Bör biståndet bindas?

Sveriges biståndspolitik skiljer sig i många avseenden fördelaktigt från den som förs i de flesta andra länder. Vi ger tillsammans med ett par andra länder kring en procent av bruttonationalinkomsten i bistånd, medan genomsnittet för DAC-länderna (de viktigaste västliga industriländerna) bara är 1/3 procent. Vi ger det också på mera generösa villkor än flertalet andra länder. Enligt (något osäkra) officiella uppgifter var bindningen av biståndet till upphandling i givarlandet 1979 bara 17 procent för Sverige, medan genomsnittet för DAC-länderna var 35 procent.

Riksdagen har uttalat att den övervägande delen av biståndet även framgent skall vara obundet, men det har rests allt starkare krav på att biståndet i högre grad skall bindas till inköp i Sverige. Kraven har oftast motiverats med att bytesbalansen är dålig och att vi inte längre har råd att ge obundet bistånd. För att kunna bibehålla biståndsvolymen måste vi därför öka bindningen. Samma tankegång har förts fram av bland andra Electroluxchefen Hans Werthén som hävdat att vi skulle kunna ge avsevärt mera i bistånd till u-länderna om vi band det hårdare till inköp från Sverige.

Låt oss då se på argumentet att vi genom att binda biståndet skulle kunna ge mera bistånd än vad vi skulle kunna ge utan bindning. Antag att vi har ett visst saldo, säg noll, på bytesbalansen och att vi vill öka biståndet utan att få underskott i bytesbalansen. Om vi antar att biståndet är den enda typ av utlandstransferering vi har kan vi säga att saldot på bytesbalansen är lika med den totala svenska produktionen minus den inhemska svenska användningen (konsumtion och investeringar) och biståndet. För att på kort sikt kunna öka biståndet utan att försämra bytesbalansen måste vi antingen öka produktionen eller dra ner på den inhemska användningen.

Låt oss först se på fallet med fullt kapacitetsutnyttjande. I detta fall skulle en ökad bindning inte leda till att vi fick något ökat utrymme för bistånd då produktionen inte kan ökas. I detta fall kan vi bara öka utrymmet för bistånd genom att dra ner på den inhemska efterfrågan genom att exempelvis höja skatterna. (Jag antar att vi inte vill låta inflationen sänka realinkomsterna.) Även om vi skulle lyckas med att öka exporten genom en bindning av biståndet till upphandling i Sverige, så skulle annan produktion för hemmamarknaden trängas undan. Om då den inhemska efterfrågan är oförändrad måste denna efterfrågan täckas av import.

Om vi inte har fullt kapacitetsutnyttjande inom landet skulle en bindning genom att öka efterfrågan kunna ha en viss effekt på den inhemska produktionen. Om den totala produktionen då ökar mera än den inhemska efterfrågan ökar får vi ett ökat utrymme för bistånd räknat i kronor.

Sett från u-ländernas synpunkt är det dock inte självklart att ett på så sätt ökat bistånd innebär en förbättring. Bindningen av biståndet till inköp i Sverige medför nämligen extra kostnader för mottagarlandet. För det första medför bindningen extra kostnader genom att det komplicerar administrationen av och förhandlingarna om biståndet och det fördröjer planeringsarbetet. Dessa kostnader är svåra att kvantifiera, men mina erfarenheter från Östafrika tyder på att åtminstone där kan den administrativa kompetensen vara den allra knappaste resursen. Allt som ställer ökade krav på denna är därför troligtvis förknippat med ansenliga kostnader i form av förseningar och ineffektivitet i resursfördelningen.

För det andra har bindningen kostnader genom att den tvingar mottagaren att köpa varor till priser som ligger över världsmarknadspriserna. (Om så inte vore fallet vore en bindning onö-

dig.) Den biståndspolitiska utredningen uppskattade att u-länder vid en bindning av biståndet får betala ett överpris vid varuinköp på minst 20 procent. Ju mindre givarlandet är ju större måste man förvänta sig att de extra kostnaderna är, eftersom det mindre varuurvalet gör det svårare för mottagaren att utnyttja biståndet till att köpa just de varor som man behöver.

Det är alltså möjligt att kostnaderna av en bindning för mottagarlandet är så stora att ett ökat svenskt bistånd kombinerat med en ökad bindning inte alls innebär någon förbättring. Det kan till och med innebära en real försämring för mottagarna. Självklart gäller då att ett oförändrat bistånd med ökad bindning innebär en real minskning av biståndet från mottagarens synpunkt. Det är alltså inte klart att ökad bindning ens när vi har ledig kapacitet ger oss möjlighet att hjälpa mera.

I debatten om bindning av biståndet har förespråkarna i första hand sett bindningen som ett sätt att minska belastningen på den svenska bytesbalansen. Som vi redan sett kan detta enbart gälla om vi har lediga resurser i ekonomin, vilket knappast kan vara ett rimligt antagande på längre sikt. I stället för att försöka få upp den svenska produktionen med hjälp av biståndsbindningar bör produktionen tillåtas att expandera i de sektorer där vi har våra komparativa fördelar. Det är något förvånande att personer som i andra sammanhang säger sig värna om effektiviteten i resursanvändningen i denna fråga förordar en politik som går ut på att stödja produktionen där vi inte är konkurrenskraftiga. På lång sikt kan detta bara leda till en långsammare produktionstillväxt, som i sin tur innebär att vår biståndskapacitet blir mindre. Minns att biståndskapaciteten är lika med produktion minus inhemsk användning.

Har då argumentationen för en ökad bindning haft någon genomslagskraft? Låt oss se hur bindningen har utvecklats över tiden. I Sverige infördes ett målbelopp för bundet bistånd budgetåret 1973/74. SIDA och UD ålades att planera för en upphandling i Sverige med biståndsmedel till ett fastställt belopp. SIDA skrev vid denna tid in i bilaterala avtal att en viss del skulle användas till inköp i Sverige. Oftast rörde det sig om importstöd, där varorna ej var specificerade. Den procentuella andelen av biståndet som officiellt har varit bundet har sedan dess varierat mellan 12 och 19 procent och ligger för närvarande kring 15 procent. Några större förändringar verkar alltså inte ha skett. Vid en närmare granskning framträder dock en något annorlunda bild.

Under de senaste åren har det varit en klar tendens till ökad smygbindning av biståndet, till exempel genom att bistånd används till exportkrediter. Landramarnas andel av biståndet har fallit från 50 procent 1978/79 till 41 procent innevarande budgetår. Biståndet har i stället förts över till just exportkrediter, kostnader för svenska skolor i u-länderna, krediter och hjälpinsatser till länder utanför u-landsgruppen. Dessutom har UD underhand låtit SIDA förstå att man som allmänt vägledande princip skall ha att så långt som möjligt se till att biståndsanslagen spenderas i Sverige. Det som håller på att ske är alltså att vi officiellt står fast vid enprocentsmålet, medan vi i smyg urholkar det svenska biståndets värde för u-länderna. Om regeringen anser att vi inte har råd att hålla fast vid enprocentsmålet vore det mera rakryggat att säga att vi ersätter det med exempelvis ett 0,8 procentsmål samtidigt som vi avstår från de olika typer av bindningar och urholkningar som håller på att breda ut sig. Det vore dessutom kanske bättre för mottagarländerna än det system som vi nu verkar vara på väg in i. Allra bäst vore det naturligtvis om vi stod kvar vid enprocentsmålet utan att tumma på våra biståndspolitiska principer och i stället försöker lösa våra bytesbalansproblem med åtgärder på områden där vi själva får bära anpassningsbördan.

Arne Bigsten