experience for Today's Developing Economies*, Working Paper 162, UNU/World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsingfors.

Gilberg, R och J-O Svantesson (1996), "The Mongols, Their Land and History", i Bruun, O och O Odgaard (red), *Mongolia in Transition. Old Patterns, New Challenges*, Curzon Press, Richmond, Surrey.

Government of Mongolia och UNDP (United Nations Development Programme) (2000), *Human Development Report Mongolia 2000*, Ulaanbaatar.

Government of Mongolia och UNDP (United Nations Development Programme) (2003), *Human Development Report Mongolia 2003*, Ulaanbaatar.

Griffin, K (red) (1995), *Poverty and the Transition to a Market Economy in Mongolia*, Macmillan, Basingstoke.

Gunnarsson, C och M Lundahl (1996), "The Good, the Bad and the Wobbly: State Forms and Third World Economic Performance", i Lundahl, M och B J Ndulu (red), *New Directions in Development Economics*, Routledge, London och New York.

Hirschman, A O (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven och London.

Hirschman, A O (1977), "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples", i Nash, M (red), "Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert F Hoselitz", *Economic Development and Cultural Change*, vol 25, supplement, s 67-98.

Htun, N (2000), "Opening Session Address", International Conference on Human Security in a Globalized World, 8-10 maj 2000, Ulaanbaatar.

IMF (2008), *Mongolia: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report 08/201, IMF, Washington, DC.

Lundahl, M (1997a), "Inside the Predatory State: The Rationale, Methods, and Econo-

REFERENSER

- mic Consequences of Kleptocratic Regimes”, *Nordic Journal of Political Economy*, vol 24, s 31-50.
- Lundahl, M (1997b), ”The Economics of Kleptocracy: Some Reflections on Under-Development and the Predatory State”, i Roy, K C, H C Blomqvist och I Hossain (red), *Development that Lasts*, New Age International Publishers, New Delhi.
- Lundahl, M (2003), ”Ekonomiska reformer i Mongoliet”, *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, vol 56, s 7-16.
- Mattsson, S (2000), *Livestock and Crop Economy in Transition – Agricultural Reforms in Post-communist Mongolia*, Minor Field Study Series 110, Nationalekonomiska institutet, Lunds universitet.
- Odgaard, O (1996), ”Living Standards and Poverty”, i Bruun, O och O Odgaard (red), *Mongolia in Transition. Old Patterns, New Challenges*, Curzon Press, Richmond, Surrey.
- Olson, M (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Olson, M (1982), *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven och London.
- Rossabi, M (2005), *Modern Mongolia: From Khans to Commissars to Capitalists*, University of California Press, Berkeley.
- Sahlins, M (1972), *Stone Age Economics*, Atherton, Chicago och New York.
- The Economist* (2000), ”Mongolia. The Nomads’ Despair”, 29 april 2000.
- Väyrynen, R (1996), ”The Age of Humanitarian Emergencies”, artikel till UNU/WIDER-Queen Elizabeth House, Oxford Meeting on ”The Political Economy of Humanitarian Emergencies”, 6-8 oktober 1996, Helsingfors.
- World Bank (2004), *Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank for Mongolia*, Report No 28419-MOG, 5 april 2004, Washington, DC.
- World Bank (2006), *Mongolia Poverty Assessment*, Report 35660-MN, 13 april 2006, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2009a), *Mongolia, Consolidating the Gains, Managing Booms and Busts, and Moving to Better Service Delivery. A Public Expenditure and Financial Management Review. Volume I: Core Report*, 2 januari 2009, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2009b), *Mongolia Quarterly*, februari 2009, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2009c), *Mongolia Monthly Economic Update*, maj 2009, World Bank, Washington, DC.
- World Bank och PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility) (2007), *Foundation for Sustainable Development: Rethinking the Delivery of Infrastructure Services in Mongolia*, Washington, DC.