

Kan bistånd till Afrika bli effektivt?

I denna artikel diskuterar Peter Svedberg möjligheterna för att bistånd till de afrikanska länderna (söder om Sahara) ska blir mer befrämjande för tillväxt och social utveckling i framtiden än det varit hittills.

Den största förhoppningen måste knytas till att den ekonomiska miljö biståndet verkar inom förbättras, dvs att den omläggning av den ekonomiska politiken, bort från en statlig interventionistisk och inåtvänd politik mot en utåtvänd marknadsekonomi, som nu långsamt pågår i flertalet afrikanska länder, genomförs mer resolut. Huruvida detta ska lyckas beror främst på den politiska reformviljan i dessa länder, men också på hur de villkor som knyts till biståndet utformas i olika dimensioner, vilka diskuteras i artikeln.

Inledning

I en tidigare artikel (Svedberg [1995]) diskuterade jag tre förklaringsmodeller till bristen på ekonomisk och social utveckling i absoluta flertalet afrikanska länder: (i) ogynnsamma yttre betingelser, (ii) den ekonomiska politik som länderna fört och (iii) biståndsberoendet. En genomgång av de empiriska undersökningar som finns gav belägg för att alla tre faktorerna varit bidragande. Även om respektive faktors relativa förklaringsvärde varierar mellan länderna, står det klart att i flertalet afrikanska länder ligger grundproblemet i den ekonomiska politik som för(t)s. Incitamenten för inhemskt sparande och långsiktiga privata investeringar har oftast varit små eller obefintliga: exportsektorn har diskriminerats genom övervärderade valutor, höga exportskatter och stat-

ligt fastställda producentpriser; satsningarna på utbildning har varit alltför små och ineffektiva.

I några afrikanska länder har långa och omfattande inbördeskrig omöjliggjort all utveckling. I många av länderna har dessutom torka och ett försämrat bytesförhållande bidragit till bristen på utveckling; men även i de afrikanska länder som inte drabbats på dessa områden, har tillväxten varit långt sämre än i utvecklingsländer i andra regioner. Det proportionellt mycket stora bistånd som de afrikanska länderna erhållit (se *Tabell 1*) har inte medfört några förbättringar över lag i de tillväxtbefrämjande faktorerna och den faktiska tillväxten har i genomsnitt fallit kontinuerligt decennium för decennium sedan början av 1960-talet, alltmedan biståndsberoendet ökat. Det finns några få länder i Afrika där påtagliga förbättringar uppnåtts (främst Botswana och Mauri-

PETER SVEDBERG är professor i utvecklingsekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.

* Jag tackar Björn Ekman, Enrique Ganuza, Bo Jerlström, Bo Karlström, Anders Olofgård, Marian Radetzki, Jakob Svensson och Stefan de Vylder för värdefulla synpunkter på en tidigare version av artikeln.

Tabell 1 Olika indikationer på biståndsberoende och skuldtjänst i valda afrikanska länder i internationell jämförelse.

Land	Totalt offentligt bistånd som procent av			Skuldtjänst som procent av exporten	
	BNP 1991	Export 1992	Import 1992	Faktisk 1993	Teoretisk* 1993
Guinea-Bissau	43	1 683	120	11	128
Etiopien	16	645	136	9	47
Kenya	11	65	51	28	30
Mozambique	69	..	..	21	84
Tanzania	34	269	90	25	79
Uganda	21	320	130	61	81
Zambia	..	80	68	21	28
Ghana	10	77	47	23	24
Bangladesh	7	86	65	..	..
Indien	1	14	12	..	..
Sri Lanka	9	33	23	..	..
Afrika (söder om Sahara)	9	26	27	..	..
Ostasien	1	3	3	..	..
Sydasien	2	23	19	..	..
Latinamerika	0	4	3	..	..
Alla låginkomstländer	3	18	17	..	..

* Avtalade räntebetalningar och amorteringar.

Källor: IBRD [1994a, tabell 13 och 19; 1994c, tabell 3.1].

tius, tillsammans med en befolkning på 2 miljoner), några där vissa resultat kan noteras, men för flertalet – och genomsnittet – har utvecklingen varit mycket dålig.

Syftet med denna artikel är att analysera möjligheterna för att utvecklingen kan vändas genom förbättringar på något, eller i bästa fall samtliga, av de tre områden vi diskuterat: yttre omständigheter, den ekonomiska politiken och de villkor biståndet utgår på. Liksom i den tidigare artikeln är perspektivet makroekonomiskt. Fokuseringen är på det totala biståndets effekter på de tillväxtbefrämjande faktorerna i mottagarländerna; inte specifikt det svenska biståndet. Uppläggningsen är som följer.

I nästa avsnitt diskuteras möjligheterna

för att de ogynnsamma "yttre omständigheterna" naturligen vänds till det bättre i framtiden, men även vad som går att göra för att påverka dessa. I det följande avsnittet redogörs kort för huvudinnehållet i det ekonomiska reformarbete som pågår i de afrikanska länderna inom ramen för strukturanpassningsprogrammen (SAP). Därefter ser vi lite närmare på hur detta reformarbete fortskrider och diskuterar en anledning till att det går långsamt: att flertalet regeringar inte har tillräckligt egenintresse av att reformerna genomförs. Hypotesen att biståndet i själva verket motarbetar de makroekonomiska reformer som det i teorin är avsett att underlätta, utreds i det därpå följande avsnittet. Vidare diskuteras möjligheterna

att medelst striktare och mer samordnad makroekonomisk konditionalitet i biståndet skynda på och fördjupa genomförandet av SAP. Alternativen till en sådan politik redovisas innan sammanfattning och slutsatser avslutar artikeln.

Förbättrade "yttre" omständigheter?

I den tidigare artikeln diskuterades fem "yttre" omständigheter som ofta sägs ha orsakat, alternativt bidragit till, den dåliga utvecklingen i Afrika under de senaste 20 åren: (i) den historiska avsaknaden av förankring i nationalstater, (ii) krig, (iii) torka, (iv) befolkningsökningen och (v) försämrat bytesförhållande. Frågorna för framtiden är om det finns skäl att tro att de ogynnsamma "yttre omständigheterna" vänds till det bättre, och i vilken mån dessa omständigheter går att påverka. Historien och klimatet kan naturligtvis inte ändras, men kanske går det att ändra konsekvenserna av dessa (och övriga) "exogena" faktorer.

Nationalstaten och krig. Den brist på nationell enighet som speglas i att en tredjedel av de afrikanska länderna (med mer än hälften av kontinentens befolkning) har, eller har haft, förödande inbördeskrig under de senaste 25 åren inger föga optimism för framtiden. De "nya" omständigheter som ibland tas till intäkt för att läget förbättrats är inte övertygande. Det kalla krigets slut medförde förvisso att det inte längre finns samma incitament för stormakter att ge stöd till olika oppositionella grupper inom de afrikanska länderna. Detta har dock inte hindrat att blodiga inbördeskrig blossat upp under senare år i bl a Liberia, Sierra Leone, Somalia och Rwanda. För några år sedan närde många en förhoppning att FN skulle kunna förhindra konflikter från att leda till inbördeskrig. Erfarenheterna från Somalia och Rwanda (och, inte minst, fd Jugoslavien) har dock grusat denna förhoppning. Den demokratiseringsprocess

som nu pågår (åtminstone på ytan) i ett 30-tal afrikanska länder har fått många att tro på minskade interna motsättningar i framtiden, men det kan lika gärna bli tvärt om. Någon möjlighet att bygga framtida bistånd på en förhoppning om att det blir fredligare i de afrikanska länderna tycks inte finnas.¹

Torka, bytesförhållande och befolkningsökning. Klimatet i Afrika är vad det är och bytesförhållandet för de afrikanska ländernas export av främst råvaror bestäms av utbud och efterfrågan på världsmarknaden. Någon anledning att förvänta sig en naturlig långsiktig uppgång av flertalet råvarupriser verkar inte finnas. Inte heller är det många som idag tror på möjligheten att höja råvarupriserna generellt genom internationella avtal och andra manipulationer av världsmarknaden.

Vad som kan betraktas som "yttre" faktorer på kort sikt går att påverka på längre sikt. Vad de afrikanska länderna kan göra är att diversifiera sina ekonomier så att de blir mindre beroende av produktion av varor som påverkas av torka och dålig prisutveckling. Men det är vad utvecklingsprocessen till stor del går ut på, och det är ingenting de kan åstadkomma utan att först få ordning på ekonomin. Befolkningsökningen kan eventuellt påverkas marginellt genom familjeplaneringspolitik, men torde inte avta markant förrän väsentliga ekonomiska framsteg gjorts i enlighet med den sk transitionsteorin.

Ny ekonomisk politik?

I den tidigare artikeln (Svedberg [1995]) gavs empiriska belägg för att det främst är på tre mätbara områden som den politik

¹ Ett flertal pyrande konflikthärddar finns för närvarande; den allvarligaste är utan tvekan Nigeria (men också Burundi och Kenya) där inbördeskrig återigen hotar. Skulle detta inträffa kommer konsekvenserna förmodligen inte bara att beröra Nigeria, utan även stora delar av västra och centrala Afrika.

flertalet afrikanska länder fört under senare decennier inte har varit befrämjande för tillväxt: diskrimineringen av exportsektorn och små investeringar i såväl fysiskt som humant kapital. Det statliga dirigerandet och reglerandet på en mängd områden har förmodligen också varit för-lamande för tillväxten, men denna faktors inflytande har inte varit möjlig att fånga upp i formella test.² Det framgick vidare att de afrikanska länderna i gemen inte haft exceptionellt stor makroekonomisk obalans (mätt i termer av budgetunderskott och inflation). Det exceptionella är "endast" att en ovanligt stor del av in-täktssidan i deras budgetar har varit bi-ståndsfinansierad.

De SAP som är under genomförande i flertalet afrikanska länder syftar just till att rätta till de brister som ovan angivits som orsaker till frånvaron av tillväxt hit-tills. Om man ska göra en kort och grov sammanfattning av målen och medlen i SAP ser den ut som följer.

Ett första (stabiliserings)mål är att åstadkomma större makroekonomisk ba-lans. Det betyder att budgetens intäkts-sida förstärks, främst genom en breddning av skattebasen och effektivare skat-teuppbörd. Det innebär också att budge-ten bantas på utgifter som sällan är pro-duktiva, bl a subventioner till förlust-bringande statliga företag; att överbe-manningen i den offentliga sektorn redu-ceras; samt att många nu statliga produktionsverksamheter privatiseras.

Ett andra mål är att liberalisera utrikes-handeln. Medlen är främst en icke över-värderad växelkurs, en beskattning av handelssektorerna som inte är högre än i annan verksamhet, en avreglering av va-lutahandeln, och att tullsystemet refor-meras. Det långsiktiga (struktur)målet är att flytta över resurser till handelssektorer, dvs exportsektorn och sektorer som konkurrerar med importen utan tull-skydd, vilket vanligtvis är jordbruket (medan den importkonkurrerande indu-strin skyddas).

Ett tredje (struktur)mål är att öka det inhemska sparandet och investeringarna. Detta förutsätter förbättringar i de två av-seenden som nämnts ovan, men detta är inte tillräckligt. Dessutom fordras att län-derna etablerar marknader som möjliggör ett långsiktigt privat finansiellt sparande och investeringar. Staten måste också ga-ranterar äganderätt och ett fungerande le-galt juridiskt system för affärstransaktion-er. Ökade investeringar gäller inte bara i fysiskt kapital, utan även i humankapital, vilket bl a kräver större och effektivare satsningar på primär- och sekundärunder-visning.

Ovan anförda lista på mål och medel för SAP är bara ett försök att påminna om de viktigaste komponenterna; mycket annat ingår, men som av utrymmesskäl måste utelämnas här. Det är också en fråga om "timing and sequencing" i reformarbetet. En tidigare vanlig uppfattning är att mak-roekonomin först måste stabiliseras, för att bana väg för en liberalisering, och som ett tredje steg, att de strukturella refor-merna genomförs. Men de olika kompo-nenterna i stabiliseringen, liberaliseringen och i strukturomvandlingen påverkar var-andra i ett mycket komplicerat mönster som gör det omöjligt att se SAP som en tydlig "trestegsprocess" (Falvey & Kim [1992]). Det standardprogram som Världsbanken och Internationella Valuta-fonden (Banken och Fonden fortsättnings-vis) använder kan och har kritiserats bl a för att vara alltför simplistiskt och före-språka fel ordning på reformerna.

I det följande kommer jag att diskutera SAP utan att kritiskt analysera innehållet i alla detaljer. Det betyder inte att jag finner dessa program invändningsfria på *alla* punkter. Däremot är jag övertygad om att

² Möjligen kan det faktum att en dummy-va-riabel för de afrikanska länderna fallit ut signi-fikant i flera empiriska tvärsnittsstudier av till-växtens bestämningsfaktorer (efter det att ett flertal andra förklaringsvariabler kontrolle-rats) tolkas som ett stöd för denna hypotes.

den färdriktning som de syftar till är riktig, dvs att stabilisera, liberalisera och ändra strukturen i de afrikanska ekonomierna. Dessa reformer innebär i stort att få till stånd en fungerande utåtriktad marknadsekonomi, där regeringens främsta uppgifter är att korrigera för externaliteter, tillhandahålla kollektiva varor (i vid mening) och att stabilisera ekonomin, så att privata agenter får incitament att spara och investera.³

Strukturanpassning: Långsam process

Mer än ett dussin afrikanska länder påbörjade marknadsekonomiska reformer inom ramen för ett SAP för mer än 10 år sedan; nu har mer än 30 länder i regionen program i samarbete med Banken och Fonden. Programmen har utvärderats på olika sätt. Faini m fl [1991] har genomfört den kanske mest kvalificerade undersökningen. De har inte bara jämfört olika indikatorer på ekonomiska framsteg mellan de länder som genomgår och inte genomgår SAP, utan också försökt kontrollera för olika utgångslägen och yttre påverkan under perioden (bytesförhållandet, etc). Resultaten visar inte på några signifikanta skillnader mellan de två grupperna länder.

Världsbanken själv utvärderar kontinuerligt processen, senast i IBRD [1994b; 1995] när det gäller de afrikanska länderna. Den gör jämförelser mellan länder i Afrika som den anser sköter programmen bra, mindre bra och dåligt, och finner ett positivt samband med graden av resultat, mätt med olika ekonomiska indikatorer. Ett problem med dessa jämförelser är att det är svårt att göra klara och mätbara distinktioner mellan insats och resultat. Det blir lätt så att programmen klassas som bra i de länder som har de bästa ekonomiska resultaten. Banken gör vidare inga kontroller för skillnader i utgångsläge och yttre påverkan av olika slag (som Faini m fl). Inte redovisas heller variansen i resultaten mellan länder inom

respektive grupp, vilket gör att signifikansen i skillnaderna mellan grupperna inte är säkerställd.

Banken förhåver sig emellertid inte när det gäller att hävda bra resultat i de afrikanska länderna. På vissa områden, främst i fråga om liberaliseringsåtgärder, anser den att resultaten är godtagbara, bla vad gäller avreglering av priser (främst i jordbruket) och reala devalveringar av tidigare övervärderade växelkurser. På stabiliseringsområdet medger Banken att framstegen är små. Det gäller i första hand budgetunderskotten, som i genomsnitt ökat under de senaste åren (medan penningpolitiken stramats åt i flera länder). Nerdragningen på offentliga utgifter och anställda har generellt inte lyckats; inte heller breddningen av skattebasen och effektiviseringen av skatteuppbörden. Slutligen, vad beträffar de strukturella reformerna, ser Banken ytterst få tecken på reformvilja. Privatise-

³ Begreppet "strukturanpassningsprogram" är olyckligt av flera skäl. I vida kretsar har SAP blivit en term det gått troll i; allt som går fel i de afrikanska länderna skylls på SAP/Världsbanken/IMF, även när det är klart att grundproblemen står att finna i den ekonomiska politik länderna själva för(t). SAP är också en missvisande term eftersom reformprogrammet omfattar mycket mer än en "strukturanpassning". Vad SAP i stort sett handlar om är att omvandla en ekonomi från ett inåtvänd statlig planekonomi, mot en öppen marknadsekonomi; i mångt och mycket en process liknande den som pågår i de forna socialistiska ekonomierna i östra Europa. I det sammanhanget har man klokt nog undvikit att använda termen SAP, och i stället använt beteckningen "övergångsekonomier". I u-landssammanhang torde termen "marknadsekonomiska reformer" vara både mer rättvisande och skapa färre motsättningar som inte har sin grund i sakfrågor. Få av kritikerna av SAP är klart emot marknadsekonomiska reformer, och de som är, har inget trovärdigt alternativ att erbjuda till de nuvarande, bevisligen, ineffektiva ekonomiska systemen i flertalet afrikanska länder.

ringen av statliga företag går mycket långsamt, liksom ändringar i lagstiftningen rörande äganderätt och andra för privat företagsamhet viktiga reformer.

I de följande två avsnitten ska vi diskutera två möjliga förklaringar till att SAP i de afrikanska länderna varit långsam, partiell och med många bakslag. Den första är att regeringarna i de berörda länderna inte vill genomföra en strukturanpassning. Den andra är att det stora biståndsberoendet motarbetar de ekonomiska reformer som biståndet är tänkt att underlätta.

Regeringarna vill inte?

Varför skulle vissa afrikanska regeringar inte vilja genomföra marknadsekonomiska reformer? Är det så att de bara spelar med i reformarbetet inom ramen för SAP i den minimala utsträckning som behövs för att få nya lån från de internationella organisationerna och (därmed) mer bistånd från Sverige och andra bilaterala givare? Det krassa svaret kan vara att flertalet afrikanska regeringar inte anser det "lönsamt" för dem själva att genomföra anpassningsprogrammen. En regerings första prioritet är vanligtvis att bli kvar vid makten; i det afrikanska sammanhanget kan SAP-reformerna minska de sittande regimernas förutsättningar för detta. Det handlar om SAPs effekter på fördelningen, både över tiden och horisontellt, och osäkerhet om den framtida nyttan av reformerna.

Intertemporal inkomstfördelning och osäkerhet. Strukturanpassning medför sällan några omedelbara ekonomiska fördelar, utan tvärt om 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 gene-

ra är oftast mycket långsiktiga. För en sittande regering är det heller inte självklart att den får skörda äran av och fördelarna med de långsiktiga vinsterna.

En ytterligare anledning till oviljan att reformera kan vara att vissa regeringar inte tror att SAP leder till tillväxt på lång sikt. De ser sig om och observerar att andra länder som har haft programmen sedan 10–15 år (tex Ghana och Senegal men också flera länder i Latinamerika) fortfarande har knappt mer än nolltillväxt per capita (IBRD [1994a, tabell 1]).⁴ Förmodligen föreligger det också stor oenighet inom regeringarna (och maktapparaten i stort) i många afrikanska länder. Det faktum att en tredjedel av länderna i regionen haft förödande inbördeskrig efter självständigheten talar sitt eget språk. Det är knappast realistiskt att anta frånvaro av starka motsättningar beträffande den ekonomiska politiken och SAP även bland makthavarna i flertalet övriga länder. Vid starka motsättningar blir resultatet ofta att inget görs (Bruno [1993]).

Horisontell inkomstfördelning. En anpassning mot en marknadsekonomi innebär också ofrånkomligen en omfördelning av inkomster mellan olika grupper på relativt kort sikt. Det är främst genom tre mekanismer som inkomstfördelningen påverkas: (i) ändrade relativpriser, (ii) omfördelning av arbetslöshet och sysselsättning mellan sektorer och (iii) förändringar på budgetens intäcks- och utgifts-sida.

Avregleringar, devalveringar, nya skatter, privatiseringar och mycket av det övriga i SAP innebär ändrade relativpriser i ekonomin; det är också ett av huvudsyftena med reformerna. Ändrade relativpriser innebär förändringar i inkomst- och

⁴ Hittills finns det inte ett enda afrikanskt land av någorlunda storlek och representativitet som under en längre period (i) konsekvent fört en "marknadsvänlig" ekonomisk politik och (ii) haft en hög och stabil tillväxt, och därmed skulle kunna tjäna som föredöme.

förmögenhetsfördelning inom landet, även detta ofta ett av syftena med programmen (t ex att höja jordbrukspriserna och därmed jordbrukarnas inkomster och investeringsmöjligheter).

Incitamenten för fördelning av produktion och investeringar mellan olika sektorer påverkas av SAP och därmed sysselsättningen för olika kategorier arbetskraft. I flertalet SAP ingår ett krav på minskad offentlig sysselsättning, främst inom den statliga sektorn i stort (statliga företag, parastater, etc), men också i den centrala administrationen. Ett flertal andra krav, såsom avreglerade priser och reala devalveringar, syftar samtidigt till att ge starkare incitament för produktion och investeringar i privata sektorer i allmänhet och i exportsektorn i synnerhet. Denna omfördelning av sysselsättningen påverkar inkomstfördelningen.

Ofta innebär SAP även krav på "budgetsanering", dvs att förstärka budgetens intäktssida och att reducera statsutgifterna. Kraven på förstärkning av intäktsidan gäller främst en effektivisering av skatteuppbörden på redan existerande områden (t ex tullavgifter och inkomstskatter) och en breddning av skattebasen (t ex varuskatter på lyxkonsumtionsvaror). På utgiftssidan gäller kraven främst besparingar i form av reducerat antal sysselsatta i den offentliga sektorn och en minskning av denna sektor (bla genom privatisering). Det är här de stora besparingarna går att göra (men motståndet störst). Det gäller också minskade militära utgifter och kostnader för diplomatisk representation i utlandet. Dessa och andra omfördelningar i budgeten påverkar inkomstfördelningen, även om det inte går att generalisera när det gäller utfallet; det beror på den enskilda regeringens prioriteringar.⁵

Alla regeringar, demokratiska såväl som diktaturer, bygger sin maktställning på vissa grupper i landet. Om de grupper som får sänkta inkomster och förmögenheter p g a SAP utgör en regerings främsta

stöd, har den knappast några incitament att genomföra reformerna. I de afrikanska länderna är det ofta politiskt starka gruppers intressen som hotas, främst den urbana befolkningen som får högre livsmedelspriser, anställda i den offentliga sektorn som hotas av arbetslöshet, industriidkarna i de skyddade sektorerna och militären, som ofta prioriterats i fördelningen av importtillstånd (se Krueger [1993]). De grupper som har mest att vinna på programmen, t ex bönderna och framtida generationer, är oftast politiskt svaga.⁶

I kostnads- och intäktstermer kan såle-

⁵ En inte ovanlig föreställning är att kraven mest handlar om åtgärder som (i) innebär ökade avgifter för de fattigaste befolkningsgrupperna (för t ex skolutbildning och primärhälsovård) och (ii) samtidiga nedskärningar i de statliga utgifterna för främst dessa ändamål. Det är möjligt att flera afrikanska regeringar agerat just så (någon aktuell, täckande statistik finns inte), men att Banken och Fonden skulle "prioritera" dessa områden finns inget belägg för. I de fall så skett är det oftast ett val som landets regering själv gjort, eftersom alternativen framstått som politiskt mindre attraktiva; det är långt fler och politiskt starkare gruppers intressen som hotas (se ovan); annars hade reformerna säkert gått fortare.

⁶ Det finns inga säkra metoder som går att använda för att förutse effekten av SAP på inkomst- och förmögenhetsfördelningen i ett allmänt jämviktsperspektiv. De grupper som ovan angivits som troliga vinnare/förlorare är naturligtvis inte inbördes homogena och "drabbas" av effekten av SAP på en mängd olika plan, och nettoeffekten – speciellt i ett lite längre perspektiv – kan variera från hushåll till hushåll. Några partiella effekter, t ex för övertaliga statsanställda på förlorarsidan, och jordbrukare på vinnarsidan, torde dock vara dominerande för just dessa grupper. Dessa "första ordningens" effekter är samtidigt mest synbara och påverkar de politiska ställningstagandena i långt större utsträckning än ett stort antal indirekta, "andra ordningens" allmänna jämviktseffekter.

des sittande regeringar, speciellt i politiskt turbulenta länder som de afrikanska, förlora på SAP och detta kan vara en anledning till att reformerna går långsamt. En fråga som vi ska återkomma till är om det går att få regeringarna i Afrika att påskynda och fördjupa reformarbetet genom att få knyta striktare konditionalitet till biståndet; men först en annan förklaring till varför SAP går så långsamt i de afrikanska länderna.

Försvårar bistånd reformarbetet?

När det gäller biståndets effekter på strukturanpassningen i de afrikanska länderna är det viktigt att skilja mellan effekterna av själva biståndet respektive de villkor (konditionalitet) som knyts till biståndet. Vi börjar med de första effekterna.

Det huvudsakliga ekonomiska syftet med bistånd på kort och medellång sikt är att fylla ut de "gap" i de tillväxtbefrämjande faktorerna i mottagarlandet där bristerna är störst: sparande-, budget-, valuta- och kunskapsgapen. Målsättningen på lång sikt är att biståndet ska underlätta för mottagarlandet att minska dessa gap. Detta är samtidigt det huvudsakliga syftet med SAP; att åstadkomma de reformer i ekonomin som möjliggör tillväxt och därmed förbättrade möjligheter för större inhemskt finansierade investeringar och ökad export.

I en tidigare artikel (Svedberg [1995]) redovisades ett antal hypoteser om hur bistånd kan ge negativa incitament för mottagarlandet att föra en långsiktigt sund makroekonomisk politik på i huvudsak tre områden: nämligen att (i) förstärka budgeten, (ii) expandera exportsektorn och (iii) öka det inhemska sparandet och investeringarna. De empiriska beläggen är av varierande kvalitet men styrker ändå farhågorna om biståndets funktionsförmåga i stort, särskilt vad gäller inhemskt sparande och investeringar (Boone [1994])

men även vad beträffar den fiskala disciplinen (Svensson [1995]). I den mån bistånd har negativa effekter på dessa tre områden i ett långsiktigt perspektiv, har det förmodligen samma negativa effekter på de kortsiktiga incitamenten för regeringarna att genomföra viktiga delar av SAP-reformerna.

Inhemskt sparande. Det kanske viktigaste SAP-målet är att öka de afrikanska ländernas egna investeringar genom ökat inhemskt sparande, både statligt och privat. Detta är ett av de områden där Banken medger att SAP inte lyckats särskilt väl. Det inhemska sparandet har minskat i genomsnitt sedan 1970 i Afrika, och speciellt mycket i de mest biståndsberoende länderna (Svedberg [1995, tabell 1]). Det är därför anmärkningsvärt att inga försök att analysera varför görs i Bankens rapporter från senare år (IBRD [1994b; 1995]); allra minst i fråga om biståndets effekter på incitamenten för inhemskt sparande i såväl den offentliga som den privata sektorn.

Ökat sparande i den statliga sektorn kan åstadkommas genom olika kombinationer av större skatteintäkter och omfördelning från statlig konsumtion till investeringar. Båda åtgärderna är nästan undantagslöst politiskt impopulära och så länge "sparandegapet" fylls automatiskt år från år blir incitamenten för mottagarländernas regeringar att minska det svaga. På kort sikt kan det helt enkelt straffa sig att föra en långsiktigt sund politik (vars frukter nuvarande regeringar ändå inte har stora möjligheter att skörda) genom att biståndet då dras ner (de Vylder [1995]). Med andra ord: biståndet ger negativa incitament för att genomföra viktiga delar av SAP.

Det stora bistånd de afrikanska länderna erhållit under åren i form av koncessionella lån har byggt upp skuldbördor som i många fall hör till de största i världen (i relation till BNP). Den teoretiska skuldtjänsten (dvs avtalade räntebetalningar och amorteringar) motsvarar långt

mer än hälften av exportintäkterna i flertalet afrikanska länder (*Tabell 1*). Den faktiska skuldtjänsten är väsentligt lägre, men ändå betydande. Skuldtjänsten minskar utrymmet för statligt sparande och investeringar. Den påverkar också privata investeringar negativt, dels genom att ländernas kreditvärdighet försämras av höga skulder, dels genom att minska utrymmet för importerade investeringsvaror (Greene & Villanueva [1991]). Därmed motverkas SAP-målet att stimulera inhemskt långsiktigt sparande och investeringar.

Exportpromotion. Flertalet afrikanska länder har genomfört reformer som syftar till att stimulera ökad export; främst genom att devalvera tidigare övervärderade valutor. Eftersom dessa reformer är av relativt sent datum är det möjligt att effekten på exportvolymen ännu inte hunnit materialiserats. Men det kan också vara så att biståndet har apprecierat (jämvikts-) växelkursen till en nivå som motverkar en ökning och diversifiering av exporten. Några mer rigorösa test av denna hypotes finns inte, men åtminstone en är under utarbetning (Svedberg, Olofsgård & Laftipour [1995]). Sannolikheten för att biståndet *de facto* har apprecierat jämviktsväxelkursen (den sk holländska sjukan) och därmed motverkat ett av SAP-målen – att styra resurser till exportsektorn – är störst i de länder där biståndet är mycket stort i förhållande till exportintäkterna, främst Guinea-Bissau, Etiopien, Tanzania, Mozambique och Uganda (Radetzki & Svedberg [1995]).

Striktare konditionalitet?

Vi har ovan diskuterat två möjliga förklaringsmodeller till att SAP i nästan alla afrikanska länder gått mycket långsamt, begränsats till de reformer som är politiskt lättast att genomföra, och att det ofta blivit bakslag. Den första gäller SAPs effekter på inkomstfördelningen, både intertemporalt och horisontellt. Den andra förkla-

ringsmodellen var att själva biståndet ger negativa incitament för att reformera. Frågan är då om förändrad konditionalitet för fortsatt bistånd kan ge bättre resultat i fråga om ökade ansträngningar för budgetsanering, exportpromotion, inhemskt sparande och investeringar. Det är framför allt på fem områden som det finns möjligheter att påverka takten i SAP genom förändringar i konditionaliteten.

1) *Ex post-konditionalitet*

IBRD och IMF har sedan länge försökt påverka de afrikanska ländernas ekonomiska politik (och takten i SAP) genom sk *ex ante*-konditionalitet. Både morot och piska har använts. Krav på konkreta reformer har ställts som förutsättning för nya lån (moroten) och utlovade lån har dragits in när reformerna uteblivit (piskan). Men det vanliga är att karusellen fortsätter att snurra. När lån dragits in tas nya förhandlingar omedelbart upp och regeringen lovar att sköta sig bättre nästa gång. Nya lån beviljas och en del av reformarbetet återupptas, men oftast mycket halvhjärtat, och när det blir för politiskt känsligt, backar regeringen igen. Zambia är ett utmärkt exempel på hur detta spel kan pågå under mer än 10 år (se Adam m fl [1994b]), men det finns fler.

Banken och Fonden medger inte gärna öppet att deras försök att styra den ekonomiska politiken i de afrikanska länderna genom *ex ante*-konditionalitet med få undantag varit resultatlösa när det gäller strukturella reformer. Däremot har man medgivit detta mer indirekt genom att börja tala om att införa sk *ex post*-konditionalitet. Med denna term avses att lån kopplas till faktiskt uppvisade resultat på vissa stipulerade områden.⁷

En fördel med *ex post*-konditionalitet

⁷ Det föreligger inte någon enighet om vad *ex post*-konditionalitet innebär exakt, men betoningen ligger i att kraven på faktiska resultat skärps.

är att den ger bättre incitament för reformer som verkligen leder till resultat, inte bara reformer för kravens skull. Ett exempel kan illustrera detta. Tidigare har ett ständigt återkommande krav varit att länderna ska devalvera sina (oftast) övervärderade växelkurser för att på så sätt stimulera exporten. Många länder har gjort detta, men samtidigt har några infört nya avgifter på exportproducenterna som minskat incitamentet att öka produktionen. Om kravet är att öka exportvolymen med x procent under en 5-årsperiod, måste regeringarna se till den totala effekten av olika åtgärder som påverkar exportörerna. Man kan då inte förfuska reformerna på samma sätt genom att neutralisera en viss insats med andra motverkande åtgärder.

En annan fördel är att den nu mycket tidskrävande och omständliga dialogen mellan de internationella organisationerna och de afrikanska regeringarna kan förenklas. I stället för att förhandla om ett oändligt antal detaljreformer som måste till för att t ex minska det primära budgetunderskottet, kan målet sättas i form av ett resultat på en minskning med y procent under en 3-års period; en förenkling som kan spara både tid, kostnader och mycket knapp administrativ kapacitet.

En relaterad fördel är att besluten då förs närmare de berörda myndigheterna i mottagarländerna. Ofta är det inte teknisk kunskap om hur man reducerar ett budgetunderskott som saknas utan motivationen att genomföra politiskt svåra reformer. Om kraven ställs i form av uppvisat resultat, utan detaljreglering, är förmodligen flertalet regeringar i de afrikanska länderna kapabla att åstadkomma detta – om nu viljan finns och/eller hoten om uteblivna lån och bistånd är trovärdiga (se nedan) – både effektivare och politiskt bättre anpassat till omständigheterna i det enskilda landet. De afrikanska regeringarnas "ägande" av reformerna blir större och därmed deras vilja att genomföra dem. Att få sig tilldelat ett detal-

jerat program – som nu ofta är fallet – är knappast befrämjande för samarbetsviljan.

Problemen med *ex post*-konditionalitet är i huvudsak två. Det första är av kontraktsteoretisk natur. Flertalet resultatindikatorer påverkas av många faktorer som den sittande regeringen inte med bästa vilja kan kontrollera, t ex bytesförhållandet och vädret. Det riskerar att bli eviga dispyter mellan givare och mottagare om inre respektive yttre faktorerers relativa roll för ett givet resultat. Detta problem bör dock inte vara olösligt; under senare tid har vi lärt oss åtskilligt inom den sk *principal-agent*-litteraturen om hur "optimala" kontrakt kan skrivas under osäkerhet om olika agents ansvar för ett givet resultat (se Svensson [1995] för en tillämpning på biståndsområdet). Det andra problemet gäller trovärdigheten i konditionaliteten.

2) Trovärdighet

Grundorsaken till att de afrikanska regeringarna inte genomfört SAP mer resolut är, som vi redan konstaterat, förmodligen att det föreligger ett starkt motstånd bland makthavarna i flera av länderna. Men det handlar även om trovärdigheten i hoten om uteblivna lån. Att denna är liten ligger i det faktum att de internationella organisationernas (främst Bankens) existens till stor del bygger på att det finns problem i de fattigaste länderna. Så länge dessa problem finns måste åtminstone Banken fortsätta att låna ut pengar; det är dess *långsiktiga* mandat, den kan inte lägga ner hela verksamheten i Afrika (Rodrik [1995]); och detta vet mottagarna.

De internationella organisationerna kan givetvis bestraffa ett enskilt afrikanskt land *kortsiktigt* genom att dra in alla lån; det har man gjort flera gånger. Problemet är att om lånen uteblir under en längre period leder detta till ekonomiskt och politiskt kaos i det "drabbade"

landet. I många av de länder som nu inte driver SAP tillräckligt framgångsrikt, är beroendet av lån och bistånd kompakt. Om lånen och biståndet upphör helt under en längre tid skulle budgeten uppvisa ett mycket stort underskott och inflationen öka dramatiskt. I flera länder skulle investeringarna falla under den nivå som behövs för att ersätta kapitalförslitningen (som Banken uppskattar till ca 13 procent av BNP). De egna valutaintäkterna skulle i vissa fall knappt räcka till att importera den mat som nu större delen av statsbefolkningen konsumerar. Detta vet de internationella organisationerna och det har hittills gjort det omöjligt för dem att verkställa hoten om helt uteblivna lån under en längre period; och detta vet de afrikanska regeringarna, vilket gör att de kan ignorera hoten. Ett av biståndets moment 22. Detta trovärdighetsproblem löses inte genom en övergång från *ex ante*- till *ex post*-konditionalitet.

3) Selektivitet

För att hoten om uteblivna lån/bistånd ska bli trovärdiga är det förmodligen nödvändigt att införa en strikt selektivitetsprincip och att givarna kompromisslöst håller fast vid denna. Med selektivitet menas att om ett land inte uppnår de resultat som ställts som villkor, avbryts fortsatta lån/bistånd med omedelbar verkan. Och nya lån/bistånd ges inte förrän regeringen i mottagarlandet uppnått de resultat som en gång ställdes som krav. Införande av *ex post*-konditionalitet kombinerad med strikt selektivitet skulle därmed utgöra en kraftfull sporre att verkligen genomföra reformer som leder till resultat.

Problemen med en kompromisslös användning av selektivitetsprincipen i Banken och Fonden (och eventuellt av de bilaterala givarna; se nedan) är uppenbara. För det första, kan det internationella givarsamfundet acceptera att befolkningen i de länder vars regeringar inte uppfyller

konditionaliteten utsätts för de konsekvenser som ett helt uteblivet bistånd under en längre tid innebär? Risker att det ekonomiska kaoset i de länder som "selekteras bort" leder till inbördeskrig mellan parter som slåss om den krympande kakan är inte negligerbar. Förmodligen skulle det också medföra att den knappa kapitalstock som finns snabbt deprecieras; det gäller fysiskt såväl som politiskt/socialt och humant kapital. Därmed skulle utgångsläget för framtida reformarbete försvåras drastiskt. Om kravet dessutom är att inga nya lån/bistånd utgår förrän regeringen uppvisar de erforderliga resultaten, och dessa – åtminstone på kort och medellång sikt – är beroende av bistånd, kan det ta mycket lång tid innan resultaten uppnås.

Samtidigt ger konditionalitet utan trovärdiga hot alltför svaga incitament för att genomföra reformerna mer resolut – det visar erfarenheterna från de senaste 10–15 åren klart. Vissa modifieringar kan dock vidtagas för att mildra konsekvenserna. En är att undanta lån och bistånd som är inriktat på sociala sektorer, men problemet är att givarna aldrig kan styra bistånd till precisa ändamål; genom funktibilitet kan mottagarna alltid påverka var biståndspengarna hamnar i slutändan. Den andra modifieringen är att "hotet" inte knyts till plötsligt och totalt upphörande av allt lån och bistånd, utan till en nedtrappning med x procent om de stipulerade resultaten inte uppnås. Eventuellt kan man gå ännu längre, tex genom att utlova *ökat* bistånd (alternativt större skuldåtnader) vid uppnående av resultat utöver minimikraven. En sådan modell skulle ge helt andra incitament för verkligt reformarbete jämfört med den nuvarande (där mycket av biståndet utgår för att fylla givna "gap", och ju större dessa är, desto mer bistånd). En avgörande svårighet med denna "incitamentbaserade" modell är att den förutsätter en närmast total koordinering av lån och bistånd mellan alla parter på givarsidan.

4) Givarkoordinering

Hittills har den konditionalitet Banken och Fonden använt sig av ofta urholkats genom att samordningen (koordineringen) med de bilaterala givarna varit liten eller obefintlig. När de internationella organisationerna inställt lån till följd av uteblivna eller förfuskade reformer, har de "drabbade" länderna ofta kunnat fortsätta som tidigare med hjälp av bilateralt bistånd. Ett tydligt exempel är Tanzania, som under en lång rad av år på 1980-talet inte hade något samarbete med Fonden, men där ett generöst bistånd från främst Sverige och andra skandinaviska länder möjliggjorde för den tanzaniska regeringen att skjuta upp de reformer som ändå senare påbörjades (Adam m fl [1994a]). Ett mer närliggande exempel är att när Fonden 1994 inställde alla lån till Centralafrikanska Republiken, Kamerun, Niger, Kongo och Gabon, tog Frankrike udden av denna åtgärd genom att fortsätta stödja dessa länders destruktiva ekonomiska politik (*The Economist* [1995]).

Under de senaste åren har emellertid en ökad samordning skett på olika områden. När det gäller betalningsbalansstöd har en formell samordning skett inom ramen för det sk *Special Program of Assistance*. Under Bankens ledning har givarna också gått samman i sk *Consulting Groups* där enskilda mottagarländers ekonomiska politik diskuterats och vissa gemensamma krav ställts för fortsatta lån och bistånd. Skuldombförhandlingarna inom den sk *Parisklubben* är ytterligare ett forum där givarna i mångt och mycket ställt gemensamma krav på länderna i Afrika. Dessutom har flera bilaterala givare ställt kravet – ibland utan formella avtal – på mottagarländerna att de måste nå en överenskommelse med IBRD/IMF för att biståndet ska fortsätta/öka/hållas på samma nivå, etc.

Men koordineringen omfattar långt ifrån allt bistånd och alla givare. Det be-

ror troligtvis på att ingen part ännu riktigt på allvar vill koordinera allt bistånd. De enskilda bilaterala givarna har ofta olika motiv för sitt bistånd till ett enskilt land och en strikt samordning minskar det egna manöverutrymmet. Mottagarländernas regeringar har begränsat intresse av att biståndet koordineras; det minskar deras möjligheter att föra en "självständig" ekonomisk politik.

När det gäller de europeiska länderna, som står för merparten av biståndet till Afrika, är det dock möjligt att utvidgningen och fördjupningen av den Europeiska Unionen både möjliggör och förutsätter en bättre samordning mellan de europeiska givarna. En växande andel av dessa länders bistånd kommer förmodligen att gå "via Bryssel" och kraven på konvergens i de bilaterala biståndsvillkoren kan komma att öka. Men det fordras också en närmare samordning med de internationella organisationerna och hittills har EU-Kommissionen och Banken/Fonden ofta gått på kollisionskurs.

5) Mottagarnas ägandekänsla och delaktighet

Ex ante-konditionalitet har hittills visat sig vara ett alltför klen instrument när det gäller att påverka SAP-processen. Ett möjligt alternativ (eller komplement) till *ex post*-konditionalitet och selektivitet är nya "morötter": att biståndet ändras så att mottagaren får ökade incitament att genomföra reformprogrammet; att mottagarnas ägandekänsla för reformerna – och därmed delaktighet – ökar. Ett sådant sätt är att biståndet omformas så att den kostnads- och intäktskalkyl som ligger bakom den nuvarande oviljan att reformera ändras till det bättre för sittande regimer.

De långsiktiga vinster som SAP tros vara förknippade med kan givarsamfundet inte göra mycket för att påverka. Man kan försöka övertyga om att vinsterna verkligen uppstår och att de kommer att delas även av de grupper som förlorar på

kort sikt och därför är motståndare till reformerna. Men det går inte att utställa några trovärdiga garantier; speciellt inte i frågan om vilken framtida regering som får skörda de eventuella vinsterna.

Vad givarna kan göra är att kompensera de politiskt starka grupper som förlorar på en omläggning av den ekonomiska politiken i det korta perspektivet. När det gäller den urbana befolkningen handlar det främst om livsmedelspriser. Bistånd kan användas för att finansiera livsmedelssubventioner, men då går de höjningar av matpriserna som ofta är nödvändiga för att inhemska producenter ska få incitament att producera mer, om intet. När det gäller överbemanningen i den offentliga sektorn har bistånd redan använts (indirekt) för att betala avgångsvederlag, men detta system har inte varit särskilt lyckat enligt Bankens erfarenheter. Problemet är inte "bara" att kompensationen i flera avseenden motverkar de syften man vill uppnå med SAP.

För det första är det ingenting det enskilda givarlandet eller IBRD/IMF kan göra på egen hand; det fordras strikt samordning mellan alla parter. För det andra är det mycket svårt att klart identifiera de grupper och personer som är förlorarna. I hopp om att få biståndspengar är risken att flertalet invånare i landet räknar sig som förlorare och kräver kompensation. För det tredje finns inga garantier för att de "kompenserade" grupperna inte tar tillbaka sina positioner när biståndet väl utgått.

En ytterligare osäkerhetsfaktor är hur reformviljan kommer att påverkas av den demokratiseringsprocess som pågår i Afrika. Ett 30-tal länder har haft mer eller mindre fria val och åtminstone i några fall har den sittande regeringen accepterat ett valnederlag och lämnat över makten. Införandet av demokrati och – framför allt – respekt för mänskliga rättigheter har ett värde i sig, men därmed är det inte sagt att demokrati kommer att underlätta de ekonomiska reformerna.

Frågan om hur det ekonomiska reformarbetet påverkas av övergång till demokrati i tidigare enpartistater är hittills mycket sparsamt belyst på ett systematiskt sätt. Vi kan dock konstatera att de mest långtgående anpassningarna mot en utåtriktad marknadsekonomi skett i ett dussintal asiatiska länder under perioder med starkt auktoritära regimer. I Latinamerika är sambanden mindre entydiga; flertalet länder har genomfört långtgående reformer, men under mycket olika typer av regeringar (Bruno [1993]).

Den bräckliga demokrati som införts i ett antal afrikanska länder är av alltför sent datum för att möjliggöra en utvärdering. Vad man å ena sidan kan förvänta sig är att den breda politiska förankring som behövs för att genomdriva radikala reformer i en demokrati kommer att fördröja reformarbetet. Å andra sidan är det möjligt att om flera maktgrupper får inflytande på processen kommer fler att känna sig delaktiga i besluten, vilket kan underlätta reformerna. Vad nettoeffekten blir kan ingen mer än spekulera om.

Frågan är också hur ett demokratiskt styrelseskick påverkar förutsättningarna för tillväxt i ett längre perspektiv. Erfarenheterna från andra delar av världen ger inga entydiga svar. Sambandet mellan politiskt system (eller graden av demokrati) och ekonomisk tillväxt är svagt och det är svårt att säga hur stark kausaliteten i respektive riktning är. En översikt av den mycket omfattande litteraturen på området (Haggard & Webb [1993]) utmynnar i slutsatsen att de ekonomiskt mest framgångsrika utvecklingsländerna sällan varit demokratiska, men också att de sämsta ekonomiska resultaten uppvisas av auktoritärt styrda länder. Länder med högre grad av demokrati har mindre spridning i de ekonomiska resultaten, men genomsnittet är inte högre än för de auktoritärt styrda länderna. Denna slutsats indikerar att det är den förda ekonomiska politiken som avgör resultaten, mer än hur besluten är fattade.

Framtida bistånd till Afrika: Vilka är alternativen?

Ingen afrikansk regering har hittills på eget initiativ valt att genomföra radikala marknadsekonomiska reformer. Kontrasten till absoluta flertalet länder i Asien och Latinamerika är slående. I dessa länder har biståndet varit försumbart (se *Tabell 1*) och "konditionalitet" har inte spelat någon avgörande roll; reformerna har regeringarna själva initierat. I den mån begränsade ekonomiska reformer genomförts i de afrikanska länderna är de nästan uteslutande ett resultat av påtryckningar från givarsamfundet.

Att det inte finns någon stark politisk vilja hos de afrikanska regeringarna (demokratiska eller ej) att genomföra de ekonomiska reformer som utgör nödvändiga förutsättningar för tillväxt ställer biståndsgivarna inför oerhört svåra avvägningsproblem. När det gäller den framtida politiken har man i princip tre alternativ att välja mellan, och inget är odelat tilltalande.

Ett alternativ är att fortsätta ungefär som tidigare, dvs att betala ut bistånd och lån utan några skärpta krav på resultat och trovärdiga hot om avslutning. Risker är då stora att "utvecklingen" i de afrikanska länderna under det närmaste decenniet blir som under perioden 1980–1995: ingen tillväxt per capita, små eller inga förbättringar vad beträffar utbildning och hälsoläge, och – inte minst – fortsatt ökat biståndsberoende. Detta alternativ verkar dock inte längre vara aktuellt av det enkla skälet att både de internationella organisationerna och ett flertal bilaterala givare börjat tröttna på bristen på framsteg i de afrikanska länderna och redan aviserat stora nedskärningar i volymer lån/bistånd.

Det andra alternativet, som denna artikel till stor del handlat om, är att med hjälp av *ex post*-konditionalitet, strikt selektivitet och bättre givarkoordinering ge de afrikanska regeringarna starkare inci-

tament att gå väsentligt fortare fram i det ekonomiska reformarbetet. Det finns inga garantier för att detta ska lyckas och, som vi redovisat, problemen är många.

Det tredje alternativet är att fasa ut det bistånd som syftar till långsiktig tillväxt och fattigdomsreducering. I stället för traditionellt projekt-, program- och sektorsbistånd från stat till stat kan biståndet inriktas på andra, mer kortsiktiga, mål än tillväxt. Det kan t ex vara frågan om katastrofbistånd, hjälp till flyktingar, stöd till enskilda biståndsorganisationer (NGOs) och annat humanitärt bistånd. Detta alternativ har ännu inte diskuterats öppet inom givarsamfundet, men om reformoviljan och den ekonomiska kräftgången fortsätter som hittills i Afrika lär det aktualiseras inom en inte alltför avlägsen framtid.

Sveriges val

I frånvaro av formell och långtgående samordning mellan flertalet parter på givarsidan, hur ska ett enskilt givarland som Sverige förhålla sig till de tre huvudalternativ för den framtida biståndspolitik som står till buds? Om man (i) accepterar slutsatsen att den egna reformviljan hos de afrikanska regeringarna generellt är alltför svag och samtidigt (ii) väljer att hålla fast vid att det främsta målet för biståndet ska vara att främja långsiktig tillväxt och (iii) tar detta mål på allvar, förefaller det andra alternativet vara det enda möjliga.

Om Sverige fortsättningsvis *unilateralt* ställer krav på resultat och gör dessa trovärdiga genom selektivitet, vilka effekter och reaktioner kan man då förvänta sig? Kan ett enskilt givarlands val av biståndspolitik få någon betydelse för helheten?

Först måste man konstatera att även om Sverige är bland de största bilaterala givarna i flera afrikanska länder, utgör vårt bistånd inte mer än 15–20 procent av totalen i något enskilt land. Ett eventuellt avbrytande av det svenska biståndet till

ett land innebär därför ingen katastrof för regeringen där, åtminstone inte direkt.⁸ Indirekt kan effekterna möjligen bli betydande. Farhågan att den svenska politiken ska sprida sig till det övriga givarsamfundet kan göra en regering mer benägen att påskynda reformarbetet.

Men även om så inte blir fallet finns det effektivitetsskäl som talar för att införa *ex post*-konditionalitet och selektivitet. Om målet är att främja tillväxt, och ett mottagarlands regering inte genomför de reformer som utgör förutsättningarna för tillväxt, blir biståndet dit bortkastat. Vi kan då omfördela detta bistånd till något annat land som visar mer reformvilja. På så sätt kan ett givet biståndsbelopp ge större avkastning på målvariabeln tillväxt; biståndet blir effektivare. Varje biståndskrona till ett enskilt land har en alternativkostnad, vilket ibland glöms bort.

Ex post-konditionalitet och selektivitet är inte de enda till buds stående medlen för att effektivisera biståndet. Vi kan också ge mottagarländerna starkare incitament för att använda vårt bistånd mer effektivt genom förändringar på utbudssidan.

Bättre planerade projekt med klara målsättningar som kan utvärderas med vetenskapliga metoder är en önskvärd reform.⁹ Större krav på lokalt deltagande både finansiellt och personellt och klara avtal om när biståndet till olika verksamheter ska avslutas skulle ge mottagarsidan anledning att försöka prioritera hårdare bland biståndsverksamheterna; att satsa på kvalitet snarare än kvantitet. I de mest biståndstöta länderna innebär detta även att volymen på biståndet måste dras ner. Ett slopande av de sk landramarna skulle förmodligen också främja syftet att höja kvaliteten. Man kan också anslå en större del till verksamheter som stödjer den privata sektorn i mottagarländerna, där biståndet utgår på mer marknadsmässiga villkor; inte som ren gåva. Det är också möjligt att man ska överge hela tanken på bistånd till direkta produktionsverksam-

heter och koncentrera sig på att stödja reformprocessen på olika sätt (se Svedberg m fl [1994]).¹⁰

Avslutande kommentarer

Trots ett kraftigt växande bistånd har den ekonomiska tillväxten i flertalet afrikanska länder minskat decennium för decennium under de senaste 30 åren och är nu negativ för Afrika (söder om Sahara) som helhet. Ogynnsamma "yttre" omständigheter har bidragit till detta, men i det stora flertalet afrikanska länder är grundorsaken otvetydigt den missriktade ekonomiska politik som för(t)s (se Ghura [1995] för nya empiriska belägg). Det är lätt att konstatera att med denna politik har bistånd inte haft några utsikter att bidra till tillväxt och social utveckling.

Det är också lätt att identifiera den övergripande lösningen: att den ekonomiska politiken ändras så att de tillväxtbefrämjande förutsättningarna etableras. Det verkligt svåra är att finna recept på hur denna förändring ska åstadkommas när tillräcklig reformvilja saknas hos flertalet afrikanska regeringar.

Införande av *ex post*-konditionalitet och strikt selektivitet (som garanterar trovärdigheten i hoten om uteblivna lån/bistånd) i mer konsekvent koordinerade former förefaller vara den främsta möjligheten givarsamfundet har att driva på re-

⁸ En slags informell selektivitet har praktiserats av Sverige nyligen då biståndet till Lesotho drogs in p g a brist på resultat.

⁹ Se Adam m fl [1994a; 1994b], Behar & Lundahl [1994] och Svedberg m fl [1994] för många exempel på brister i dessa avseenden i det av SIDA handlagda biståndet till Tanzania, Zambia, Nicaragua och Guinea-Bissau.

¹⁰ En del av de senare förslagen är under utredning i det nya Sida och när dessa utredningar blir klara finns det anledning att återkomma med en närmare analys av de problem och konsekvenser eventuella nyordningar kan komma att ge upphov till.

formarbetet. Men det är ändå på inget sätt självklart att Sverige ska välja detta alternativ. De ekonomiska och politiska konsekvenserna av abrupt eliminerat bistånd i starkt biståndsberoende länder kan bli mycket allvarliga, speciellt om flera givare agerar unisont. Det är också en fråga om respekt för länders suveränitet; hur långt kan biståndsgivare gå för att "tvinga" regeringar att föra en viss ekonomisk politik (en fråga som är alltför komplicerad för att kunna analyseras närmare här)?

Å andra sidan innebär alternativen – att fasa ut det långsiktiga biståndet respektive att fortsätta som tidigare – att biståndet inte kommer att bidra till tillväxt; att detta mål i realiteten överges (även om det formellt kvarstår). Att ge upp försöken att bidra till att långsiktigt förbättra levnadsvillkoren för de fattigaste befolkningsgrupperna i de fattigaste länderna (i Afrika), är att överge den övergripande målsättning som det hittills rått stor enighet om, både politiskt och bland en bredare allmänhet, i Sverige.

Referenser

- Adam, C, Bigsten, A, Collier, P, Julin, E & O'Connell, S, [1994a], *Evaluation of Swedish Development Co-Operation with Tanzania* (Ds 1994:113), SASDA, Report no 5, Stockholm.
- Adam, C, Andersson, P-Å, Bigsten, A, Collier, P & O'Connell, S, [1994b], *Evaluation of Swedish Development Co-Operation with Zambia* (Ds 1994:113), SASDA, Report no 6, Stockholm.
- Behar, J & Lundahl, M, [1994], *Now's the Time – An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua* (Ds 1994:112), SASDA, Report no 4, Stockholm.
- Boone, P, [1994], "The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth", Centre for Economic Performance Working Paper no 1265, London School of Economics.
- Bruno, M, [1993], *Crisis, Stabilization and Economic Reform*, Clarendon, Oxford.
- The Economist*, [1995], "Out of Africa", 11 jan.
- Faini, R, De Melo, J, Senhadji, A & Stanton, J, [1991], "Growth-Oriented Adjustment Programs: A Statistical Analysis", *World Development*, vol 19, s957–968.
- Falvey, R & Kim, C, D, [1992], "Timing and Sequencing Issues in Trade Liberalization", *Economic Journal*, vol 102, s908–924.
- Ghura, D, [1995], "Macro Policies, External Forces and Economic Growth in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change*, vol 43, s759–804.
- Greene, J & Villaneuva, D, [1991], "Private Investment in Developing Countries", *IMF Staff Papers*, vol 38, s 33–58.
- Haggard, S & Webb, S, B, [1993], "What do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform?", *World Bank Research Observer*, vol 8, s143–168.
- IBRD [1994a], *World Development Report 1994*, Oxford University Press.
- IBRD [1994b], *Adjustment in Africa*, Oxford University Press.
- IBRD [1994c], *World Debt Tables 1994–95*, World Bank, Washington, D.C.
- IBRD [1995], *A Continent in Transition, Sub-Saharan Africa in the Mid 1990's*, draft, World Bank, Washington, D.C.
- Krueger, A, O, [1993], *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, MIT Press.
- Radetzki, M & Svedberg, P, [1995], "Bistånd och handel: Det sjuka sambandet", i Calmfors, L m fl, *Ekonomisk politik – en vänbok till Assar Lindbeck*, SNS Förlag, Stockholm.
- Rodrik, D, [1995], "Why is There Multilateral Lending?" CEPR Discussion Paper no 1207.
- Svedberg, P, [1995], "Bistånd – en misslyckad utvecklingsstrategi?", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 4, s 293–306.
- Svedberg, P, Ekman, B & Olofsgård, A, [1994], *Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau* (Ds 1994:77), SASDA, Report no 3, Stockholm.
- Svedberg, P, Olofsgård, A & Latifpour, K, [1995], "Aid, Trade and Economic Stagnation in Africa", stencil, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- Svensson, J, [1995], "Strategic Aid Dependence: Conditionality and Adjustment", stencil, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- de Vylder, S, [1995], "Why Deficits Grow", *Journal of International Development* (under utgivning).