

ARNE BIGSTEN

Myrdal och biståndet

Gunnar Myrdal hävdade i Ekonomisk Debatt 8/80, att Sverige borde inrikta sitt u-landsbistånd på ren katastrofhjälp i stället för utvecklingshjälp. Om man tolkar Myrdal på så sätt att han menar att man bör satsa på de fattigaste länderna och på åtgärder som i första hand gynnar de fattigaste grupperna i u-länderna, representerar Myrdals "nytänkande" en redan etablerad utveckling. Men det skulle skapa stora svårigheter för u-länderna om i-ländernas bistånd helt inriktades på katastrofhjälp, menar Arne Bigsten, som också söker visa statistiskt att utvecklingen för u-ländernas del inte varit ensidigt negativ under 1960- och 1970-talen.

I en artikel med titeln "Nödhjälp i stället för utvecklingsbistånd" i *Ekonomisk Debatt* 8/80 berättar Gunnar Myrdal, att han ändrat inställning till vårt u-landsbistånd. När en auktoritet som Myrdal tar till orda lyssnar man alltid med intresse. Hans storverk *Asian Drama* var den bok som kanske mer än någon annan fick mig att intressera mig för utvecklingsproble-

matiken, och hans genuina engagemang för världens fattiga har varit betydelsefullt både på det akademiska och politiska fältet. När han nu säger att han tänkt om i väsentliga frågor, finns det därför all anledning att ta upp hans argumentation till granskning.

Myrdal vill inte att vi skall minska biståndet, men att det skall få en annan inriktning. Han menar att vi bör satsa alla våra biståndspengar på "fattighjälp och katastrofhjälp". Det bör bli bli "mer av den typ som ges genom Röda Korset, Rädda barnen och Lutherhjälpen". Vi bör dessutom kontrollera biståndsmottagarna bättre för att förhindra att pengarna försvinnas. I samma syfte bör vi också välja mottagarländer med större omsorg och prioritera "progressiva länder".

Utgångspunkten i Myrdals resonemang är att nöden i de underutvecklade länderna är "ofantlig". Han ger inga siffror men räknar upp ett antal svåra problem som förvisso finns i u-länderna. Myrdal menar att det värsta problemet är svälten, och på den punkten måste man naturligtvis hålla med honom.

Myrdal uttalar skepsis mot viss statistik från u-länderna, men den som finns kan kanske ändå ge en viss indikation på hur utvecklingen varit. Man finner, när man studerar denna, att utvecklingen fram till mitten av sjuttioalet inte var så ensartat negativ som Myrdal verkar

mena. Tillväxten i u-ländernas per capita-inkomster var under 50- och 60-talen snabbare än någonsin tidigare. Morawetz ([1977], s 67) anger siffran 3,4 procent per år under perioden 1950 till 1975. Under sjuttioalet har tillvaxttakten minskat, speciellt i de allra fattigaste länderna, men trots detta ökade per capita-inkomsterna för den fattigaste gruppen av länder (med en per capita-BNP under 360 dollar per år 1978) med 1,4 procent per år under perioden 1970-78 (World Bank, [1980]).

Det är naturligtvis farligt att bara se på genomsnitt när man skall bedöma utvecklingen. För att kunna säga något mera bestämt om välfärdsförändringar bör man också se på hur inkomstfördelningen och andra välfärdsindikatorer utvecklats. Jag har själv gjort en översikt av det studier som gjorts om förändringar i inkomstfördelning i tredje världen (Bigsten, [1979]). Man finner, att även om några länder har haft både positiv utveckling av inkomster och fördelning, har många fått en ojämnare inkomstfördelning. I de flesta fall har dock inte de *absoluta* inkomsterna för de fattigaste försämrats, även om så skett i vissa asiatiska länder. Under de senaste åren har detta inträffat även i en del afrikanska länder. I allmänhet är det svårt att få tag på bra tidsseriedata om inkomstfördelning i dessa länder, varför resultaten bör bedömas med en viss försiktighet.

Det kan därför också vara värt att se på ytterligare statistik över faktorer som är relevanta för välfärdsutvecklingen. Låt oss på nytt koncentrera oss på gruppen av de allra fattigaste länderna, eftersom dessa haft den sämsta utvecklingen och samtidigt är i störst behov av förbättringar. Förväntad livslängd ökade mellan 1960 och 1978 i dessa länder från 42 år till 50 år, vilket i första hand avspeglar en sjunkande barnadödlighet. Antal läkare per capita fördubblades och andelen av de relevanta årskullarna som går i grundskolan ökade från 54 procent till 77 procent under samma period. Dessa faktorer ger en viss indikation på att stora grupper ändå uppnått vissa förbättringar. Även om biståndet naturligtvis

inte varit någon avgörande faktor i sammanhanget, är det väl inte uteslutet att det ändå haft en viss positiv effekt.

Trots allt har dock Myrdal rätt i att hundratals miljoner människor i u-länderna fortfarande svälter. Frågan är om man mot denna bakgrund bör dra den slutsats om biståndets inriktning som Myrdal gör. På denna punkt är jag tveksam. Det beror till stor del på vad Myrdal egentligen menar med "nödhjälp".

Rubriken och delar av uppsatsen ger intrycket att Myrdal menar att biståndet skall satsas helt på katastrofhjälp och punktinsatser av den typ som Röda Korset utför. Jag menar att man kan ifrågasätta om man kan fördela så värst mycket större kvantiteter hjälp på det sättet än vad man gör i dag. Jag misstänker dessutom att svinnet vid massiv hjälp i denna form skulle bli minst lika stort som vid traditionellt bistånd. Myrdal pekar själv på erfarenheter från Bangladesh i sin artikel.

Jag är övertygad om att om man vill förhindra att folk svälter, är direkt stöd till utvecklingen av jordbruket en säkrare och effektivare metod än ren nödhjälp. Man når också bättre långsiktiga resultat den vägen.

Läser man vidare i Myrdals artikel, verkar det inte heller som om han anser att vi skall begränsa biståndet till ren nödhjälp, utan att vi också skall satsa på traditionellt bistånd. Han argumenterar nämligen för att vi i nuvarande situation skall förebygga nöden, dvs satsa på "vad vi med enklaste medel kan göra för att höja produktionen av föda och konservera den bättre, för att utvidga bruket av latriner, för att skaffa fram rent vatten, likaså, i den mån det går, för att öka möjligheten för de fattigastes barn att få sin hälsa lite förbättrad och för att understödja en kanske något mer rättvriden skolutbildning. Detta tillsammans med försörjning med och spridning av preventivmedel kan få kräva hela den del av vårt bistånd som vi kunde kalla utvecklingsbistånd. De industriella utvecklingsprojekten är jag beredd att slopa som biståndsprojekt."

De synpunkter som Myrdal här fram-

for är vare sig originella eller nya. Snarare är det så att medvetenheten om att tillväxtens frukter inte har kommit de fattigaste till del i den utsträckning som man hade väntat sig, har gjort att åtminstone utvecklingsekonomer allt mer betonat behovet av åtgärder direkt inriktade på de fattigaste grupperna. (Se exempelvis min presentation av ILO:s basbehovsstrategi i *Ekonomisk Debatt* 77/4.) Det som Myrdal argumenterar för kan knappast betecknas som "nödhjälp". Snarare är det utvecklingsbistånd av en typ som redan bedrivs i stor utsträckning.

En av Myrdals huvudpoänger är att många u-länder styrs av exploaterande regimer och att korruptionen är omfattande. Han betonar också att dessa faktorer är starkt utvecklingshammande, och på denna punkt är jag helt överens med Myrdal. Frågan är bara vilka slutsatser man skall dra av denna vetenskap. Myrdal argumenterar för en strängare övervakning av biståndet, men jag tror inte man skall inbilla sig att man kan komma särskilt långt på denna väg. Den korruption som förekommer är i de flesta fall inte så uppenbar att den kan elimineras utifrån och i många fall rör det sig om att makthavare utnyttjar sin position på ett sätt som inte är direkt lagstridigt, om än ytterst oetiskt.

Den centrala frågan i sammanhanget är när korruption i ett land har gått så långt att man måste börja ifrågasätta det meningsfulla i att ge bistånd över huvud taget. Detta har alltså med ländervalet att göra. Här för Myrdal fram Tanzania som ett exempel på ett land som skulle vara mera förtjänt av stöd än andra, eftersom Nyerere är en "hängiven idealist".

Det förefaller mig rimligare att låta den faktiskt förda politiken och dess resultat stå i centrum. Granskar man Tanzania utifrån dessa utgångspunkter blir resultaten mera nedslående. Korruptionen i landet förefaller vara mycket utbredd, även om Nyereres heder inte är satt i fråga, och de ekonomiska resultaten man uppnått med den förda politiken har i många avseenden varit dåliga (se t ex SI-

DA:s senaste landanalys Ståhl [1980]).

Jag vill inte på något sätt förorda att vi skulle sluta med bistånd till Tanzania. Det är ett av världens fattigaste länder. Däremot tror jag det är farligt att välja biståndsmottagare efter vad dessa säger sig ha för mål. Behov och faktiska resultat bör ligga till grund för besluten.

I det läge som många u-länder nu befinner sig skulle en neddragning av biståndet få mycket allvarliga konsekvenser. Myrdal önskar inte en sådan neddragning.

Om man tolkar hans artikel som en argumentation för nödhjälp i snäv bemärkelse, tror jag också att effekterna kommer att bli mycket negativa både på kort och lång sikt. För att hålla folks standard uppe i dagens u-länder måste trots allt samhällsmaskineriet fungera. (Det gäller också för att nödhjälp skall kunna distribueras på ett effektivt sätt. Se tex situationen i Uganda.) I ett läge där mer än 2/3 av Tanzanias utvecklingsbudget (ungefär motsvarande bruttoinvesteringarna) finansieras med hjälp av bistånd, mest från Världsbanken, kan man inte utan mycket allvarliga konsekvenser dra undan eller drastiskt reducera detta stöd. Utbildningen är tex i de flesta länder den klart största posten i budgeten, och om kommunikationer och administration inte fungerar kan man inte hjälpa regioner och grupper som svälter.

Slutligen, om man i stället tolkar Myrdals artikel som en argumentering för en koncentration av biståndsinsatserna på områden som är väsentliga för de fattigaste grupperna i samhället finns det föga att invända. I så fall representerar dock inte artikeln ett så radikalt nytänkande som dess rubrik ger sken av.

Referenser

- Bigsten, A., [1977] "Utvecklingsstrategi för basbehov", *Ekonomisk Debatt*, årg 5, nr 4
 - [1979], "Distribution and Development: A Survey of Empirical Evidence", *Discussion Paper no 268*, Institute for Development Studies, University of Nairobi, Nairobi
 Morawetz, D., [1977], *Twenty-five Years of Economic Development 1950 to 1975*, John Hopkins University Press, Baltimore

Myrdal, G., [1980], "Nödhjäl i stallet för utvecklingsbistånd", *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 8
Ståhl, M., [1980], *Tanzania Landanalys*, SIDA,

Stockholm
World Bank, [1980], *World Development Report, 1980*, Washington DC