

Världssvälten*

Världssvälten problem är inte i första hand en fråga om den totala livsmedelstillgången och antalet munnar att mätta. I en bytesekonomi är det istället den mekanism genom vilken människorna tillgodogör sig de tillgängliga tillgångarna som har avgörande betydelse. Lösningen på världens livsmedelsproblem måste därför handla om mycket annat än mat, menar Sen.

Jag har blivit tillfrågad vad jag betraktar som det främsta ekonomiska problemet i världen i dag. Jag är inte säker på hur jag skall besvara en fråga av detta slag, eftersom det finns många olika sätt att rangordna ekonomiska problem. Men om man ser till graden av elände och lidande som skapas, finns det förvisso få problem som kan jämföras med den omfattande svälten i världen i dag. Även enligt en försiktig uppskattning lider omkring en halv miljard människor i världen konstant av allvarlig undernäring [Aziz s 108, 123 1975]. Därutöver drabbas ett stort antal människor i olika delar av världen med beklämmande regelbundenhet av hungersnöd, som driver många i graven och försvagar andra.

Den ihållande hungersnöden antas ofta vara ett resultat av stark befolkningstill-

växt. Detta är inte någon ny synpunkt. Robert Malthus brukar visserligen få äran av att ha identifierat farorna med ohämskad befolkningstillväxt, men i stort sett samma oro uttrycktes mer än två tusen år tidigare av Aristoteles i hans *Politiken*: "Om befolkningstillväxten inte begränsas (och detta är fallet i de flesta av våra nu existerande stater) är fattigdom ett oundvikligt resultat" [Barker s 59 1948]. I praktiken upprepade Malthus denna hävdvunna visdom just när dess grundvalar skakades av de enorma tekniska möjligheter som öppnades genom den industriella revolutionen. Det råder emellertid föga tvivel om att det trots fortsatta tekniska framsteg ligger mycket i denna enkla aristoteliska visdom och den snabba befolkningstillväxten är förvisso en av de faktorer som bidrar till svältproblemet i många länder i världen.

Efter att ha sagt detta måste man emellertid fråga sig huruvida det faktum att befolkningen växer snabbare än livsmedelstillgångarna är den bästa utgångspunkten för en analys av dagens svältproblem. Jag tror inte det. I praktiken har till och med de fattiga, underutvecklade ekonomierna en livsmedelsproduktion som allmänt tenderar att växa snabbare än befolkningen. Detta gäller också de större underutvecklade regionerna i

* Artikeln är baserad på ett radioföredrag i BBC till tvåhundraårsminnet av Adam Smiths "Wealth of Nations".

Professor AMARTYA SEN, tidigare vid Delhi University, upprätthåller sedan 1971 en professur i nationalekonomi vid London School of Economics. Han är en av världens ledande auktoriteter på såväl tillämpad som teoretisk välfärdsekonomi, och har bl a utgivit böckerna "Choice of techniques", "On economic inequality" och "Employment, technology and development".

världen i deras helhet, möjligen med undantag för Afrika [Aziz 1975, tab 2, s 116; Buchholz]. Visserligen har några länder haft en snabbare tillväxt i befolkningen än i livsmedelsproduktionen, men problemet med den ihållande och tilltagande svälten har inte varit begränsat till dessa länder. Det finns betydligt mera att ta hänsyn till i denna fråga än det aritmetiska sambandet livsmedel dividerat med befolkning.

Hunger och förfoganderätter

Vi bör först ställa en grundläggande fråga: Hur skaffar sig en människa mat? I en ekonomi där folk konsumerar det de själva producerar ger inte denna fråga särskilt mycket. Men i en ekonomi med arbetsfördelning och byte måste vi ta i beaktande vad en person har att erbjuda i byte och vilka varor — inklusive mat — han kan få genom detta byte. Det centrala i detta är det system av "förfoganderätter" som en bytsekonomi erbjuder medlemmarna i ett samhälle där vara bytes mot vara och arbete mot varor. Detta bytessystem är beroende av en svåröverskådlig uppsättning institutioner, regler, traditioner, teknik, ägandeförhållanden osv och det är denna helhet som är avgörande för om vissa grupper i ett samhälle drabbas av svält eller undgår den. Det system enligt vilket förfoganderätter

"Att den totala livsmedelstillgången per capita inte var så påtagligt låg, var inte någon tröst för dem vars förfoganderätter hade ändrats radikalt och som hölls borta från de livsmedel som faktiskt fanns."

bytes, återspeglas delvis i relativpriserna på varor och tjänster, men delvis också i andra förhållanden som kännetecknar bytets karaktär, såsom monopolinslag el-

ler risken för arbetslöshet. På plussidan står olika slag av socialförsäkringar — där de existerar — såsom arbetslöshetsersättning och andra sociala förmåner. En människas förmåga att skaffa sig mat är beroende av hela detta system och återkommande svält lika väl som tillfällig hungersnöd kan bara förstås genom en analys av dessa förfoganderätters karaktär och förändringar i dessa över tiden.

Ett exempel kan vara klagörande. Ta svälten i Bengalen 1943 då minst en och en halv miljon människor dog; en del uppskattningar sätter dödssiffran till det dubbla. Visserligen var det en viss nedgång i tillgången på livsmedel per capita i Bengalen under 1943 jämfört med föregående år, men siffran var inte exceptionellt låg och mängden livsmedel per person var faktiskt betydligt lägre 1941 än 1943. Ändå var det ingen hungersnöd alls 1941, men århundradets största hungersnöd 1943. Varför?

Det system enligt vilket förfoganderätter kunde bytas hade förändrats dramatiskt under mellantiden. Den ekonomiska expansion som kriget framkallat hade ökat köpkraften hos vissa grupper utan att andra påverkats alls. Medan vissa grupper kunde efterfråga mera och bidrog till prishöjningar, fick andra enbart bära bördan av denna förändring. Den grupp där svälten skördade flest offer var framför allt jordbruksarbetarna, som drabbades av de våldsamma prishöjningarna på ris mellan en högsäsong och nästa, eftersom deras inkomster var ojämnt fördelade över året. Lönerna under högsäsongen lyckades aldrig kompensera de höjningar i livsmedelspriserna som skulle komma. Dessutom förlorade en del människor sina arbeten av olika skäl, däribland genom en cyklon, genom en svampsjukdom som drabbade skörden och genom att fartyg av militära skäl flyttades bort från områden med strategisk betydelse. Armodets och hungerdö-

dens klassammansättning återspeglar dessa förändringar i bytesförhållandena. Att den totala livsmedelstillgången per capita inte var så påtagligt låg, var inte någon tröst för dem vars förfoganderätter hade ändrats radikalt och som hölls borta från de livsmedel som faktiskt fanns [Sen 1977; Sen 1976]. Slutligen drevs priserna i höjden av spekulationsköp och undanhållanden av livsmedel i vinningssyfte och av hamstring orsakad av allmän panik. Därigenom ställdes ännu flera människor utan mat. Att de bengaliska, indiska och brittiska regeringarna misslyckades i sin politik hade många sammansatta orsaker, men en kolartro på statistiken över livsmedelstillgången per capita — "ingen egentlig livsmedelsbrist" — bidrog förvisso till den försörjningspolitiska förvirringen.

Makten över maten

Frågan om förfoganderätter och byte gäller inte bara hungersnöd utan också ständigt svält och undernäring. Det finns en hel del som tyder på att ökad livsmedelsproduktion ofta har följts av en utveckling mot mera ojämn fördelning av inkomster och real köpkraft [Frankel 1971; Griffin 1972], och förbättringar i tillgången på mat per capita har inte alltid minskat hungern. Frågan om makten över den tillgängliga maten måste klart skiljas från tillgången som sådan och snabb ökning i en grups köpkraft kan till och med få andra grupper att sjunka djupare ned i svälten. Problemet är särskilt aktuellt i tidigare stadier av ekonomisk utveckling. I traditionella förkapitalistiska ekonomier med bondejordbruk och direkt konsumtion av den egna produktionen utgör inte bytessystemet något hinder mellan munnarna och maten. Allt eftersom bytets och arbetsfördelningens omfattning växer blir frågan om existerande förfoganderätter allt allvarligare. Systemet med avlönat arbete i stället för ar-

bete inom familjens ram gör att en mycket stor grupp av befolkningen blir speciellt känslig för bytesekonomins nycker. En torka eller en översvämning kan leda till total arbetslöshet för en del jordlösa arbetare och för dem blir det inte ett partiellt misslyckande utan en total katastrof.

På senare stadier i den ekonomiska utvecklingen skulle naturligtvis detta problem klaras av med hjälp av ett socialförsäkringssystem och i synnerhet av arbetslöshetsersättningar. Men det finns ett skede där den tidigare familjebaserade ekonomin, utan mera omfattande arbetsfördelning och varubyte, är död och där det sociala trygghetssystemet ännu inte införts. I denna fas blir klyftan mellan tillgängliga livsmedel och makten över dem ett akut problem. Lösningen på världens livsmedelsproblem måste handla om en hel del annat än mat.

"Det finns en hel del som tyder på att ökad livsmedelsproduktion ofta har följts av en utveckling mot mera ojämn fördelning av inkomster och real köpkraft och förbättringar i tillgången på mat per capita har inte alltid minskat hungern."

Det kanske är värt att notera i detta sammanhang att frånvaron av svält i de rika, utvecklade ekonomierna i världen inte så mycket är ett resultat av dessa ekonomiers allmänna välstånd utan mera av att alla garanteras en minimiinkomst genom ett socialförsäkringssystem. Även i de rika länderna finns det folk som inte tjänar tillräckligt genom marknadsmekanismerna för att kunna köpa livsmedel — ett faktum som knappast behöver betonas i det arbetslöshetsdrabbade Storbritannien av i dag — och de undgår hunger just genom de modifikationer i bytessystemet för förfoganderätter som

sker genom socialförsäkringssystemet. När vi letar efter garantier mot svält får vi inte bara titta på sambandet mellan befolkning och livsmedel eller nationalinkomststatistiken utan också på de institutionella metoderna att ge varje människa rättighet till den mat han eller hon behöver.

I socialistländer som Sovjetunionen eller Kina skapas samma system av rättigheter till mat genom garanterad sysselsättning. På grund av de begränsningar i valet av arbete som ett sådant system medför skulle de flesta västekonomier inte vilja betrakta detta som ett allvarligt alternativ för denna del av världen. Samtidigt råder det föga tvekan om att ett system med garanterad sysselsättning är mera effektivt ur produktionssynpunkt än garanterad inkomst utan sysselsättning. Arbetslösheten medför två slag av förluster: 1) ingen inkomst för den som dräbas, vilket är en tragedi för honom och 2) inget bidrag till produktionen från honom, vilket är en tragedi för samhället. Ett system med arbetslöshetsersättning tar hand om det förra problemet och utgör ett stort framsteg i kampen mot hunger och fattigdom, men det löser inte det andra problemet.

Två alternativ

En fattig ekonomi har inte råd att ha ett anständigt system med arbetslöshetsersättning och social trygghet — det ligger normalt utanför dess förmåga att ge folk inkomst utan att dessa producerar någonting alls. För dessa ekonomier återstår i huvudsak två alternativ. Det ena är att slå in på den kinesiska vägen för ekonomisk utveckling med garanterad inkomst och mat men med ett ekonomiskt system som bygger på offentlig fördelning av arbete åt individerna. Kinas metod att förhindra svälten tycks ha varit mycket framgångsrik, men att lyckas lika bra med den metoden utan motsvarande po-

litiska förändringar är inte lätt. Det andra alternativet är att vara mindre ambitiös och försöka vidga förfoganderätternas omfattning genom en snabb sysselsättningsinriktad tillväxt kompletterad med särskilda insatser om och när det inträffar en kraftig nedgång i någon grups köpkraft på grund av exempelvis torka eller översvämning. Denna strategis eventuella framgång kommer naturligtvis att vara beroende av de särskilda ekonomiska omständigheterna i landet i fråga och vitt skilda erfarenheter kan iakttagas i världen i dag.

”... frånvaron av svält i de rika, utvecklade ekonomierna i världen inte så mycket är ett resultat av dessa ekonomiers allmänna välstånd utan mera av att alla garanteras en minimiinkomst genom ett socialförsäkringssystem.”

Vilken metod man än väljer kan problemet att undvika hunger knappast överlämnas åt marknadskrafternas vanliga funktioner. Detta är kanske intressant att notera i samband med tvåhundraårsjubileet av publiceringen av Adam Smiths *Wealth of Nations*. På grund av sin rekommendation om fri handel har *Wealth of Nations* ofta citerats som försvar för en politik som innebär att man inte gör något åt en svältsituation. I samband med en hungersnöd som 1812 höll på att utvecklas i provinsen Bombay framhöll Bombays guvernör i ett speciellt memorandum att han på grund av sin anslutning till de ekonomisk-politiska idéer som framfördes i *Wealth of Nations* helst såg att problemen överlämnades åt marknadskrafterna [Report . . .; Aykroyd 1974 s 53—54]. Det vore intressant att veta vad Adam Smith skulle ha tyckt om detta — han dog tjugotvå år tidigare. Det ligger dock nära till hands att tro att han

var alltför pragmatisk för att motsätta sig hjälp till svältande människor på grund av några perifera ekonomiska principer med begränsad giltighet i detta speciella sammanhang. I själva verket var ju Adam Smiths inställning till fattiglagarna både human och pragmatisk. Han kritiserade de umbäranden som fattiglagarna ledde till, men hade inga invändningar mot myndigheternas skyldigheter att sörja för de fattiga [Smith 1954 band 3, s. 123—127]. Kontrasten med Robert Malthus, som var fiendlig till systemet med fattigvård som sådant, är uppenbar.

Domedagsprofeternas felsyn

Vad som kanske är viktigare att notera är den vikt som Adam Smith lade vid hur bytesförhållandena mellan varor fastställdes och deras roll för graden av välstånd och umbäranden. I en ekonomi med byte och arbetsfördelning kan vi inte komma bort från denna centrala fråga och varje försök att analysera svältens med hjälp av totalsiffror för befolkning och livsmedel är dömt att misslyckas.

Denna fråga har fått extra betydelse nyligen genom en plötslig explosion av larmrapporter om att befolkningstillväxten oundvikligen går förbi livsmedelstillgångarna — det som brukar kallas världssvält på grund av överbefolkning. Det ligger en verklig fara i att vi i vår strävan att få livsmedelstillgångar och befolkning att stämma överens tappar bort den avgörande roll som spelas av den bytesmekanism som står mellan livsmedelstillgångarna och människornas faktiska möjligheter att få del av dem. Det ligger enligt min mening en betydande överdrift i att i den tillgängliga statistiken inläsa en kommande domedag genom bristen på balans mellan befolkning och livsmedel. Detta behöver i sig själv inte vara särskilt upprörande: När allt kommer omkring har mången strävan som

grundats på missuppfattningar lett till storslagna framsteg i det förgångna. Men denna överdrift medför att uppmärksamheten dras från arbetsfördelningens och bytets centrala roll till förmån för räkning av skäppor vete och det totala antalet munnar att mätta och att man ger sig hän åt oändliga divisioner med dessa siffror. Man kan visserligen lättfattligt och enkelt utföra denna rent aritmetiska fördelning, men det verkliga ekonomiska problemet med fördelningen av mat mellan människor är beroende av ett komplicerat bytessystem för förfoganderätter och är alltså institutionellt till sin karaktär. Det är detta förhållande som måste bli det centrala i ett realistiskt angrepp på frågan om svält och hungersnöd.

”Det ligger en verklig fara i att vi i vår strävan att få livsmedelstillgångar och befolkning att stämma överens tappar bort den avgörande roll som spelas av den bytesmekanism som står mellan livsmedelstillgångarna och människornas faktiska möjligheter att få del av dem.”

Jag vill sluta med en personlig anmärkning. Under hungersnöden i Bengalen 1943 var jag en pojke på tio år. Jag har plågsamma minnen av ändlösa rader av utmärglade män, kvinnor och barn — mer skelett än levande människor — som drog omkring på jakt efter föda. Jag minns vägar fulla med lik. Jag talade med många — arbetarfamiljer, skörde- delare, fiskare m fl — som alla hade förlorat sina utkomstmöjligheter. När jag i dag tittar på statistiken från denna period är det dem jag ser i tabellerna över nöd och dödlighet. Jag ser dem i diagrammen över de epidemier som följde i svältens spår, liksom i tabellerna över de dramatiska förändringarna i relativpriser och löner. Men jag ser dem inte i

tabellerna över tillgången på livsmedel per person. Index för livsmedelstillgången per capita med 1941 som 100 var år 1943 uppe i 109. Samtidigt som livsmedelstillgången var god gick människor under, och detta problem kvarstår än i dag.

Översättning: Kerstin Lundgren

Referenser

Aziz, S., utg, [1975], *Hunger, Politics and Markets: The Real Issues in the Food Crisis*, New York University Press
 Aykroyd, W. R., [1974], *The Conquest of Famine*, Chatto & Windus, London
 Barker, E., övers, [1948], *The Politics of Aristotle*, Clarendon Press, Oxford

Buchholz, H. L., [1975], "Current Economic Aspects of World Food Production and Consumption", *Economics: A Biannual Collection of Recent German Contributions in the Field of Economic Science*, årg 11
 Frankel, F. R., [1971], *India's Green Revolution: Economic Gains and Political Casts*, Princeton University Press
 Griffin, K., [1972], *The Green Revolution: An Economic Analysis*, United Nations Research Institute for Social Development, Genève *Report of the Indian Famine Commission 1880*
 Sen, A., [1976], *Poverty and Famines*, en studie för ILO World Employment Programme
 Sen, A., [1977], "Famines, Food Availability and Exchange Entitlements: The Case of the Bengal Famine", *Cambridge Journal of Economics*, årg 1
 Smith, A., [1954], *The Wealth of Nations*, Everyman's Library, Dent & Sons, London