

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

STEFAN DE VYLLDER

## Fel lösning på Afrika kris. Replik till Svedberg

Kausalitet är knepigt. Men en diskussion om Afrikas ekonomiska kris skulle kunna ha följande två observationer som en första utgångspunkt:

- 1) Under de senaste tio åren har Världsbanken och Internationella Valutafonden (IMF) haft ett unikt stort inflytande över den ekonomiska politik som har förts i Afrika.
- 2) Aldrig har den ekonomiska utvecklingen i Afrika varit så usel som under de senaste tio åren.

Kanske finns det ett samband?

I en artikel i nr 6 av *Ekonomisk Debatt* ställer Peter Svedberg [1995b] den viktiga frågan: "Kan bistånd till Afrika bli effektivt?". Liksom Peter Svedberg hoppas jag att svaret på denna fråga är jakande – dock är jag djupt oense med Svedberg om hur detta skall gå till.

Av Svedbergs artikel, och av en tidigare [1995a], framgår att han är ense med mig vad gäller riktigheten i observationerna 1) och 2) ovan. Hans slutsats är att Världsbanken och IMF bör få ännu mer att säga

till om i Afrika. Min slutsats är den rakt motsatta.

Felet med Afrikas utvecklingspolitik har, enligt Svedberg, varit att den har präglats av statlig interventionism, och av diskriminering av exporten. De försök som IMF, Världsbanken och rader av bilaterala biståndsgivare gjort de senaste tio åren att förändra den ekonomiska politiken i Afrika har, enligt Svedberg, varit halvhjärtade och ineffektiva. Det avgörande problemet har varit att "flertalet regeringar inte har tillräckligt egenintresse av att reformerna genomförs".

Svedberg beskriver i sin senaste artikel varför de afrikanska regeringarnas motstånd gjort att så många sk strukturanpassningsprogram (SAP) har misslyckats. Huvudförklaringen är en variant av den gamla välkända formeln "short-term pain for long-term gain". Svedberg skriver: "Strukturanpassning medför sällan några omedelbara ekonomiska fördelar, utan tvärtom ofta höga kortsiktiga kostnader i form av minskad produktion i tidigare skyddade verksamheter, minskad statlig sysselsättning, ökad arbetslöshet över lag och högre priser på importerade varor. Dessa kortsiktiga kostnader belastar den sittande regimen, både i politiska och ekonomiska termer. De intäkter som strukturanpassningen är avsedd att generera är oftast mycket långsiktiga."

Lösningen är, enligt Svedberg, att biståndsgivarna med hjälp av ännu hårdare

*STEFAN DE VYLLDER är docent i utvecklingsekonomi, U-landsforskare och konsult.*

villkor ("konditionalitet") skall förmå de motsträviga regeringarna i Afrika att handla mot sin vilja.

Utgångspunkten är given: "vi" (dvs Bretton Woods-institutionerna, utländska biståndsgivare och ekonomer m fl externa aktörer) vet vad som är bäst för Afrika. Biståndets viktigaste roll bör vara att tvinga afrikanska regeringar att genomföra reformer som de egentligen inte vill genomföra. Både käpp och morot bör användas för att "ge de afrikanska regeringarna starkare incitament att gå väsentligt fortare fram i det ekonomiska reformarbetet".

Jag kan, i långa stycken, instämma i Svedbergs kritik av den förda politiken i Afrika. Men ingenting i de senaste tio årens utveckling kan få mig att tro att striktare konditionalitet och bättre givar-samordning kring villkor uppsatta av IMF och Världsbanken är lösningen på Afrikas problem. Syftet med denna replik är att försöka utveckla varför.

### Strukturanpassning i Afrika

Under den senaste tioårsperioden har över tre fjärdedelar av länderna i Afrika söder om Sahara ingått överenskommelser med Världsbanken och IMF om SAP.<sup>1</sup> Ett av IMF och Världsbanken godkänt SAP har sedan länge varit en förutsättning för att ett fattigt och skuldyngt land skall få omförhandla villkoren för betalning av utlandsskulden, och erhålla nya lån. Även en stor del av det bilaterala biståndet från Sverige och andra länder har på senare år kopplats till avtal med IMF och Världsbanken.

Programmen, vars innehåll enklast kan sammanfattas som makrostabilisering plus ekonomisk liberalisering, har utsatts för en häftig kritik från många håll, inte minst inom länderna själva. Kritiken har ofta riktat in sig dels på de negativa sociala effekterna av programmen, dels på det faktum att internationella finansiella institutioner tilldelats ett från demokratisk synpunkt orimligt stort inflytande

över självständiga staters ekonomiska politik.

Få kritiker har ifrågasatt *behovet* av en anpassning av de afrikanska ländernas ekonomier. Många av programmens syften är vällovliga, för att inte säga triviala: en minskning av inflationen, en rimligare pris- och incitamentsstruktur, etc. Ingen kritiker har, såvitt jag vet, försvarat en ansvarslös makroekonomisk politik. Debatten har handlat om *formerna* för den anpassning som många av de afrikanska ekonomierna måste genomföra, och om *effekterna* av den Världsbanks- och IMF-styrda ekonomiska politik som i dag präglar det stora flertalet afrikanska länder.

### Har programmen lyckats?

Alla utvärderingar försvaras av det faktum att det inte går att uttala sig om vad som hänt om programmen *inte* hade genomförts. I många länder har också, som Svedberg påpekar, programmen genomförts halvhjärtat, och under kortare perioder. Detta brukar också vara IMF:s och Världsbankens försvarslinje: ytterst få länder har gjort exakt som vi har velat under en längre följd av år, vilket förklarar att resultaten ibland uteblivit.<sup>2</sup>

Eftersom det i regel är länder som re-

<sup>1</sup> Det fåtal länder som inte gjort det är antingen ganska framgångsrika (Botswana, Namibia, Swaziland) eller, i ett par fall, raka motsatsen (Angola, Liberia).

<sup>2</sup> I en stor översikt över strukturanpassning i Afrika utgiven av Världsbanken 1994 – och försedd med den hurtiga titeln "Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead" – finner banken att endast fem länder kan klassificeras som länder med "large improvements in macroeconomic policies": Ghana, Tanzania, Gambia, Burkina Fasso och Zimbabwe. Listan kanske förvånar, men den illustrerar svårigheterna med att finna "success stories" bland SAP-länderna i Afrika. Det var lättare i Latinamerika – där fanns Mexico som Världsbankens och IMF:s mönsterelev, som alltid lyftes fram som föredöme (fram till december 1994).

dan befinner sig i kris som tvingas vanda sig till IMF och Världsbanken kan inte heller en jämförelse mellan länder som genomfört ett SAP och sådana som inte gjort det ge några belägg för medicinens effektivitet. En sådan jämförelse vore ett exempel på vad som ibland kallas "sick patient syndrome", dvs att jämföra människor som nyligen legat på sjukhus med människor som inte gjort det, och sedan dra slutsatsen att eftersom den forra gruppen i genomsnitt är sjukare än den senare är medicinsk vård förödande för hälsan.

Ett annat välkänt problem är svårigheten att isolera effekterna av policy-förändringar från effekterna av det ökade bistånd som brukar beviljas fogliga länder.

Att analysera orsak och verkan i SAP-länder är alltså svårt. Dock har det i dag gått så lång tid sedan programmen började genomföras att vissa slutsatser kan dras.

Den första, och säkraste, slutsatsen är att resultaten blivit sämre än förutsett. Jag har haft tillfälle att på nära håll jämföra den faktiska utvecklingen i ett tiotal länder med de mål som formulerats, och kunnat konstatera att utvecklingen vad gäller bl a tillväxt, export och privata investeringar genomgående blivit sämre, ofta mycket sämre, än som förespeglats i de prognoser som gjorts.

De felaktiga prognoserna bör stämma till eftertanke. Programmen har ofta marknadsförts i länderna som en snabb väg till ekonomisk utveckling. I stort som smått har det dock visat sig att IMF och Världsbanken överskattat de positiva effekterna av programmen. I stället för "short-term pain for long-term gain" har det blivit "short-term pain for long-term decline" eller, i lindriga fall, "short-term pain for long-term stagnation".<sup>3</sup>

Under de senaste tio åren har Världsbanken och IMF publicerat en rad glättade rapporter om att utvecklingen i Afrika tack vare SAP nu äntligen är på väg åt rätt håll.<sup>4</sup> Låt oss, med detta i minnet, begrunda den faktiska utvecklingen.

**Tabell 1. Afrika söder om Sahara 1977-94. Genomsnittlig årlig BNP-tillväxt, inflation och budgetunderskott (i procent av BNP).**

	1977-86	1987-94
BNP-tillväxt	2,8	2,0
Inflation	20	32
Budgetunderskott	6,1*	8,2

\* 1979-86.

Källa: IMF, *World Economic Outlook*, olika årgångar.

Vi kan börja med BNP, inflation och budgetsaldo. I *Tabellerna 1* och *2* har samtliga länder i Afrika söder om Sahara inkluderats; det bör dock observeras att siffrorna snarast underskattar försämringen i SAP-länderna, eftersom det fåtal länder som icke behövt genomföra sådana program (med ett par undantag) haft en bättre utveckling än genomsnittet.

*Per capita*-inkomsten i Afrika söder om Sahara är i dag cirka 20 procent lägre än i början av 80-talet. Allt beror förvisso inte på SAP, men raset har snarare accelererat på senare år. Under sex av de åtta åren

<sup>3</sup> Eftersom strukturanpassningsprogram i regel åtföljs av en massiv ökning av bistånd, inklusive generösa skuldlättnader, finns det också några fall av initiala förbättringar, följda av stagnation och förfall; "short-term gain for long-term pain".

<sup>4</sup> De slagord som speciellt Världsbanken använt i sina marknadsföringskampanjer för tankarna till de ständigt optimistiska regimerna i ostblocket forr i tiden. Sålunda har skrifter om SAP i Afrika som är avsedda för externt bruk regelbundet forsetts med rubriker som: "Towards Growth and Progress", "Structural Adjustment: The Road Ahead", "Towards External Viability", etc. Det allra senaste året har dock den slagordsmässiga optimismen dämpats något, och vi har, tror jag, att se fram emot en flod av analyser från Washington som försöker bortförklara fiaskot.

**Tabell 2. Afrika söder om Sahara, några nyckeldata om den externa sektorn 1980 och 1993. Miljarder löpande US dollar.**

	1980	1993
Export	92	79
Import	93	93
Bytesbalans	+ 1	- 8
Utlandsskuld	84	200
Multilateral utlandsskuld*	8	45
Utlandsskuld/export	91 %	253 %
Multilateral skuld/export	9 %	57 %

\* Exklusive skulder till IMF

Källa: Baserat på Världsbanken, *World Debt Tables 1994-95*.

1987-94 sjönk *per capita*-inkomsten i Afrika söder om Sahara.

Med tanke på SAP-politikens starka inriktning på inflationsbekämpning är det inte ointressant att notera att även indikatorer som inflation och budgetunderskott faktiskt *försämrats*. Inflationen har ständigt ökat också under 90-talet. Det makroekonomiska raset kan också illustreras av de data om den externa sektorn som redovisas i *Tabell 2*.

Som synes är utvecklingen av den externa sektorn en ren katastrof. Det ironiska är att flertalet SAP haft som ett av sina viktigaste mål just att öka exporten och sanera utlandsskulden; i regel har länderna vänt sig till IMF och Världsbanken först när skuldsituationen blivit ohållbar. Trots omfattande skuldavskrivningar till SAP-länderna har utlandsskulden i dessa länder vuxit lavinartat under programmens genomförande.

En trossats i Världsbankens och IMF:s analyser av utvecklingsproblemen i Afrika är att länderna lider av kronisk brist på utländsk valuta. Receptet har hetat betalningsbalansbistånd samt nya lån. I verkligheten är det dock - föga förvånande - importen snarare än exporten

som ökat då biståndet vuxit och nya utlandslån beviljats. Logiken bakom försöken att minska underskotten i den externa sektorn med hjälp av lån, ökat bistånd och importliberalisering är svår att förstå, och påminner starkt om den dialektik som låg bakom linje 2 i kärnkraftsomröstningen: gärna avveckling, men först en rejäl utbyggnad.<sup>5</sup>

Det budskap Bretton Woods-institutionerna givit de afrikanska regeringarna - och som illustrerar problematiken i den *ex ante*-konditionalitet som både Peter Svedberg och jag synes vara överens om är destruktiv - kan också sammanfattas på följande sätt: "Om ni lovar att minska bytesbalansunderskottet med 300 miljoner dollar får ni 500 miljoner dollar extra så att ni kan finansiera en ökning av underskottet." Ingen ekonom borde bli förvånad om det är pengarna, snarare än utfästelserna, som styr det faktiska beteendet.

Sant är att Afrikas exportpriser har utvecklats oförmånligt sedan 1980, men även utvecklingen av exportvolymen har varit bedrövlig. Afrika har dels tappat marknadsandelar för sina traditionella exportvaror, dels misslyckats med att diversifiera exporten.

Vad gäller utvecklingen av sparande och investeringar är denna inte mindre nedslående. Bruttoinvesteringarna i Afrika söder om Sahara har sjunkit från 24,4 procent av BNP 1978-85 till 17,7 procent 1986-94.<sup>6</sup> Det inhemska sparandet har fallit ännu mer. Den drastiska höjning av realräntan som i regel åtföljt ett SAP har

<sup>5</sup> Den finns dock en logik bakom den starka inriktningen på betalningsbalansstöd och importliberalisering: det gäller att hålla den urbana medelklassen på gott humör. Flera gånger, i flera olika länder, har representanter för Världsbanken förklarat för mig hur viktigt det är att "köpa" medelklassens stöd för reformerna genom att förse den med importerade konsumtionsvaror. Med lånade pengar.

<sup>6</sup> Baserat på IMF, *World Economic Outlook*, olika årgångar.

inte lett till en uppgång av det privata sparandet, vilket var avsikten, men väl till ytterligare bördor för det privata näringslivet.

Om den privata sektorn tidigare klagade på brist på utländsk valuta – vilket var vanligt – är de typiska klagomålen i dag höga räntor, sjunkande inhemsk efterfrågan samt övermäktig importkonkurrens i spåren av den liberalisering av importen som ägt rum i flertalet afrikanska länder på senare år.

En annan slående utveckling är den ökning som ägt rum för skulderna till de multilaterala fordringsägarna, dvs i första hand Världsbanken, IMF och den Afrikanska Utvecklingsbanken. Dessa lån måste betalas igen, eftersom de multilaterala institutionerna tilldelats en roll som prioriterade fordringsägare vars skulder icke kan omförhandlas eller skrivas ned.

#### Varför har programmen misslyckats?

Det går inte att peka ut en enskild orsak till att SAP-politiken havererat i Afrika. Men något kan ändå sägas.

Det kan, till att börja med, konstateras att utgångsläget var svårt. När det "lätta" 70-talet – karakteriserat av höga råvarupriser, och gott om pengar att låna – var över stod flertalet länder i Afrika med stora ekonomiska problem, samtidigt som den världsekonomiska situationen förvärrades för skuldsatta, råvaruproducerande u-länder. Ekonomiskt vanstyre kunde inte längre döljas. Den skuld kris som drabbade större delen av Afrika var i stor utsträckning endast ett symptom på en allvarligare kris: en kris för en forcerad – och i stor utsträckning bistånds- och lånefinansierad – moderniserings- och industrialiseringsstrategi som saknade bärkraft.

Krisen var också en politisk kris: (enparti)statens legitimitet och trovärdighet var underminerad.

Så här långt tror jag att jag och Peter Svedberg är överens, i stora drag. Men vad Svedberg inte vill se är Världsbank-

ens och IMFs ansvar för den försämring som har ägt rum de senaste tio åren.

I de tidiga analyserna underskattade Världsbanken och IMF – liksom flertalet bilaterala biståndsgivare – allvaret i krisen, och krisens många dimensioner. Afrikas kris uppfattades dels som en makroekonomisk kris – budgetunderskott, inflation, skuld kris, m m – dels som ett uttryck för att statens roll var för stor, och marknadens för liten. Recepten blev enkla: stabilisering och liberalisering.

Mycket av liberaliseringen var nödvändig – även här tror jag att Svedberg och jag är överens. Men jag är övertygad om att bl a importliberaliseringen varit alltför drastisk, och har slagit ut mycket inhemsk produktionskapacitet helt i onödan.

Det bör understrykas att liberaliseringskomponenten i strukturanpassningsprogrammen – i motsats till den makroekonomiska stabiliseringskomponenten – ofta har genomförts med stor konsekvens. Således har, i flertalet SAP-länder, en genomgripande liberalisering av utrikesthandeln genomförts. Växelkursen har blivit marknadsbestämd; dock har "marknaden" i stor utsträckning kommit att domineras av inflödet av lån och bistånd. Kreditpolitiken har avreglerats, handeln med jordbruksprodukter och insatsvaror har privatiserats, m m.

Ofta har liberaliseringen gått mycket längre än vad fallet är i de utvecklade industriländerna (för att nu inte tala om de framgångsrika NIC-länderna i Asien). Det är tex svårt att föreställa sig att EU, USA eller Japan inom sina egna gränser skulle acceptera en total avreglering av jordbruket. Eller att fackforeningar i i-länderna skulle acceptera den massaker på fackliga rättigheter och bestämmelser om anställningsskydd som ofta ägt rum i SAP-länderna. Eller att vi, i i-länderna, skulle finna oss i att primärskoleundervisning skulle avgiftsbeläggas (vilket ofta varit ett krav från Världsbanken).

Reformer behövdes. Men kanske inte denna kontrarevolution? För nyliberala

ekonomerna på IMF och Världsbanken blev Afrika den lekstuga där de fick genomföra en politik som varit otänkbar i deras egna hemländer (och vars konsekvenser de sällan behövt stå till svars för).

Ett problem med liberalisering och avreglering var, visade det sig ofta, att de marknader som skulle ersätta staten på nästan alla områden var dåligt utvecklade. Att skapa förutsättningar för en väl fungerande marknadsekonomi tar tid – lång tid – och kräver massiva insatser från den offentliga sektorn. Men i stället för en blomstrande privat sektor fick vi, i många länder, en försvagad stat som inte ens kunde fullgöra sina kärnfunktioner, samtidigt som marknadskrafterna premierade kortsiktiga spekulationsaffärer och "snabba klipp" i stället för långsiktiga, produktiva investeringar. Privatiseringar ledde ofta till att ineffektiva statliga monopol ersattes av ineffektiva privata monopol.

Den ekonomiska teori som marknadsfördes av de mäktiga finansiella institutionerna i Washington var en extremt förenklad, nyliberal version av nationalekonomi. Att liberaliseringen av importen resulterade i en omfattande nedläggning av industriföretag i Afrika hälsades med tillfredsställelse – industrierna ansågs ju så ineffektiva. Att denna effekt förstärktes av stram penningpolitik, höga realräntor och sjunkande efterfrågan på hemmamarknaden applåderades också; Afrika hade ju levt över sina tillgångar.

Peter Svedberg beklagar i sin artikel att de afrikanska ledarna och folken inte varit tillräckligt lydiga. Men vad kan man begära, när de utlovade resultaten faktiskt uteblev? Inflationen vägrade falla, vilket däremot exporten gjorde. En omfattande avindustrialisering inleddes. Korruptionen ökade dramatiskt, liksom inkomstklyftorna. De privata investeringarna föll. Människor protesterade – *med all rätt*.

För en stor del av befolkningen i SAP-länder är den mest påtagliga konsekven-

sen av programmen att primärhälsovård och primärskoleundervisning avgiftsbelagts. Fråga en afrikansk kvinna vad hon förknippar med "strukturanpassning", och chansen är stor att hon, med illa dolt ursinne, svarar "skolvgifter".<sup>7</sup>

Programmen har, som Svedberg påpekar, ofta saknat inhemsk förankring och trovärdighet. För att kompensera det bristande stödet måste, menar Svedberg, långivare och biståndsgivare skärpa kraven ytterligare. Idén att folk i Afrika kan ha fog för sin kritik även i ett långsiktigt perspektiv faller honom inte ens in.

I stället för att, som Svedberg gör, se SAP-politikens misslyckande som ett uttryck för att folken i Afrika haft för mycket att säga till om kan man se det som ett misslyckande för ytterligare ett av de centralstyrda moderniseringsprojekt som Afrika utsatts för tre gånger under de senaste hundra åren. Det började med kolonialismen, fortsatte med "afrikansk socialism" i olika varianter och fullföljs i dag av SAP. Alla viktiga skillnader till trots har dessa moderniseringsprojekt en sak gemensam: försöken att framtvunga förändringar utifrån/uppifrån, utan att konsultera folken och med ett suveränt förakt för människors traditioner, sociala kapital, kultur och värderingar.

### Växande biståndsberoende

Samtidigt som recessionen har fördjupats i många SAP-länder har biståndsberoendet och skuldsättningen ökat. Mer och mer pengar har pumpats in i SAP-länderna, samtidigt som exporten stagnerat och bytesbalansunderskotten vuxit.

I flera av Sveriges viktigaste samarbetsländer i Afrika – såsom Zambia, Mozambique, Tanzania och Guinea-Bissau – har biståndsberoendet i dag, efter 5–10 års

<sup>7</sup> I dag antyder Världsbanken att man har tankt om när det gäller avgifter på primärskoleundervisning. Men priset för de gångna tio årens experimenterande är högt.

strukturanpassning, nått en nivå som överstiger 50 procent av BNP. Det inhemska bruttosparandet i dessa länder är nere i minus 20–30 procent av BNP. Detta är absurd. I ett land som Mozambique kan biståndsberoendet delvis förklaras med hänvisning till det fasansfulla inbördeskrig som landet gått igenom, och som motiverar ett massivt återuppbyggnadsbistånd, men i länder som Zambia, Tanzania och Guinea-Bissau finns det inga ursäcker.

Effekterna av ett biståndsberoende av detta slag är destruktiva, inte minst mentalt och politiskt. Landet passiviseras. Korruptionen växer lavinartat. Långgivare och biståndsgivare får ett orimligt stort inflytande. Växelkursen saknar relation till landets internationella konkurrenskraft, och blir i stället en funktion av biståndsinflödet.<sup>8</sup> Bytesbalansunderskotten permanentas, liksom de sk "finansiella gap" som Världsbanken använder för att uppskatta olika länders "biståndsbehov".

För att rädda sina egna, växande fordringar har Världsbanken och IMF satt ökad press på biståndsgivarna att betala notan. Bretton Woods-institutionerna har på senare år allt öppnare kommit att agera "fund raisers" för misslyckade SAP: ju sämre ett program har gått, desto mer bistånd försöker ofta Världsbanken och IMF förmå de bilaterala givarna att slussa över till landet ifråga.

Detta leder oss över till ett problem som antytts tidigare, och som även Peter Svedberg berör: den perversa incitamentsstruktur som omgärdar SAP.

### Hög marginalskatt på framgång

Det växande biståndsberoendet i länder som vansköter sina ekonomier illustrerar hur procedurerna i samband med förhandlingar om utlandsskuld och "biståndsbehov" givit upphov till en mjuk budgetrestriktion för skuldlanderna. I teorin skall de hårda villkoren från IMF och Världsbanken garantera att det är

**Tabell 3** Exportutveckling (värde) och biståndsberoende. 47 afrikanska länder 1987–91. Övägda genomsnitt.

	Nettoflöden ("net transfers") i procent av BNP 1987–91	Gåvobistånd ("grants") i procent av exportvärdet 1991
16 länder med exportutveckling över genomsnittet	10,0	26,3
16 länder med genomsnittlig exportutveckling	10,2	41,8
15 länder med samst exportutveckling	15,7	80,9

*Källa:* Baserat på Världsbanken, *World Debt Tables 1992/93*. I enstaka fall har data från 1987–90 använts. Nettoflödet beräknas som inflöde av utlandsk valuta (huvudsakligen lån och bistånd) minus rantor och amorteringar på utlandsskulden.

länder som sköter sig som premieras, men i praktiken har det blivit tvärtom: ju större underskotten är, desto mer pengar "behövs". Samtidigt har de länder som av egen kraft lyckats förbättra sin betalningsbalanssituation upptäckt att marginalskatten på framgång är hög: de relativt framgångsrika länderna "behöver" ju inte längre så mycket bistånd. I länder det går bra för minskar också behovet av skuldavskrivningar; de utländska fordringsägarna drar en suck av lättnad, och kräver sin del av varje förbättring av den externa balansen.

Tabell 3 kan ses som en illustration av detta dilemma: de länder som utvecklats det största biståndsberoendet – dvs de länder som belönats med additionellt bistånd sedan de genomgått SAP-kurer – har också haft den sämsta exportutveck-

<sup>8</sup> För en diskussion om riskerna med övervärderade valutor i starkt biståndsberoende länder, se de Vylder [1992].

lingen. I tabellen har samtliga 47 afrikanska stater (exklusive Sydafrika) delats in i tre lika stora grupper: de som haft en exportutveckling över det afrikanska genomsnittet, de vars exportutveckling ligger nära genomsnittet, och de länder där exporten utvecklats sämre än i Afrika i genomsnitt.

Som synes är det negativa sambandet mellan export och biståndsvolym starkast i gruppen "katastrofländer": de länder vars exportintäkter utvecklades riktigt uselt åren 1987–91 blev i efterhand, år 1991, rikligt kompenserade.<sup>9</sup> Kausaliteten kan, givetvis, också gå i den motsatta riktningen: ett alltför stort bistånd undergrävde ländernas exportansträngningar.

### Är *ex post*-konditionalitet en lösning?

Peter Svedberg är medveten om det incitamentsproblem som berörts ovan, och vill lösa det genom att införa en *ex post*-konditionalitet där redan uppnådda resultat, snarare än vaga löften, belönas med additionellt bistånd. Han redovisar några av de vanligaste invändningarna och problemen, men ser ändå detta – i kombination med en tuffare selektivitet och bättre givarsamordning kring de uppsatta villkoren – som en möjlig väg ur dilemmat.

Jag sympatiserar starkt med alla förslag om att överge *ex ante*-konditionalitet till förmån för incitament baserade på faktiskt uppnådda resultat. Men förändringarna skulle vara långt mer genomgripande än vad Svedberg antyder.

För det första skulle hela det förhandlingsmaskineri som byggts upp kring beräkningen av olika länders finansiella gap behöva skrotas (vilket vore förträffligt). Långgivare och biståndsgivare skulle tvingas tänka om i grunden: i stället för att, som de är vana vid, bevilja additionellt bistånd på basis av "behov" skulle länder som "behöver" extra mycket bistånd få sitt bistånd reducerat,<sup>10</sup> till förmån för länder där en lyckad politik har medfört ett minskat "biståndsbehov".

Gärna för mig. Men inget kan få mig att tro att Världsbanken och IMF – eller biståndsgivarna – är redo för ett sådant ny-tänkande. För de multilaterala fordringsägarna skulle en övergång till ett system där vanstyre bestraffades med neddraget bistånd också ha en irriterande finansiell implikation, som de är väl medvetna om: de skulle aldrig få igen sina pengar från de länder där SAP-politiken misslyckas.

Kanske skulle även den allmänna opinionen reagera om pengar slussades över från t ex Zambia – där decennier av misskötsel och SAP skapat ett gigantiskt biståndsbehov – till länder som Malaysia, Botswana, Tunisien eller Chile. Det är svårt att upprätthålla förnuftiga incitament utan att framstå som hjärtlös och cynisk. Men något måste ändå göras åt de groteskt snedvridna strukturanpassningsincitament vars utformning IMF och Världsbanken varit huvudansvariga för.

Det handlar också, och framför allt, om makt. Det är just *ex ante*-konditionaliteten som ger Världsbanken och IMF så mycket av deras makt.

De villkor som Bretton Woods-institutionerna ställer upp för att bevilja SAP-lån är främst kopplade till *medlen*, inte till *målen*, eller *resultaten* (även om distinktionen mellan mål och medel inte alltid är självklar). De afrikanska länderna får direktiv om exakt vilka åtgärder de måste vidtaga för att avtal skall kunna under-tecknas och nya lån beviljas (och därmed skuldlättnader och additionellt bilateralt bistånd). Detta har givit Världsbanken och IMF makt att styra, ofta in i minsta detalj.

<sup>9</sup> För ytterligare data som belyser samband av detta slag, se de Vylder [1995].

<sup>10</sup> Givetvis under förutsättning att den egna politiken är huvudorsaken till misslyckandet; tanken är inte att bestraffa länder som t ex drabbats av naturkatastrofer. Redan denna reservation visar dock svårigheterna med att i en förhandlingssituation avgöra vad som är landets " eget fel" och vad som är otur.



Villkoren har blivit många, långtgående och detaljerade. I tex Zambia har de senaste programmen varit kopplade till krav på totalt 125 olika konkreta åtgärder, av vilka flera utgör krav på vilka nya lagar som det zambiska parlamentet måste anta.

En övergång till *ex post*-konditionalitet skulle överlämna besluten om *vad* som skall göras åt de berörda länderna. Det går inte – eller, snarare, bör inte gå – att ha villkor kopplade till både mål och medel.<sup>11</sup> Men att övergå från att diktera vilken politik som skall föras till att bedöma resultaten av den förda politiken skulle ha långtgående konsekvenser. En sådan omläggning av konditionaliteten skulle reducera institutioner som Världsbanken och IMF till rådgivare, som det skulle stå länderna fritt att anlita eller inte. En sådan utveckling ser jag som lika önskvärd som utopisk.

Peter Svedberg diskuterar de fattiga ländernas incitament. Bra – vi är överens om att något måste göras. Men han undviker frågan om vilka incitament som styr de institutioner han vill ge ökad makt, och som utformat de spelregler han kritiserar.

Världsbanken har, som vi sett, alltid rätt att få igen sina pengar, oavsett hur dålig kreditprövningen varit. Detsamma gäller IMF: ett av Världsbanken och IMF utarbetat SAP som misslyckas leder till att bilaterala biståndsgivare får träda in och betala notan, direkt eller indirekt.

En i sanning märklig konstruktion: varken långgivare eller låntagare behöver i praktiken känna något ansvar för att lånen återbetalas.<sup>12</sup>

Världsbanken och IMF tar inga risker – går något galet får andra betala. Och detta underlättas av att de prioriterade fordringsägarna själva har ett avgörande inflytande över samordningen av övriga fordringsägare, över skuldländernas politik samt över de bilaterala biståndsgivarnas bistånd.

Det är lätt att föreställa sig vilken intellektuell motorsågsmassaker som duktiga

världsbanksekonomer skulle utsätta dylika kreditinstitutioner för – om de låg i Afrika och inte i Washington.

Monopol är (nästan) alltid dåliga. Monopol som aldrig betalar sina egna räkningar borde vara varje ekonoms mar-dröm.

Att diskutera incitament för SAP-länderna är ett steg i rätt riktning. Men det räcker inte. Även Världsbanken och IMF styrs av incitament. Fel incitament.

Bretton Woods-institutionernas status som prioriterade fordringsägare måste, till att börja med, omprövas. Banken själv har beskrivit SAP-lån som ett "high-risk instrument" (Världsbanken 1988, s 9). Att långgivaren då inte står för någon del av risken förefaller minst sagt riskabelt.

Världsbankens mångdubbla roller måste reduceras till en enda. IMF bör återgå till sitt ursprungliga mandat, i stället för att diskutera utbildningspolitik i Burkina Fasso. Vidare måste dessa institutioners interna incitament – som i hög utsträckning baseras på premiering av utbetalade medel, och ingångna överenskom-

<sup>11</sup> En bank kan inte både krava att lånen skall betalas igen och att banken skall bestämma exakt vad låntagaren skall gora; går något snett blir ju banken medansvarig. Eller, som det formulerats av chefen för den exceptionellt framgångsrika Grameen Bank i Bangladesh, som specialiserat sig på kreditgivning till fattiga kvinnor: "Never tell people what to do. Then you would be in serious trouble. People would say: 'You gave me this terrible idea. It has failed, so now I will not repay you.'" (citerad i Society for International Development, *Development Hotline*, 1993, s 20). I land efter land i Afrika säger i dag ledarna till IMF och Världsbanken: "You gave me this terrible idea. It has failed, so now I will not repay you."

<sup>12</sup> Hittills. Den multilaterala skuldtsjansten kommer att stiga dramatiskt under resten av 90-talet, samtidigt som många bilaterala biståndsgivare – sent omsider – börjar trottna på att "bail out" Världsbanken och IMF i Afrika.

meler – reformeras i grunden.<sup>13</sup>

Även incitamenten kring skuldlättnader måste förändras radikalt. Skuldlättnader behövs. Men de bör vara av engångskaraktär. Gärna en massiv, samordnad aktion för en total avskrivning av Afrikas skulder – om, men endast om, det klargörs på ett trovärdigt sätt att framtida skulder skall betalas. Om, som hittills, varje skuldavskrivning följs av nya, och större, krediter som inte heller kan betalas på annat sätt än att de bilaterala givarna står för notan är det något som är i grunden fel.

### Mot ett effektivare bistånd?

En inte obetydlig andel av allt utvecklingsbistånd, även från Sverige, har det senaste decenniet slussats över från angelägna insatser inom skilda områden till stöd åt SAP, inklusive betalning av skulder till prioriterade fordringsägare. Avkastningen – uttryckt i social och ekonomisk utveckling – har varit bedrövlig.

Ett effektivare bistånd är för Peter Svedberg ett bistånd som i ännu högre utsträckning än i dag tvingar länder att göra det de inte vill. Men ett effektivare sätt att döda själva drivkraften bakom bistånd finns förmodligen inte.

Biståndet måste, enligt min uppfattning, återgå till sitt ursprung. Bistånd, som ett uttryck för internationell solidaritet, måste ses som ett komplement till landets egna utvecklingsansträngningar, inte som ett maktinstrument.

Det handlar om effektivitet – hur kostnadseffektiva har våra ansträngningar varit att köpa makt i fattiga länder? Vad kostar inflytande i Afrika? Hur många bra reformer har vi fått per miljard kronor i villkorat bistånd? Skulle vi kunnat använda pengarna bättre? Ja.

Men ytterst handlar det om demokrati. IMF:s och Världsbankens – och biståndsgivarnas – makt över Afrika måste minska. För demokratins skull, för den ekonomiska utvecklingens skull, för de afrikanska folkens skull. Vi kan inte fort-

sätta att kräva demokratiska reformer i afrikanska länder och samtidigt kräva att alla viktiga beslut om ländernas ekonomiska politik fattas i Washington.

Arrogansen hos utländska fordringsägare och biståndsgivare har i dag nått en nivå som är både kränkande och farlig. Arrogansen är dessutom märklig, mot bakgrund av hur litet som finns att visa upp när det gäller positiva resultat av de ekonomiska reformprogrammen.

Mycket kritik har, ofta med all rätt, riktats mot effektiviteten i vårt svenska, bilaterala bistånd. Det är svårt med bistånd, och speciellt svårt är det i de allra fattigaste länderna. I jämförelse med Världsbankens och IMF:s haveri i Afrika framstår dock de svenska "biståndsskandalerna" som bråk om växelpengar.

### Referenser

- International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, olika årgångar.  
 Svedberg, P, [1995a], "Bistånd – en misslyckad utvecklingsstrategi?", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 4, s 293–306.  
 Svedberg, P, [1995b], "Kan bistånd till Afrika bli effektivt?", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 6, s 445–460.  
 de Vylder, S, [1992], "Den 'holländska sjukan' och bistånd", *Ekonomisk Debatt*, årg 20, nr 6, s 445–460.  
 de Vylder, S, [1995], "Varför växer skuldbordan? Om betalningsbalanseffekten av strukturanpassningslån i Afrika", *Häften För Kritiska Studier*, årg 28, nr 4.  
 World Bank, [1988], "Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience".  
 World Bank, [1994], "Adjustment in Africa. Reforms, Results and the Road Ahead", Oxford University Press/World Bank.  
 World Bank, *World Debt Tables*, olika årgångar.

<sup>13</sup> Jag har vid flera tillfällen hört representanter för Världsbanken beklaga sig privat över hur svårt det är att säga nej, i ungefär följande ordalag: "Du förstår, man kan vägra att skriva under en gång, och kanske två, men vill man gora karriär måste man se till att man inte uppfattas som besvärlig. För eller senare skriver vi under. Det är vårt jobb."