

Biståndet bör styras till de fattigaste länderna

I Asien och Latinamerika har utvecklingen varit mycket positiv de senaste decennierna. Sedan mitten av 1990-talet går mycket åt rätt håll även i SSA (Afrika söder om Sahara). Mer demokrati, mer fred, ett nytt handlingskraftigt Afrikanska unionen, skuldavskrivningar, ökad export och ökade utländska investeringar. Sedan millennieskiftet sjunker andelen med HIV. Människors liv har förändrats: andelen undernärda eller extremt fattiga har minskat radikalt, barnadödligheten minskar, kvinnor föder färre barn, fler barn går i skolan och medellivslängden ökar. Sedan 1994 har SSA haft en genomsnittlig årlig per capita-tillväxt på två procent. Inget år har den varit negativ. Det har förts en stabil ekonomisk politik, vilket bl a visar sig genom att IMF ansett att det fanns utrymme för en expansiv ekonomisk politik under de senaste krisåren. Flera länder har gjort lyckade utgivningar av statsobligationer.

Å andra sidan levde 2008 fortfarande 48 procent av befolkningen i SSA på mindre än 1,25 USD om dagen. Fattigdomen är enorm och vad beträffar demokrati och sociala indikatorer som skolgång är situationen miserabel trots de framsteg som har gjorts. Det internationella biståndet är tänkt att fylla en viktig funktion här. Dels kan biståndet påskynda den nu positiva utvecklingen, dels kan det förbättra fattiga människors liv i väntan på att tillväxten och utvecklingen lyfter dem ur fattigdomen. Tyvärr är det ju så att även med en så hög årlig per capita-tillväxt som fem procent skulle det ta 15 år för Kenya att nå den inkomstnivå Indien har i dag. För Etiopien skulle det ta 24 år. Att nå dit Kina är i dag tar ytterligare 16 år.

1970 antog FN en resolution som innebär att alla "ekonomiskt avancerade" länder ska ge 0,7 procent av sin BNI i bistånd, men OECD-ländernas totala bistånd utgjorde bara 0,31 procent av deras BNI år 2011. Sedan 1990 har siffran i genomsnitt varit 0,26 procent, dvs bara lite drygt en tredjedel av vad man lovat. Tanken är att de rika länderna ska stödja de länder som är i mest behov av stöd. Det ska vara från var och en efter förmåga. Men tyvärr ger de flesta länder långt under sin förmåga.

Är det då åt var och en efter behov? Det övergripande målet för bistånd och utvecklingssamarbete är helt enkelt utveckling, att fattiga människors levnadsvillkor ska förbättras. För att studera biståndet mer i detalj brukar man räkna bort skuldavskrivningar, humanitärt bistånd, administrativa kostnader och ett par mindre poster till. Det som återstår kallas planerbart bistånd (*country programmable aid*). Tyvärr går det mesta av det planerbara biståndet inte till de länder som har de största behoven. Man ser att en halv

miljard människor bor i extremt fattiga länder med små exportinkomster samtidigt som deras genomsnittliga årliga bistånd de senaste fem åren varit under 40 USD per person. Detta motsvarar under en krona om dagen per person. Att biståndet är så lågt kan verka förvånande, men faktum är att historiskt har det genomsnittliga biståndet (i dagens penningvärde) till SSA varit under en krona per person och dag och till Indien under tjugo öre per person och dag. Om biståndet styrdes om så att dessa extremt fattiga länder fick i storleksordningen 80 USD per person i årligt bistånd skulle det betyda mycket. Det faktum att mycket bistånd går till länder som Turkiet och Kina tyder på att det finns felallokerade pengar.

För att få en bild av hur biståndet i dag fördelas mellan olika länder kan man försöka beräkna en optimal allokering (givet det totala biståndet) att jämföra med. En sådan beräkning kan aldrig ta med alla faktorer, men den kan ge en ungefärlig bild. En första beräkning som beaktar att bistånd har en avtagande marginalnytta visar att 50 miljarder USD av de 88 miljarder USD som varit det genomsnittliga årliga planerbara biståndet de senaste fem åren borde omfördelas för att ge maximal fattigdomsbekämpning. Det är alltså bistånd som exempelvis borde gå till Etiopien i stället för till Brasilien.

Bistånd kan tänkas göra mer nytta i länder med ett starkare samhällsstyre. Det är mycket svårt att ta med detta rent matematiskt när man beräknar en optimal allokering, men man kan resonera kring vad det innebär. Generellt sett har s k *aid orphans* (länder som får för lite bistånd) svagare samhällsstyre än s k *aid darlings* (länder som får för mycket bistånd). Det mesta av de felallokerade pengarna skulle kunna omfördelas mellan länder med samma nivå på sitt samhällsstyre. Det skulle innebära mindre bistånd till *aid darlings* med ett svagt styre för att vara *darlings*, exempelvis Indonesien, Kina och Egypten och mer bistånd till *aid orphans* med ett starkt styre för att vara *orphans*, exempelvis Etiopien, Kenya och Uganda. Dessa pengar hamnar då i länder där de behövs mer, utan att hamna i länder med sämre samhällsstyre än innan.

Men vad gör vi med resten av de felallokerade pengarna? Vilka är dessa *darlings* med ganska gott styre? Några av dem, som Indien, kan använda biståndet till att minska en djup och utbredd fattigdom. Men de flesta är inte extremt fattiga. Omkring tio miljarder USD går t o m till förhållandevis rika länder såsom Turkiet och Brasilien. Dessa pengar bör styras om, men vart? En del *orphans* som har svagt samhällsstyre får så lite bistånd i dag att de skulle kunna hantera mer bistånd trots svagt styre. De biståndspengar som ”blir över” kan därefter fördelas på samma sätt som man skulle göra med nya ökade biståndsvolymer. Ju mer biståndspengar, desto fler länder kvalificerar sig för bistånd. Om världen levde upp till sina biståndslöften så skulle en optimal allokering ge utrymme för bistånd till exempelvis Vietnam och Pakistan och ökat bistånd till Senegal.

Om OECD-länderna ökar sitt totala bistånd eller om biståndet till *aid darlings* minskar, möjliggörs inte bara mer bistånd till *aid orphans*, utan även

satsningar på kollektiva nyttigheter. Detta kan vara ett effektivt sätt att bidra till utveckling och fattigdomsminskning. Två nyttigheter där begränsade insatser redan görs, men där dessa skulle kunna ökas, är forskning om vaccin och läkemedel mot hiv/aids, tuberkulos och malaria, samt stöd till fattiga länder med juridisk expertis vid förhandlingar om internationell handel. En tredje nyttighet som förts fram är en fond för att betala delar av kostnaden för fredsbevarande styrkor i fattiga länder. I dag är det inte ovanligt att styrkan blir för liten eller för illa utrustad när Afrikanska unionen eller FN ska agera. Ett fjärde förslag är att bygga upp en buffertfond som kan användas för att jämna ut volatiliteten i biståndsflödena och därmed förenkla mottagarländernas planering av utvecklingsåtgärder. Biståndet föll med tre procent år 2011 på grund av budgetproblem i OECD-länderna, vilket hade kunnat undvikas med en buffertfond. Fonden skulle också kunna användas vid katastrofhjälp. I stället för att FN vädjar om hjälp finns redan pengar i fonden. En femte förslag på nyttighet är att OECD-länderna inför en negativ tull på import från SSA. Detta skulle kunna locka exempelvis Hennes & Mauritz att använda en underleverantör från ett afrikanskt land.

Sveriges bistånd fördelas mer efter behov än det internationella genomsnittet, men ändå går en tredjedel av Sveriges planerbara bistånd till länder som inte ska ha bistånd enligt en optimal biståndsallokering. Medan vårt bistånd till Kina tycks svårförklarad är stödet till Serbien och Libanon ett stöd till inte särskilt fattiga postkonfliktländer. Men ska pengar avsedda att minska fattigdom användas till detta? I stället skulle vi kunna skala upp exempelvis Kongo-Kinshasa och Etiopien.

Sverige bör driva på i EU och det internationella samfundet för ökade biståndsvolymer och för en fokusering på verkligt fattiga länder. Förutom mer bistånd till *aid orphans* skulle detta möjliggöra ökade satsningar på kollektiva nyttigheter.

Sven Tengstam