

Att värdera svenskt bistånd

I *Ekonomisk Debatt* nummer 6/73 diskuterades u-landsproblem i flera inlägg. I denna not begränsar jag mig till att kommentera tre problem med anknytning till svenskt bistånd som berördes av Göran Ohlin och Peter Svedberg.

1. Göran Ohlins artikel gällde u-ländernas skulder, men författaren kom i förbigående även in på biståndsvärdering och skriver att när man ska avgöra huruvida ett u-landsprojekt är lönsamt eller inte måste man "helt enkelt använda något slags system för 'skuggpriser' som uttrycker samhällets kostnader och vinster bättre än rådande (snedvridna) priser. Gäller det att avgöra om utländsk upplåning lönar sig eller inte, är det naturligt att försöka ta världsmarknadspriserna som utgångspunkt. Detta är också innebörden av de projekteringsmetoder som de senaste åren utvecklats inom UNIDO och OECD."

Ohlin har förvisso rätt när det gäller OECD-ekonomerna [Little-Mirrlees 1968 och 1972] men knappast beträffande

UNIDO-ekonomernas arbete [UNIDO u.å.]. Skillnaden i angreppssätt har stor betydelse för värdering av svenskt bistånd, eftersom Sverige ger till länder som Kuba och Nordvietnam, som med eller mot sin vilja endast i begränsad utsträckning använder sig av världsmarknaden.

Låt mig ge ett exempel på hur resonemanget går. Låt oss antaga att bilproduktion i u-land P från teknologiska utgångspunkter lika gärna kan grundas på hemmaproducerat stål som på importerat stål från världsmarknaden. Det finns emellertid, antar vi, en stark stålproducentlobby i u-land P, så någon import av stål till P kan inte komma ifråga av politiska skäl. Vad är då värdet av en gåva i form av stål från land S? Om vi använder oss av världsmarknadspriser så använder vi oss av ett tänkt alternativ i form av import från världsmarknaden. Men det alternativet kunde ju inte komma i fråga för P:s del av politiska skäl! Frågan vi bör ställa oss är inte om stål

kan importeras *i teorin* utan om stål kommer att importeras *i praktiken*. I detta exempel där land S:s stål inte är substitut för import utan innebär ett ökat utbud av stål, är besparingen den summa som stålkonsumenterna i P är beredda att betala för den extra mängden stål som land S har skänkt.¹ Mera realistiska exempel kan formuleras, men poängen är att man ibland måste ta hänsyn till sådana restriktioner på handelsalternativen för att inte resultatet skall bli absurt.

Ett praktiskt aktuellt exempel är värderingen av Sveriges bistånd till Nordvietnam. Är alternativet att Nordvietnam hade köpt en pappersmassfabrik på världsmarknaden? Eller köpt en av rysarna eller kineserna på deras villkor? Eller producerat den själv i en strävan efter självförsörjning? Skulle Nordvietnam köpt/sålt massa på världsmarknaden? Slutsatsen är att användning av världsmarknadspriserna vid värdering av bistånd ska ske när så är lämpligt men det faktum att världsmarknadspriser existerar innebär inte nödvändigtvis att världsmarknadspriser alltid ska användas. När handel till världsmarknadspriser inte är det aktuella alternativet ska inte heller världsmarknadspriser användas, enligt min och andras mening [Sen 1972].

2. Svedberg siktar i sin not in sin kritik på bla att målsättningarna för svenskt bistånd, så som de satts på pränt av statsmakterna, är oklara, tvektiga och oförenliga. Det är värdefullt att detta påpekas, men jag hoppas att Svedberg inte lever i tron att en korrekt formulerad övergripande målsättning nödvändigtvis innebär en målsättning innehållande sinsemellan harmoniserande komponenter. Låt oss se på problemet i ett kort och grovt försök att bryta ner en luddig utvecklingsmålsättning. Som "Allmänna mål för det (svenska) biståndet" anges i Industribiståndsutredningen [SOU 1972: 90, s 33], (i) ekonomisk utveckling, (ii) social utjämning och (iii) ekonomisk och politisk självständighet (min numrering innebär inte någon rangordning). Ett viktigt mått på "massornas levnadsnivå" anges vara konsumtionen av varor och tjänster per capita.

Att tillförsäkra alla medborgare en högre konsumtion per capita torde kunna betraktas som ungefär detsamma som "ekonomisk utveckling" (mål (i)). "Social utjämning" innebär, ur ekonomens perspektiv,² en jämnare inkomstfördel-

ning. En genomgripande inkomstomfördelning kan i allmänhet *inte* nås med hjälp av skatte- och bidragssystem i u-länderna på grund av dessa länders oförmåga till effektiv beskattning och administration av transfereringar. Att utforma projekt i överensstämmelse med en önskan om en jämnare inkomstfördelning är ett av de få instrument som står till buds. En sådan utformning innebär i allmänhet att projektet blir arbetsintensivt, dvs använder förhållandevis mycket arbetskraft i förhållande till mängden kapital. Det är viktigt att påpeka att projekt som medför jämnare inkomstfördelning samtidigt i allmänhet ger en lägre tillväxttakt i konsumtionen per capita. Mål (i) och (ii) står sålunda i motsats till varandra och det gäller för beslutsfattaren att göra en avvägning mellan alternativen:

a) ett en större del av kakan delas ut till medborgarna idag med konsekvensen att kakan växer långsammare och är mindre för medborgarnas barn än om

b) en mindre del av kakan delas ut till medborgarna idag med konsekvensen att kakan växer snabbare till fördel för medborgarnas barn.

Vissa investeringar, t ex i utbildning, behöver inte innebära en konflikt mellan (i) och (ii), men investeringar i industri- och jordbruksprojekt gör det vanligtvis. En målsättning som "ökad sysselsättning i u-länder" innebär sålunda att man förespråkar en jämnare inkomstfördelning och är benägen att tillmäta alternativ b stor vikt. Målet (iii) är knepigare och en tolkningsmöjlighet är att man betraktar en förbättring i betalningsbalansen som något *gott i sig*. (Mot bakgrund av Svedbergs långa utläggning om betalningsbalansproblem kan det vara värt att påpeka att god betalningsbalans vanligtvis inte är ett mål i sig utan endast ett *medel* för att nå högre välfärd.) Emellertid, om vi accepterar (iii) kan en god betalningsbalans ses som ett mål i sig. Att en strävan efter en förmånlig betalningsbalans kan påverka mål (i) och (ii) är välbekant. Regeringen i Stockholm och i u-land har sålunda att jämka ihop (i)—(iii).

3. Enligt Industribiståndsutredningens

¹ Under vanliga förutsättningar om icke-ransonering, icke-monopol, marginalitet och, eventuellt, en diskonteringsränta som speglar den önskade tillväxttacken.

² "Social utjämning" betyder ju också kulturell utjämning. Vi bortser här från förmögenhetsfördelningen.

förslag ska Exportkreditnämnden (EKN) bedöma huruvida svenska industriinvesteringar i u-länder är värda att stödjas med statliga garantier gentemot nationalisering, expropriation, revolution etc. EKNs uppgift blir förvisso inte lätt men är inte helt omöjligt som Svedberg påstår. Bl a skriver Svedberg: "(EKN ställs) inför den delikata uppgiften att uppskatta den samlade betalningsbalanseffekten av direkta investeringar. En uppgift som internationellt välkända forskare inte lyckats knäcka." Här förblindas Svedberg uppenbarligen av sina egna arbeten om privata utländska u-landsinvesteringar, arbeten som gjorts utifrån ett makroperspektiv. De misslyckade försök att mäta betalningsbalanseffekter som Svedberg avser, hänför sig till aggregerade analyser av privata investeringar i vissa u-länder. Vad EKN däremot ska göra är en *mikroanalys* av en viss specificerad industriinvestering i region X i u-land Y vid tidpunkt Z. I fråga om denna typ av analyser finns två acceptabla arbeten att tillgå [Little-Mirrlee 1968, UNIDO u å] vilka båda bland mycket annat tar upp värderingen av "utländsk valuta". (Se även Dasgupta [1973]). Hellre än att kasta yxan i sjön bör EKN och andra

förmå nationalekonomer att destillera flytande målsättningar till fast form och lära sig projektanalys.

Fil kand *Carl Hamilton*
London

Referenser

- Dasgupta, P., [1972], "A comparative Analysis of the UNIDO Guidelines and the OECD Manual", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*
- [1973], "Shadow Price and Foreign Exchange", stencil
- Little, I. M., D., och Mirrlees, J., A., [1968] *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*, OECD, Paris, (Ny kraftigt reviderad version i vardande)
- [1972], "Further Reflections on the OECD Manual of Project Analysis in Developing Countries" i *Development and Planning*, utg J. Bhagwati och R. S. Eckaus, London
- Sen, A. K., [1972], "Control Areas and Accounting Prices: An Approach to Economic Evaluation", *Economic Journal*, årg 82. Omtryckt *Cost-Benefit Analysis*, utg R. Layard, Harmondsworth
- SOU 1972:90, *Industriutveckling och utvecklingssamarbete*, Stockholm
- UNIDO, *Guidelines for Project Evaluation*, United Nations, Sales No: E.72.II.B.11.