

# Den "holländska sjukan" och bistånd\*

*I det senaste årtiondets debatt om skuldkris, makroobalanser och strukturanpassningsprogram har frågor kring u-länders växelkurspolitik spelat en framträdande roll. I denna artikel anknyter Stefan de Vylder till denna debatt, och visar att utländskt bistånd under vissa förutsättningar kan medföra en övervärdering av mottagarlandets reala växelkurs med destruktiva effekter på landets internationella konkurrenskraft som följd.*

Syftet med denna artikel är att diskutera sambandet mellan utländskt bistånd och den form av övervärdering av ett lands valuta som går under namnet "holländsk sjuka" (*Dutch disease*). Frågan jag ställer är om bistånd kan skapa eller förstärka en holländsk sjuka hos mottagarlandet.

Svaret på frågan är ja. Det bör dock understrykas att resonemanget endast torde vara relevant för de u-länder som är starkt biståndsberoende, dvs i första hand ett antal länder i Afrika söder om Sahara – där biståndet i dag uppgår till över sju procent av BNP i genomsnitt – och en handfull länder i Asien och Latinamerika (t ex Bangladesh och Nicaragua).

Artikeln inleds med en kort sammanfattning av vad den holländska sjukan är: dess symptom, spridningsvägar och tänkbara botemedel.

Men först några ord om hur uttrycket en "korrekt" växelkurs bör tolkas.

## När är en valuta övervärderad?

Det är ofta svårt att skilja mellan orsak och verkan vid valutaproblem. En övervärderad valuta kan ibland uppfattas som ett *symptom* på underliggande balansproblem i den externa sektorn, förorsakade av t ex en felaktig utvecklingspolitik, inflation, etc. En övervärdering av valutan kan emellertid också ses som en *orsak* till obalanserna, via de negativa effekterna på export och importkonkurrerande verksamheter. Oavsett vilken den grundläggande orsaken varit till att ett land drabbats av en kris i den externa sektorn kan det dock konstateras att återupprättandet av en "korrekt" eller åtminstone "rimlig" växelkurs är en nödvändig (om än inte tillräcklig) förutsättning för att på sikt komma till rätta med obalansen.

Men vad är en "korrekt" växelkurs? När är en valuta övervärderad?

*Docent STEFAN de VYLDER är verksam vid Institutionen för internationell ekonomi och geografi vid Handelshögskolan i Stockholm, samt som konsult.*

\* Artikeln baseras på en längre uppsats med samma namn som artikeln (de Vylder [1992]). Jag vill tacka deltagarna på ett hogre seminarium vid Institutionen för internationell ekonomi och geografi vid Handelshögskolan i Stockholm för värdefulla synpunkter. Ett speciellt tack går till Magnus Blomström, Göran Holmqvist och Bo Karlström, vars många kommentarer jag delvis beaktat.

Ett i u-länder vanligt symptom på övervärdering är framväxten av en parallell marknad för utländsk valuta. Denna marknad kan vara "svart", "grå" eller helt legal, men den kännetecknas i regel av att priset på utländsk valuta är högre än enligt den officiella växelkursen.

Förekomsten av parallellmarknader för utländsk valuta, som vi sett i flertalet av huvudmottagarländerna av svenskt bistånd under en stor del av 1980-talet, är en viktig indikator på övervärdering. Men den är inte tillräcklig; många länder har en övervärderad valuta även utan svarta eller grå marknader för utländsk valuta.

I takt med att växelkurs- och handelspolitiken liberaliserats i många länder som genomgått strukturanpassningsprogram har skillnaden mellan officiell och parallell växelkurs ofta minskat drastiskt. I flera länder innehåller programmen ett explicit mål om att helt eliminera differensen, och införa en mer eller mindre fri valutamarknad. I länder som Mocambique, Guinea-Bissau, Tanzania, Vietnam och Nicaragua var relationen mellan officiell och parallell växelkurs i mitten av 1980-talet ofta 1:10; ännu större differenser förekom. I dag är marginalerna i de uppräknade länderna betydligt mindre, i vissa fall obetydliga. Detta är ett uttryck för att länderna närmast sig en mindre övervärderad valuta.

Det är dock viktigt att understryka att en övergång från en reglerad till en mer marknadsbestämd växelkurs inte utgör en garanti för att växelkursen skall hamna rätt. En fri och rörlig växelkurs eliminerar problemet med parallellmarknader för utländsk valuta, men den växelkurs som etableras av marknadskrafterna kan mycket väl vara starkt övervärderad (eller undervärderad).

Vad som är en riktig växelkurs bör bedömas utifrån en analys av landets internationella konkurrenskraft. *En korrekt växelkurs är en växelkurs som leder till långsiktig balans i den externa sektorn.* (Se nedan för en tolkning av begreppet "ba-

lans" i detta sammanhang.) Det kan finnas skäl att markera att växelkurspolitikens mål inte bör vara relaterade till diverse andra ekonomisk-politiska mål – tex lägre inflation, industrialisering, en viss inkomstfördelning, billigare räntebetalningar på utlandsskulden etc – även om detta är vanligt förekommande, speciellt i fattiga länder.

Att knyta växelkurspolitiken till det övergripande målet om långsiktig balans i den externa sektorn innebär inte att en korrekt växelkurs är ett *tillräckligt* villkor för en förbättring av den externa balansen. En stabil makroekonomisk politik, dvs skapandet av en god och trovärdig makroekonomisk miljö, samt rader av utbudsstimulerande åtgärder – tex offentliga investeringar i infrastruktur, utbildning, jordbruksrådgivning och mycket annat – är i regel nödvändiga som komplement till växelkurspolitiken.

En aldrig så förträfflig växelkurspolitik innebär således inte att den övriga ekonomiska politiken avlastas från sitt ansvar för den externa balansen; tvärtom visar erfarenheterna entydigt att en bra växelkurspolitik måste åtföljas av en bra ekonomisk politik i stort för att lyckas.

### *Vad är extern balans?*

Extern balans är i detta sammanhang *inte* liktydigt med handelsbalansens, eller ens bytesbalansens, saldo. Ett land som kan rakna med ett visst utländskt bistånd (eller lån, eller utländska direktinvesteringar) under de närmast kommande åren kan tolerera underskott av en viss storleksordning. Samma sak galler ett land som lånar pengar till produktiva investeringar. Ett "finansierbart", eller "uthålligt", underskott bör därför vara målet (dock innebär givetvis ett stort bistånds- eller kreditberoende alltid vissa risker, som måste vägas mot fördelarna). Hur stort detta "finansierbara" underskott är varierar givetvis från land till land; det

kan under lång tid framåt antas utgöra en större andel av BNP i länder som Mocambique eller Bangladesh än i t ex Indien.

För länder med så stora skuldtjänstbetalningar att dessa kan förväntas överstiga flödet av kapital in i landet gäller det motsatta fallet: balans måste här innebära ett så stort handelsöverskott att utrymme skapas för skuldbetalningar. Speciellt Latinamerika, som under hela perioden 1983-90 hade ett stort handelsöverskott gentemot omvärlden, har varit tvunget att tolka "balans i den externa sektorn" som liktydigt med *stora exportöverskott*. På motsvarande sätt bör alla länder som i framtiden kan förutse negativa netto-transfereringar till utlandet inrikta sig på att föra en politik som på sikt skapar det nödvändiga utrymmet för dessa. En ännu mer exportfrämjande växelkurspolitik kan då vara nödvändig, även om detta skulle innebära att valutan blir (skenbart) undervärderad under en övergångsperiod.

Likaså måste länder som tappat internationell konkurrenskraft, t ex till följd av långsam eller obefintlig produktivetsutveckling under en följd av år, föra en växelkurspolitik som innebär en real devalvering i syfte att återställa landets konkurrenskraft. I extremfall, såsom Mocambique, har produktiviteten *sjunkit* dramatiskt under lång tid, vilket växelkurspolitiken måste ta hänsyn till.<sup>1</sup>

Det förtjänar att understrykas att kortsiktig jämvikt på valutamarknaden är ett mycket dåligt mått på ett lands internationella konkurrenskraft i fattiga u-länder. Speciellt i länder med mer eller mindre permanenta valutakriser, och med regimer med bristande trovärdighet, bör ingen förvänta sig att valutamarknader skall uppträda på ett sätt som överensstämmer med målet om långsiktig internationell konkurrenskraft; kortsiktiga förväntningar och spekulationer spelar ofta en helt avgörande roll.

### Hur diagnosticera övervärdering?

Ett konkret symptom på övervärdering av valutan är att prisnivån i landet är hög. Om det kostar lika mycket att gå på en vanlig restaurang i ett fattigt land som i Sverige kan man misstänka att växelkursen är i olag. Om det kostar mera att köpa mat från de egna bönderna än att importera är det i regel något fel på växelkursen (och, givetvis, på produktiviteten, men denna tar lång tid att förbättra).<sup>2</sup> Om tillverkningsindustrin i landet stagnerar samtidigt som importen av konsumtionsvaror växer snabbt kan något ha hänt med landets konkurrenskraft.

Ett symptom på övervärdering av valutan kan vara att ett stort biståndsberoende har permanentats. Eftersom biståndsberoende också kan bero på andra saker, t ex att landet är extra katastrofdrabbat eller säkerhetspolitiskt intressant, får dock detta mått användas med försiktighet; målet "extern balans" måste, som nämnts tidigare, tolkas flexibelt, i bemärkelsen "långsiktigt hanterbar obalans".

<sup>1</sup> Enligt teorin om komparativa fördelar har alla länder möjlighet att delta i det internationella handelsutbytet, förutsatt att kostnadsnivån uttryckt i utländsk valuta gör åtminstone några varor konkurrenskraftiga. Detta förutsätter dock en sak: att den lönernivå som fordras för att göra landet konkurrenskraftigt överstiger existensminimum. Det är inte säkert att detta i dag är fallet i t ex Mocambique, annat än för mycket marginella exportvaror och importkonkurrerande varor. Utlandskt bistånd kan då vara enda möjligheten att, under en övergångsperiod, finansiera nödvändig import; alternativet kan vara att nästan hela landet regraderas till en självhushållningsekonomi.

<sup>2</sup> Det kan också vara något fel på världsmarknadspriserna. Om i-landerna dumpar starkt subventionerad överskottsproduktion kan det finnas skäl att ifrågasätta varför u-landernas bonder skall acceptera dylika priser på hemmamarknaden.

Bakom det stora biståndsberoendet ligger i regel strukturella underskott i den externa sektorn. Om importen överstiger exporten med bred marginal år efter år (i Mocambique är tex relationen mellan import och export nära 10:1, i Nicaragua och Bangladesh cirka 3:1) är det uppenbart att det handlar om underskott som inte är temporära, utan som beror på att landets internationella konkurrenskraft är usel. Speciellt viktigt kan det vara att undersöka utvecklingen av sk icke-traditionella exportvaror som ett mått på landets konkurrenskraft; denna indikator ger i regel en bättre vägledning än den traditionella exporten, speciellt om landet tex är en mineralproducent med låg utbudselasticitet på kort sikt för den dominerande exportvaran.

Den reala växelkursens utveckling är givetvis viktig. Index på real växelkurs brukar regelbundet publiceras av bla IMF. Även detta mått är dock vanskligt, och otillräckligt.<sup>3</sup>

Det finns därför inget entydigt sätt att mäta huruvida en valuta är övervärderad eller inte. Enkla iakttagelser av prisnivån i ett visst land, i kombination med sunt förnuft och erfarenheter från andra länder, kan ibland räcka riktigt långt för att ställa en preliminär diagnos. Till och med något så anekdotiskt som en hastig blick på listan över svenska statens dagtraktamenten kan ge en första indikation; om traktamentet ligger ovanligt högt i ett fattigt land finns det skäl att misstänka att valutatan är övervärderad.<sup>4</sup>

### Vad är den holländska sjukan?

Begreppet *Dutch disease* myntades på 1970-talet, och syftade då på de effekter på den holländska ekonomin som uppstod sedan landets exportintäkter ökat dramatiskt i samband med exploateringen av naturgasfyndigheter i Nordsjön.

Till följd av de snabbt växande exportintäkterna apprecierades den holländska valutatan, vilket medförde stora problem

för övriga konkurrensutsatta sektorer, i första hand industri och jordbruk. Vidare steg kostnadsläget, framför allt lönerna, inom naturgassektorn snabbt. Denna kostnadsstegring smittade av sig till övriga sektorer.

*Dutch disease* syftar på endera av dessa effekter, eller båda. I det ena fallet sker församlingen av landets internationella konkurrenskraft via en nominell appreciering av växelkursen. I det andra fallet behöver ingen nominell appreciering äga rum, men landets internationella konkurrenskraft försämras till följd av det stigande kostnadsläget. Den *reala* växelkursen, uttryckt som nominell växelkurs justerad för skillnaden mellan landets kostnadsläge jämfört med konkurrentländernas, apprecieras. Symptomen är likartade i båda fallen: en försvagning av konkurrenskraften.

I det senare fallet kan vi också skilja på två effekter.<sup>5</sup> Dels lockas resurser – arbetskraft, kapital etc – till den snabbt expanderande sektorn, och kostnadsstegringarna i denna smittar av sig på resten av ekonomin. Den andra effekten uppstår som en följd av att extrainkomsterna från

<sup>3</sup> För en diskussion om otillräckligheten i olika index på real växelkurs i u-lander, se de Vylder [1992].

<sup>4</sup> Om kostnaden per dag för hotell och traktamente med bred marginal överstiger den årliga per capita-inkomsten, vilket är fallet i Mocambique, behövs inga djupare nationalekonomiska insikter eller statistik över den reala växelkursens utveckling för att dra slutsatsen att växelkursen inte ger ett korrekt uttryck för landets produktivitet och konkurrenskraft.

Att det statliga svenska dagtraktamentet för Kenya ligger på 210 kronor (1991) men på 470 kronor i Zaire och 900 kronor i Iran gör det rimligt att formoda att Kenya för en förnuftigare växelkurspolitik än Zaire och Iran.

<sup>5</sup> För en sammanfattande diskussion av dessa effekter, som brukar betecknas *resource movement effect* och *spending effect*, se tex Blomstrom & Norberg [1992].

exportuppgången spenderas – ofta i form av ökade offentliga utgifter – vilket också medför en tendens till inflation. En indirekt effekt kan också uppstå om exportintäkterna inte steriliseras utan används till att öka penningmängden i landet.

Som jag kommer att diskutera nedan kan, i länder med stort utländskt bistånd, de biståndsfinansierade aktiviteterna jämföras med en blomstrande sektor (*booming sector*) i den klassiska analysen av den holländska sjukan. Alla de effekter som antytts ovan kan uppstå som en följd av det utländska biståndet.

Observera dock att den klassiska formen av holländsk sjuka *inte* yttrar sig i en försvagning av bytesbalansen, vars saldo ibland används som ett ungefärligt uttryck för ett lands internationella konkurrenskraft. Så länge den blomstrande sektorn fortsätter att generera höga exportintäkter kan bytesbalansen tvärtom förstärkas samtidigt som den internationella konkurrenskraften i *övriga sektorer* försvagas. Symptomen är i stället stagnation inom jordbruk, industri och konkurrensutsatt tjänstesektor. Svårare fall förknippas ofta med tendenser till avindustrialisering.<sup>6</sup>

Viktigt att notera är att den holländska sjukan ingalunda behöver vara följden av en administrativt satt växelkurs. Sjukan kan drabba länder med fasta växelkurser, men också länder med marknadsbestämda, rörliga växelkurser; i själva verket är det just marknadskrafterna som sätter en press uppåt på landets växelkurs och/eller kostnadsläge.

Erfarenheterna från 1970- och 80-talen visar att flertalet u-länder haft svårt att hantera både positiva och negativa externa chocker, dvs både "goda tider" och "dåliga tider". En plötslig uppgång av exportpriserna, eller en ökning av tillgången till utländska krediter eller bistånd, har ofta skapat stora problem – även om problemen inte alltid blivit synliga förrän de goda tiderna har förbytts i dåliga.

## Tänkbara smittkällor

De tidiga analyserna av den holländska sjukan applicerades på utvecklade industriländer med små, öppna ekonomier och utgick från en traditionell utrikeshandelsmodell av Heckscher–Ohlin-typ, dock med tre sektorer: en blomstrande sektor, en konkurrensutsatt, stagnerande sektor och en konkurrenskyddad. Sjukdomsförloppet var av den typ som skisserats ovan: en viss exportsektor växer snabbt, och pressar upp den reala växelkursen via effekterna på kostnadsläget och/eller den nominella växelkursen.

Givetvis kan analysen också tillämpas på situationer då u-länder med en dominerande exportprodukt, tex kaffe eller koppar, plötsligt ser sina exportintäkter stiga kraftigt till följd av en internationell prisuppgång på landets viktigaste exportvaror.

Ett land som under en följd av år gjort sig beroende av en enda exportvara är mer utsatt än om exporten är väl diversifierad. Zambia, som under många år levde förhållandevis gott tack vare höga kopparpriser, är ett bra exempel på ett långsamt, smygande sjukdomsförlopp. Kopparintäkterna gjorde att Zambia ansåg sig kunna strunta i att diversifiera exporten, bl a genom att upprätthålla en för övriga sektorer orimligt övervärderad växelkurs. Inkomsterna från de goda åren användes till litet av varje, bl a en ineffektiv importsubstituerande industri, subventioner till stadsbefolkningen och en parasitär byråkrati. Landets konkurrenskraft underminerades obönhörligen och när kopparpriserna så småningom sjönk kompletterades den långsiktiga stagnationen inom ekonomin med en akut, och sedermera även permanent, valutakris.

Efter den stora utlåningen till tredje

<sup>6</sup> En klassisk artikel om den holländska sjukan heter, betecknande nog, "Booming Sector and Deindustrialisation in a Small Open Economy" (Corden & Neary [1982]).

världen under främst den senare hälften av 1970-talet började begreppet *Dutch disease* också att tillämpas på länder som till följd av ett osedvanligt stort kapitalinflöde lät växelkurserna appreciera till en nivå som urholkade ekonomiernas internationella konkurrenskraft.

I många oljeexporterande u-länder, t ex Mexico och Nigeria, fick vi i slutet av 1970-talet se en kombination av samverkande orsaker: höga exportpriser och en massiv internationell upplåning. Båda dessa faktorer pressade upp ländernas reala växelkurser till ohållbara nivåer.

Ett annat exempel är "kokainekonomin". Den rikliga tillgången till "kokedollar" i ett land som Bolivia har medfört att växelkursen blivit övervärderad i förhållande till vad alla andra konkurrensutsatta sektorer tål.

Liknande tendenser har det senaste året kunnat skönjas i några latinamerikanska länder, bl a Venezuela och Mexico, där en högräntepolitik lockat till sig utländskt kapital (och även inhemskt sk flyktkapital som repatrierats). Det är ännu för tidigt att säga om detta kapital har för avsikt att stanna kvar i länderna eller om det, som så många gånger förr, försvinner igen inför t ex rykten om devalveringar eller beskattning.

Utländskt bistånd kan också medföra att mottagarlandet drabbas av den holländska sjukan (se nedan). Effekterna av t ex obundet varubistånd liknar effekterna av en uppgång i landets exportpriser: vid varje given exportvolym har landet råd att importera mera.

Olika biståndsformer har olika effekter på mottagarlandets växelkurs. Det finns bistånd som är relativt "växelkursneutralt", och bistånd som har starka negativa återverkningar på växelkursen. Det finns också inflationsdämpande och/eller produktivitetshöjande bistånd som medför att mottagarlandets kostnadsläge och därmed internationella konkurrenskraft förbättras. Innan biståndets roll diskuteras ytterligare bör några ord sägas om hur

allvarlig den holländska sjukan är, och om tänkbara botemedel.

## Hur kan den holländska sjukan botas?

Det finns fall då den holländska sjukan inte *bör* botas. Om t ex en expanderande sektor kan förväntas fortsätta att blomstra finns det normalt ingen anledning att ingripa med någon medicin.

Antag att ett land utvecklar en helt ny näring, med långsiktigt goda utsikter på världsmarknaden. En gradvis appreciering av valutan i reala termer kan då vara både rimlig och önskvärd. Att löne- och kostnadsläget pressas upp i den blomstrande branschen behöver heller inte innebära någon nackdel – tvärtom kan detta vara nödvändigt för att locka resurser från stagnerande till expansiva verksamheter.

På liknande sätt kan en gradvis appreciering vara befogad om produktivitetstillväxten är snabb och/eller inflationen är lägre än i omvärlden. Länder med snabbt växande produktivitet och låg inflation *skall* appreciera sina valutor på lång sikt (vilket också är precis vad som skett i Japan och de nya asiatiska industriländerna).

Vad som initialt kan se ut som en holländsk sjuka behöver med andra ord inte vara någon sjukdom. Dock kan givetvis omställningsproblemen i form av arbetslöshet, regionala kriser etc vara så allvarliga att en ansvarskännande regering ser sig nödsakad att ingripa för att mildra de sociala konsekvenserna.<sup>7</sup> Den egentliga holländska sjukan syftar dock på situationer av annat slag, i regel av mer temporär natur. T ex en plötslig förbättring av exportpriserna (som kan förväntas falla så

<sup>7</sup> Traditionell svensk arbetsmarknadspolitik – med rörlighetsframjande åtgärder, omskolning mm – kan sägas syfta till just detta, dvs att både bevara en låg kostnadsinflation och minska de sociala kostnaderna i samband med en önskvärd strukturomvandling.

småningom) eller en ovanligt god tillgång till krediter (som en dag skall betalas igen) eller en ökning av det utländska biståndet i samband med en överenskommelse med IMF (som förbyts i en strypning av biståndet när IMF och de bilaterala biståndsgivarna inser att allt går mycket sämre än väntat). I dessa fall är det nödvändigt att neutralisera de effekter på växelkursen som den positiva externa chocken eljest skulle kunna ge upphov till.

Om de "goda tiderna" förväntas vara temporära kan en kombination av skyddstullar och exportsubventioner vara ett sätt att undvika utslagning av verksamheter som anses långsiktigt konkurrenskraftiga. Problemen med temporära tullar är dock bl a att de gärna permanentas. Ett bättre sätt att bevara konkurrenskraften är i regel att devalvera, vilket ger upphov till extravinsterna – som eventuellt kan skattas bort – inom den exportsektor som för tillfället blomstrar, samtidigt som man undviker kapitalförstörelse och arbetslöshet inom övriga konkurrensutsatta sektorer.

En annan möjlighet, som påminner om beskattning av "extravinsterna", är att inrätta stabiliseringsfonder, till vilka avsättningar görs under gynnsamma externa betingelser. Colombia är ett av de få u-länder som med framgång har prövat denna metod. Under de goda kaffeåren på 1970-talet steriliserades delar av exportintäkterna från kaffe i en fond, som därefter har utnyttjats då kaffepriserna varit låga.

Ett annat recept är det självklara: att bygga upp valutareserven i goda tider. Paradexemplet är här Botswana (se Blomström & Norberg [1992]). En stor valutareserv kan visserligen ha effekter på växelkursen via förväntningarna, men effekterna kan antas vara mindre än om den ökade tillgången på utländsk valuta tillåts komma ut direkt på marknaden.

Det viktiga i alla dessa fall är att staten tar på sig ansvaret för att neutralisera de effekter på växelkursen som ett tempo-

rätt inflöde av utländsk valuta eljest skulle medföra. Staten måste, med andra ord, försvara valutans från att bli övervärderad.

Problemen är mer politiska än tekniska. I fattiga länder är behoven enorma, och det är svårt för regeringar att motivera uppbyggnaden av en stor valutareserv eller stabiliseringsfond gentemot det politiska tryck som uppstår i goda tider. Och erfarenheterna från de senaste tjugo åren är nedslående; i många länder har ett insjuknande i den holländska sjukan på ett påtagligt sätt förstärkt tendenserna till populism, växande militärutgifter och korruption i landet.

Det kan också nämnas att själva förhandlingsmaskineriet kring strukturanpassningsprogram, Paris-klubbsmöten etc försvårar skapandet av valutareserver inför sämre tider. En kortsiktig förbättring av ett lands externa balans medför ökande krav från kreditorerna, minskad skuldavskrivning, ofta även en nedgång i det bilaterala biståndet.

I ett långsiktigt perspektiv kommer frågan om landets produktivitet, kostnadsutveckling och komparativa fördelar i utrikeshandeln i förgrunden som botemedel. Eftersom utvecklingen av ett lands internationella konkurrenskraft är en funktion av tre faktorer – nominell växelkurs, inflation och produktivitetsutveckling – är det uppenbart att en strategi för att förbättra konkurrenskraften bör inriktas på alla dessa faktorer. Problemet är dock att åtgärder för att höja produktiviteten kan ta lång tid, under det att urholkningen av ett lands konkurrenskraft via den reala växelkursen ofta går fort.

Ett dilemma i sammanhanget är att *det är svårt att devalvera*. Av skäl som är väl kända är erfarenheterna av devalveringar blandade; detta gäller inte endast fattiga länder utan även ett land som t ex Sverige. Om den internationella konkurrenskraften har urholkats är en devalvering i regel nödvändig, men svår. Tyvärr är det också så att devalveringar tenderar att vara

smärtsammare ju nödvändigare de är.<sup>8</sup>

En viktig slutsats av det faktum att det är svårt att devalvera är att kostnaderna för att rätta till en felaktig växelkurs oftast är betydligt högre än kostnaderna för att aldrig låta situationen uppstå. Eller, för att använda en sliten klyscha: "Prevention is better than cure" även när det gäller vaxelkurspolitik.

## Bistånd och den holländska sjukan

Som framgått av den tidigare diskussionen är det, till att börja med, rimligt att förmoda att bistånd kan ge upphov till eller förstärka en holländsk sjuka i mottagarlandet enligt samma mekanismer som i Holland. Låt oss skilja på två fall:

### *Direkta effekter på växelkursen*

Ett biståndsinflöde kan leda till en appreciering av växelkursen, alternativt möjliggöra ett bibehållande av en växelkurs som är övervärderad redan i utgångsläget. Med en annan formulering kan man säga att biståndet kan försena och försvåra en nödvändig anpassning av växelkursen (och ofta av den ekonomiska politiken i stort).

Bistånd innebär att sambandet mellan växelkurs och internationell konkurrenskraft försvagas. Ju större biståndet är, desto svagare blir detta samband. I extremfall såsom Mocambique, där biståndet finansierar cirka 90 procent av importen, som i sin tur utgör två tredjedelar av BNP, kan vaxelkursen – även om, eller särskilt om, man låter växelkursen bestämmas av marknadskrafterna – sägas sakna samband med landets internationella konkurrenskraft; växelkursen är huvudsakligen en funktion av biståndsfördelningen. En helt fri valutamarknad i en sådan situation garanterar att jämvikt i den externa sektorn aldrig nås utan bistånd, eftersom varje "jämviktsväxelkurs" som etableras är en funktion av utbud och ef-

terfrågan på utländsk valuta *vid varje given biståndsvolym*.<sup>9</sup>

På sikt skapar detta problem, även om landet tror sig kunna finansiera ett underskott under en längre tid. Problemen kommer dels att yttra sig i att underskotten i den externa sektorn permanentas, dels i att sysselsättning och produktion blir lidande. Fler och fler människor lever på bistånd snarare än på produktivt arbete i konkurrensutsatta sektorer. Gåvobistånd kan täcka "finansiella gap", men sysselsättnings- och utvecklingseffekterna torde bli helt andra om varorna produceras inom landet än om de ges till skänks.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Speciellt svårt är det att devalvera om importen i utgångsläget är väsentligt större än exporten (vilket nästan alltid är fallet vid valutakriser utlösta av en långsiktig underminering av landets konkurrenskraft). De negativa effekterna i form av fordyrad import är då stora, och har starkt recessiva effekter på ekonomin, samtidigt som de positiva effekterna på exportvolym och sysselsättning är begränsade. Förloren är på kort sikt många fler än vinnarna (och desutom i regel bättre organiserade). Än varre är det om exportsektorn och de importkonkurrerande näringarna är starkt beroende av importerade insatsvaror, eller om landet har hamnat i en situation där en stor del av befolkningen är beroende av importerad mat.

<sup>9</sup> Jag bortser här från det faktum att vaxelkursen påverkas av kortsiktiga förväntningar och spekulation – som kan verka i båda riktningarna, dvs både appreciera och depreciera en valuta – snarare än av handelsströmmarna. Lanken mellan marknadens värdering av utländsk valuta och landets handelsströmmar och långsiktiga konkurrenskraft är, som betonas tidigare, ofta svag även utan bistånd.

<sup>10</sup> Andra välkända effekter av ett "för stort" bistånd, såsom korrupktion, en passivisering av landets egen resursmobilisering och en destruktiv mentalitet inom administrationen kan ytterligare förstärka effekterna av en holländsk sjuka. De administrativa problemen innebär för mottagarlandet att handskas med en rad krävande biståndsgivare kan också nämnas i detta sammanhang.



## Biståndets effekter på kostnadsläget

I de ursprungliga analyserna av den holländska sjukan spelade effekterna av en blomstrande sektor på landets allmänna kostnadsnivå en stor roll. Kostnadsstegringen inom alla sektorer urholkade på sikt landets konkurrenskraft. Även i detta fall kan vi tala om en appreciering av den egna valutan i reala termer; valutan blir övervärderad i relation till landets kostnads- och produktivetsnivå.

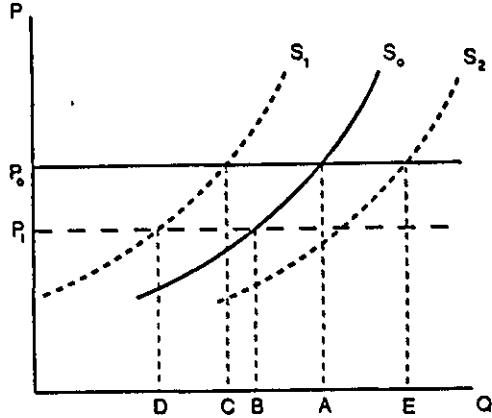
Effekterna illustreras i *Figur 1*. Vid en nominell appreciering sjunker produktionen inom konkurrensutsatta sektorer från A till B. Vid stigande kostnadsläge förskjuts utbudskurvan till vänster, med negativa effekter (från A till C) på konkurrensutsatt produktion. Om båda effekterna samverkar blir resultatet punkten D.

Den kostnadsstegrande effekten av utländskt bistånd är ofta markant i länder med ett stort biståndsberoende. Biståndsfinansierad verksamhet kan i själva verket ses som en blomstrande sektor som strävar efter att locka till sig resurser från övriga aktiviteter på liknande sätt som naturgasproduktionen i Holland för tjugofem år sedan eller den norska oljeindustrin i början av 1980-talet.

Sålunda tenderar löneläget inom biståndsfinansierade aktiviteter att vara betydligt högre än inom övriga branscher. Skillnaderna är ofta dramatiska; nästan alla som arbetat med bistånd i Afrika har anekdoter att berätta om månadsloner för ministrar som – före "extrainkomster" – understiger lönen för den lokalanställda sekreteraren på biståndskontoret eller dagsarvodet för den ekonom som lämnade finansministeriet för en månad sedan för att arbeta som konsult åt Världsbanken eller USAID.

Bakom dessa anekdoter döljer sig både en *snedvridning* av lönestrukturen och en *allmän stegring* av lönenivån i mottagarlandet. Effekterna sprids som ringar på vattnet; de når sällan de allra fattigaste,

Figur 1 Effekten av utländskt bistånd.



P = ett givet världsmarknadspris, uttryckt i inhemsk valuta, för konkurrensutsatt produktion. S = utbudskurvor för konkurrensutsatt produktion.

men ofta med lätthet yrkesgrupper som sekreterare, luftkonditioneringsapparatinstallatörer, tolkar, anställda på vissa hotell och restauranger, m fl.

Den del av ekonomin som drabbas först av konkurrensen från biståndet är ofta statsadministrationen, som – speciellt i tider av budgetnedskärningar – får svårt att konkurrera om de mest kvalificerade personerna. Men effekterna visar sig även inom den privata, konkurrensutsatta sektorn, som misslyckas med att rekrytera kompetent folk till det rådande löneläget.<sup>11</sup> Som en följd av de utländska organisationernas starka närvaro i landet in-

<sup>11</sup> Återigen kan Mocambique tjäna som extremfall. I detta fattiga, krigshärjade och lågproduktiva land med en per capita-inkomst på drygt 100 dollar per år kan en med internationella mått matt medioker akademiker i dag utan att skammas begära 12 000 dollar skattefritt för en månads konsultarbete åt en internationell organisation. Vad som händer är i korthet att biståndsorganisationerna erbjuder sådana löner att ingen verksamhet som vill konkurrera om utbildad personal kan klara sig utan bistånd. Cirkeln är sluten: biståndet behövs för att motverka effekterna av biståndet.

ternationaliseras lönelaget – och, förvisso, konsumtionsmönstren – alltmer för kvalificerad personal, med förödande konsekvenser för de konkurrensutsatta sektorer vars produktivitet helt enkelt inte kan bära så höga löner ens för nyckelpersoner i ledande ställning.

Generellt leder de effekter som kortfattat skisserats ovan till en real appreciering av växelkursen. Kostnadsläget stiger till en nivå som överstiger vad produktiviteten och den internationella konkurrenskraften tillåter. Denna process kan ibland ackompanjeras av en hård anti-inflationspolitik – tex ett resolut slopande av vissa statliga subventioner, nedskärningar och avgiftsbelagning inom undervisning och hälsovård m m – och kan därmed fortgå utan att det syns i index över den reala växelkursen. Regeringen i landet beröms av omvärlden för att föra en "tuff" men nödvändig och tillväxtinriktad politik. Om politiken kombineras med en smärre devalvering och en liberalisering av utrikeshandeln kan en försämring av landets internationella konkurrenskraft äga rum trots att det ytligt sett förefaller som om politiken gynnar exporten.

### Vad bör göras?

En självklar slutsats av den föregående diskussionen är att biståndsgivare bör uppmärksamma biståndets roll som smittspridare av den holländska sjukan. Den i dag förhärskande metoden att analysera länders biståndsbehov – finansiella gap-analyser under ledning av IMF och Världsbanken – spelar i detta avseende en rent destruktiv roll för att dölja de faktiska sambanden. Varje gång ett s k finansiellt gap kortsiktigt har täckts, tack vare heroiska insatser sent på natten av ett antal bilaterala biståndsgivare samlade i Paris, har fröet sått till nästa rundas gap.

Som jag hoppas skall ha framgått av ovanstående översikt finns det en stor risk för att biståndsberoendet permanentas i länder som smittas av den holländska sju-

kan. Risken för smitta är både en funktion av *hur mycket* som ges i bistånd och av *vad* som ges, och *hur*.

Den totala storleken på biståndet i förhållande till landets ekonomi har till att börja med stor betydelse för effekterna på växelkurs och kostnadsläge. Av det faktum att bistånd ofta är bra följer inte att mera bistånd alltid är bättre. Även biståndet har sin Laffer-kurva; när biståndsberoendet nått en viss nivå – som varierar från land till land – kan ytterligare bistånd vara rent destruktivt, via de mekanismer som diskuterats ovan, och andra.

Biståndets totala effekter på den långsiktiga externa balansen kan bäst analyseras om vi utgår från att ett lands konkurrenskraft är en funktion av både nominell växelkurs, produktivitet och kostnadsläge.

Effekterna av bistånd på den nominella växelkursen är svåra att mäta, men allmänt kan sägas att det finns två typer av effekter. Dels en "priseffekt", som innebär att den ökade tillgången till utländsk valuta tenderar att sänka priset på den utländska valutan, dels en "policyeffekt": inflödet av bistånd gör att landets regering inte anser sig behöva vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till en felaktig växelkurs.

Storleken på dessa effekter beror på en rad olika faktorer, som alla är svåra att kvantifiera. Vid fria, marknadsbestämda växelkurser kan helt obundet importstöd (eller betalningsbalansstöd) förväntas ha större direkta effekter på växelkursen, dvs större risk för holländsk sjuka, än projektbistånd (men kan givetvis vara att föredra i alla fall, av andra skäl). Vid fasta växelkurser kan ett stort biståndsinflöde behöva neutraliseras genom en devalvering för att undvika en kris inom konkurrensutsatta sektorer. Observera att denna slutsats går stick i stäv mot den naturliga reaktionen i många u-länder, som gärna ser ökat bistånd som ett *alternativ* till en devalvering.

Om biståndet används till att importera

varor och tjänster som landet annars hade avstått från, t ex inkompetenta konsulter eller italienska lastbilar, är växelkurseffekten mindre än vad den skulle varit vid obundet varubistånd; den utländska valutans försvinner omedelbart ut ur landet, och den import som finansierades frigör heller ingen utländsk valuta för andra ändamål.<sup>12</sup> Storleken på "policyeffekten" av biståndet beror bl a på vilka villkor givarna ställer, och i vilken utsträckning givarna står fast vid villkoren. I fallet Zambia, som berörts tidigare, bidrog givarnas flathet till att såpa det sluttande golvet; biståndet övertog koppargruvornas roll för att underlätta fullföljandet av en politik som fört landet till eller förbi ruinens brant.<sup>13</sup> Flera andra exempel skulle kunna ges.

Det utbetalningsmål som många biståndsgivare i praktiken påverkas av kan verka i samma riktning. Reservationer i biståndsanslagen uppfattas som ett symptom på ineffektivitet, trots att motsatsen ofta är fallet, och resulterar lätt i nedskärningar. Speciellt plumpet tycker somliga biståndsgivare det är att mottagarlandet försöker neutralisera ett valutainflödes negativa indirekta effekter genom att bygga upp en egen valutareserv; detta tolkas ofta som att landet inte "behöver" bistånd.

Vad gäller biståndets effekter på landets kostnadsnivå har dessa berörts tidigare, och behöver inte upprepas. Det bör dock understrykas att man genom att behandla biståndsfinansierade verksamheter som en blomstrande sektor får resultat som överensstämmer med den traditionella modellen för den hollandska sjukan, dvs en löne- och kostnadsstegring som sprids till resten av ekonomin, och därmed underminerar de konkurrensutsatta sektorernas internationella konkurrenskraft.

En motverkande effekt uppstår då biståndet används till import av varor – t ex livsmedel, eller viktiga insatsvaror – som verkar dämpande på inflationen. Den

reala växelkursen kan därigenom *depreciera* till följd av biståndet.

Ett lands internationella konkurrenskraft är också en funktion av produktiviteten inom landet. Bistånd som höjer produktiviteten – vilket illustreras i *Figur 1* ovan som en forskjutning till höger av utbudskurvan inom konkurrensutsatta sektorer, och en ökning av produktionen från A till E – motverkar därför riskerna för holländsk sjuka. Generellt verkande insatser som påverkar konkurrenssituationen genom att sänka det allmänna kostnadsläget är ofta att föredra framför selektiva subventioner till enstaka verksamheter. Som exempel kan nämnas infrastrukturella insatser: vägar, telekommunikationer m m. Givetvis kan förvaltningsbistånd till viktiga institutioner, såsom centralbanken eller rättsväsendet, också spela en viktig roll för att sänka transaktionskostnaderna, minska osäkerheten och höja produktiviteten i landet.

Mest produktivetsförbättrande på sikt torde investeringar i mänskligt kapital vara. Litet ironiskt är det därför att se hur statens utgifter för utbildning skurits ned

<sup>12</sup> För undvikande av eventuella missförstånd bör det tilläggas att obundna former av varubistånd i regel är överlägsna bundna av andra skal, och att det torde vara bättre att biståndsfinansiera varor och tjänster som behövs än sådant som inte behövs. Men just växelkurseffekten är störst då biståndet är helt obundet.

<sup>13</sup> Under perioden 1974–87 hade Zambia sju olika överenskommelser med IMF, dvs en vartannat år. I samtliga fall gjorde Zambia drastiska avsteg från ingångna överenskommelser, bl a vad gällde krav på devalvering. I samtliga fall kröp det internationella givarsamfundet till korset och bad om en ny överenskommelse. Jag hade själv tillfälle att besöka Zambia 1988, efter brottet med IMF året innan, och frågade då en minister om inte Zambias regering var oroad över den haftiga reaktionen från givarsamfundet på Zambias brott med IMF-overenskommelsen. "Oh no", blev svaret. "They always come back." Och visst gjorde de det.

i land efter land i samband med strukturanpassningsprogram, samtidigt som biståndsgivarna sprider den holländska sjukan genom att bjuda över varandra i jakten på det fåtal välutbildade som finns kvar inom förvaltningen.

### Avslutning

Bakom författandet av denna artikel ligger en övertygelse om att den internationella konkurrenskraften är ett allvarligt problem i många av Sveriges huvudmottagarländer. Symptomen är synliga vid en blott ytlig betraktelse: akuta bytesbalansunderskott som har permanentats, ett kostnadsläge som illa rimmar med landets produktivitet, stagnation inom exporten, ett kroniskt biståndsberoende, "finansiella gap" som aldrig sluts osv. Att lägga tonvikten vid ett långsiktigt återupprättande av ländernas produktionskapacitet och konkurrenskraft förefaller därför rimligt, om än föga originellt.

Jag har försökt påvisa några av riskerna med att bistånd permanentar bistånd. Syftet har inte varit att säga att bistånd är dåligt; möjligen att understryka att mycket bistånd inte alltid är bättre än lite mindre. Ju större biståndsberoendet är, desto större är risken att mottagarlandet drabbas av den holländska sjukan.

Ju mer biståndet bidrar till att höja den allmänna produktiviteten i landet, och ju mindre negativa effekter det har på landets växelkurs och kostnadsnivå, desto mindre är de negativa biverkningarna på konkurrenskraften.

Givetvis måste riskerna med den holländska sjukan vägas mot andra risker – t ex att människor svälter ihjäl i ett fattigt land. Att jag i denna artikel så starkt har betonat mottagarlandets kostnadsläge, växelkurs och internationella konkurrenskraft beror inte på att jag vill underordna biståndet dessa frågor på bekostnad av t ex humanitära mål, utan på att de i praktiken ofta försummas av biståndsgivare.

### Referenser

- Blomstrom, M & Norberg, H, [1992], "Dutch Disease and Management of Windfall Gains in Botswana". Research Paper 6463. EFI, Handelshogskolan i Stockholm.
- Corden, M & Neary, P, [1982], "Booming Sector and Deindustrialisation in a Small Open Economy". *Economic Journal*, vol 92, s 825–848.
- Hughes, H, [1987], "The Role of Aid and Private Capital Inflows in Economic Development". I Holmes, F (red), *Economic Adjustment: Policies and Problems*, s 120–146, IMF.
- White, H, [1992], "The Macroeconomic Impact of Development Aid: A Critical Survey". *Journal of Development Studies*, vol 28, s 163–240.
- van Wijnbergen, S, [1985], "Aid, Export Promotion and the Real Exchange Rate: An African Dilemma?" CPD Discussion Paper No 1985–54, IBRD.
- de Vylder, S, [1992], "Den 'Holländska sjukan' och bistånd". Stencil. Handelshogskolan i Stockholm, januari.