

Repliker och kommentarer

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

KARL-ANDERS LARSSON

Kommentar till Stefan de Vylder: Fel lösning på Afrikas kris, Ekonomisk Debatt 8/95

I sin replik till Peter Svedberg kritiserar Stefan de Vylder IMF:s och Världsbankens roll i strukturanpassningsprocesserna i de afrikanska ekonomierna. Det finns all anledning att instämma i detta. Trots att stora förändringar skett sedan början av 80-talet, är ändå grundkonceptet hos dessa institutioner oförändrat: orsaken till den ekonomiska krisen i Afrika är att länderna bedriver felaktiga "policies". Vissa av feilen har visserligen rättats till: valutakurserna och de externa transaktionerna har i stort sett släppts fria och en omfattande inhemsk avreglering har genomförts, men de positiva resultaten av detta är svåra att finna, speciellt om målet för hela processen är, som Världsbanken hävdar, minskad fattigdom.

Men i stället för att ifrågasätta sina recept driver Bretton Woods-institutionerna tesen att processen måste fortsätta och innefatta politiskt svårare reformer. Högst på listan står ofta privatisering och nedskärning av statsutgifterna och speciellt antalet offentligt anställda. Men även om

detta ofta är nödvändigt, är det en process som måste ta tid och vara flexibel för att kunna hantera de problem som uppkommer. Bretton Woods-institutionerna visar mycket liten förståelse för denna politiska process, utan ser förseningar som uttryck för bristande vilja till reformer.¹ Tyvärr har många bilaterala biståndsgivare okritiskt anslutit sig till detta.

Men bilden av afrikanska regeringar som egentligen inte vill reformera sina ekonomier stämmer inte längre. Situationen varierar naturligtvis, men många regeringar har nu ett eget "ägande" av reformprocessen. Det föreligger en grundläggande enighet om nödvändigheten av makroekonomisk stabilitet och om den privata sektorns centrala roll. Det finns också en insikt om behovet av liberalisering och effektivisering av statens verksamhet.

Vilken roll kan och bör biståndet spela för att mest effektivt underlätta denna process? Biståndet har tre olika roller i strukturanpassningsprocessen (Larsson [1994]):

1) som maktmedel (genom s k konditio-

KARL-ANDERS LARSSON är ekonom vid svenska ambassaden Harare, Zimbabwe.

¹ Peter Svedberg delar uppenbarligen denna syn. I hans artikel (Svedberg [1995]) baseras hela resonemanget på denna påstådda bristande reformvilja hos de afrikanska regeringarna.

- nalitet) för att påverka den förda politiken
- 2) som resursöverföring för att underlätta reformprocessen
 - 3) som kapacitetsuppbyggnad för att öka mottagarländernas kapacitet att själva formulera och genomföra politiken.

Stefan de Vylder ägnar sig främst åt att diskutera de två första rollerna. Grundbudskapet är att formerna för resursöverföring ofta motverkar de syften som givarna vill uppnå genom biståndet som maktmedel. de Vylder koncentrerar sig här på det s k betalningsbalansstödet, eller importstödet, och menar att detta skapar felaktiga incitament. Ett exempel som han nämner är följande: "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."

Det är viktigt att uppmärksamma biståndets incitamenteffekter. Det gäller både fördelning av biståndet mellan länder och fördelning inom ett enskilt land. Hela idén med bistånd är ju att det ska ges där behoven är störst och att det därmed skall finansiera de mest angelägna utgifterna. Men just genom att biståndet kommer in är risken stor att mottagarlandet upplever ett mindre tryck att med egna medel finansiera dessa och därför kan fortsätta med en "felaktig" politik, dvs att finansiera mindre angelägna utgifter. Därmed kvarstår behoven och biståndsberoendet permanentas.

Detta gäller inte enbart betalningsbalansstöd. Ett exempel på att traditionellt projektstöd kan ha negativa incitamenteffekter är skolbyggnader i de mest eftersatta områdena i Zimbabwe, som finansierats av Sverige under 15 år. Detta är naturligtvis angeläget men det långvariga stödet har gjort att regeringen kommit att se det som Sveriges ansvar att finansiera dessa skolor. Om Sverige avslutar stödet, kommer det att vara mycket svårt att hitta finansiering inom budgeten. Kanske är det enklare att vända sig till en annan givare?

Vad är då alternativet? Är det bättre att inte ge något bistånd? Jag tror inte det, eftersom resursbehoven är en realitet. Men som de Vylder säger är beräkningen av s k finansieringsgap i utländsk valuta, som Världsbanken alltid gör inför de årliga s k konsultativa gruppmötena med mottagarlandet och biståndsgivarna i Paris, meningslösa och ofta direkt kontraproduktiva.

Men de Vylder nämner inte den viktigaste orsaken till detta, nämligen att det definitionsmässigt inte längre råder någon brist på utländsk valuta i de allra flesta länder som genomför strukturanpassning. Bytesbalansen och till stor del även kapitalbalansen har liberaliserats så snabbt att biståndsgivarna inte hunnit med. Därför lägger många givare ner stor möda på att kontrollera listor på varor som importerats för deras biståndsmedel. Men vad detta bistånd verkligen finansierar är inte importen utan statsbudgeten. Det borde därför snarast byta namn till budgetstöd.

Zimbabwe har haft ovanligt goda förutsättningar att genomföra strukturanpassning, men trots detta ännu inte kunnat uppvisa några positiva resultat. Zimbabwe har ett stort budgetunderskott, ca 13 procent av BNP. Närmare hälften av statsutgifterna utgörs av räntor och amorteringar. En stor del av den statliga upplåningen uppstod efter torkkatastrofen 1992. Regeringen baserade då sin budget på ett stort inflöde av betalningsbalansstöd och katastrofbistånd som sedan uteblev eller försenades kraftigt (främst från Världsbanken och Afrikanska Utvecklingsbanken). Detta tvingade regeringen till kommersiell upplåning på den inhemska marknaden, där ränteläget, som följd av den av IMF rekommenderade penningpolitiken, är mycket högt.

Nu står Zimbabwe åter inför ett liknande läge. Även 1995 var ett torkår. Regeringen var mer försiktig i sina prognoser, men antog ändå (baserat på givarnas utfästelser) ett inflöde av drygt 100 miljoner USD i form av betalningsbalansstöd. Baserat på detta kom man överens om ett

program med IMF. Programmet följs av regeringen men det råder fortfarande oenighet mellan IMF och regeringen på några punkter, varför programmet inte godkännts av IMF:s styrelse. Detta betyder att de övriga givarna inte anser sig kunna betala ut sitt betalningsbalansstöd. Resultatet blir alltså att regeringen åter tvingas låna stora summor på den inhemska marknaden och därmed tränger ut lån till den privata sektorn. Det kommer inte att vara möjligt att uppfylla IMF:s villkor och det hela kommer att leda till ytterligare förseningar av utbetalningarna och en fördjupad ekonomisk kris.

Detta pekar på risker med betalningsbalans-/budgetstöd, men problemet är inte biståndsformen som sådan, utan dess kort-siktighet, ryckighet och beroendet av Bretton Woods-institutionerna. Zimbabwes regering menar allvar när det gäller reformpolitiken. Processen har gått så långt att den inte kan vändas. Däremot försiggår alltid ett politiskt spel bakom kulisserna. Betalningsbalansstödet kan verkligen underlätta denna process. Däremot är jag helt överens med de Vylder om att den inte bör detaljstyras. De 125 villkoren i Zambia är förskräckande. Jag håller också med om att det finns stora problem med *ex ante* konditionalitet. Ett bättre alternativ vore att givarna ingår ett kontrakt med mottagarlandet, där givarna utlovar ett visst kontinuerligt flöde av betalningsbalansstöd under t ex en 3-5-årsperiod, samtidigt som mottagarlandet lovar att uppnå ett fåtal kritiska indikatorer. Inga villkor om hur detta ska uppnås bör ingå i kontraktet. Den viktigaste indikatorn bör vara mobilisering av inhemska statsintäkter. Under perioden görs årliga uppföljningar baserade på det gångna årets resultat och ett visst utrymme bör finnas för att reglera nästa års utbetalningar (dvs belöna resultat, inte "behov").

de Vylder avslutar med att uttrycka oro över att utvecklingsbistånd "det senaste decenniet slussats över från angelägna behov till stöd åt SAP". Men tendensen i det internationella biståndet idag är mycket

tydlig: betalningsbalansstödet minskar, medan projektbiståndet är konstant eller ökar. Detta är enligt min mening en mycket mer oroande utveckling. Betalningsbalans- eller rättare budgetstöd har stora fördelar jämfört med annat bistånd. Med ett stort projektstöd bestäms resursfördelningen i landet till stor del av biståndsgivarna. Projektstödet skapar dessutom behov av ytterligare finansiering från inhemska källor, speciellt för driftskostnader. Det har därför snarast en direkt negativ effekt på budgetunderskottet. Den traditionella projektbiståndsformen måste därför ersättas av programstöd eller budgetstöd, eftersom det är det enda sättet att öka mottagarländernas ansvar och minska biståndsberoendet. Därmed inte sagt att detta är enkelt, tvärtom saknar mottagarländerna ofta kapacitet att planera, genomföra och följa upp ett programstöd. Därför är den tredje formen av stöd till strukturanpassning: kapacitetsuppbyggnad, kanske den allra viktigaste i framtiden.

Referenser

- Larsson, K-A, [1994], "Strukturanpassning, bistånd och utveckling", SIDA.
 Svedberg, P, [1995], "Kan bistånd till Afrika bli effektivt?", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 6, s 445-460.
 de Vylder, S, [1995], "Fel lösning på Afrikas kris. Replik till Svedberg", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 8, s 641-650.