

Verdensbankens strukturtilpasnings- programmer: Virkninger og politiske linjeskift

Espen Villanger

WP 2003: 3

Verdensbankens strukturtilpasningsprogrammer: Virkninger og politiske linjeskift

Espen Villanger

WP 2003: 3



Chr. Michelsen Institute *Development Studies and Human Rights*

CMI Reports

This series can be ordered from:
Chr. Michelsen Institute
P.O. Box 6033 Postterminalen,
N-5892 Bergen, Norway
Tel: + 47 55 57 40 00
Fax: + 47 55 57 41 66
E-mail: cmi@cmi.no
www.cmi.no

Price: NOK 50

ISSN 0805-505X
ISBN 82-8062-048-6
This report is also available at:
www.cmi.no/public/public.htm

Indexing terms

Structural adjustment programme
Assessment
SAPRIN
World Bank
Ghana
Uganda
Madagascar

INNHold

1. BAKGRUNN	1
2. OVERSIKT OVER VBS ULIKE LÅNEINSTRUMENTER SOM ANVENDES I TILKNYTNING TIL STRUKTURILPASNING, OG BEGREPSAVKLARING	1
3. ENDRINGER I VBS UTLÅNSPOLITIKK	4
<i>Kondisjonalitet versus eierskap</i>	4
FORDELING AV VB LÅN OVER TID.....	7
<i>Totale utlån (IBRD og IDA)</i>	8
<i>IDA lån</i>	8
4. STRUKTURILPASNINGENS VIRKNINGER PÅ FATTIGDOM	9
STRUKTURILPASNINGENES VIRKNINGER PÅ FATTIGDOM; ETT GENERELT EKSEMPEL.....	10
<i>Hvordan vil en devaluering påvirke ulike grupper?</i>	11
STRUKTURILPASNINGENES VIRKNINGER PÅ FATTIGDOM; EMPIRISKE STUDIER.....	12
<i>Ghana</i>	13
<i>Uganda</i>	14
<i>Hva kan vi lære av erfaringene i Uganda?</i>	16
<i>Madagaskar</i>	17
5. KONKLUSJON	18

1. Bakgrunn¹

Verdensbanken sin rolle som utviklingsorganisasjon er stadig under debatt. I løpet av 2003 skal styret i Verdensbanken (VB) ta stilling til hvordan strukturtilpasningspolitikken skal videreføres. Ønsker man å utvide ordningen med å stille politisk-økonomiske betingelser for å gi lån til de fattige landene, eller ønsker man å gå vekk i fra denne praksisen? I følge det uttrykte målet om at de fattige landene må ha eierskap til de reformene de skal iverksette, så er kanskje den beste praksis å gi lån uten å stille betingelser? Hvordan håndterer man da de fattige landene som fører en økonomisk politikk som fører til at det vil være bortkastet å gi dem lån?

Dette notatet bidrar til den offentlige debatten om VB rolle langs to dimensjoner. Først rydder jeg i begrepene ved å definere de mest sentrale elementene i strukturtilpasningspolitikken og gir en oversikt over de ulike låneinstrumentene (del 2). Deretter diskuterer jeg de mest sentrale endringene som er foreslått for bankens utlånspolitikk, og gir en oversikt over hvordan fordelingen av lån mellom sosial sektor og fysisk infrastruktur har forandret seg over tid (del 3). I del 4 gir jeg en kort generell vurdering av hvordan strukturtilpasningsprogrammene påvirker fattigdom, og illustrerer hvordan utviklingen har vært for tre Afrikanske land som har vært underlagt denne politikken (Ghana, Uganda og Madagaskar). Konklusjonen følger i del 5.

2. Oversikt over VBs ulike låneinstrumenter som anvendes i tilknytning til strukturtilpasning, og begrepsavklaring

Denne delen av notatet gir en oversikt over ulike låneinstrumenter som anvendes i tilknytning til strukturtilpasning og forklarer de mest sentrale begreper som brukes i den offentlige debatten. Praktiske eksempler følger i seksjon 3 og 4.

VB benytter i hovedsak to typer låneinstrumenter, investeringslån og strukturtilpasningslån (STL), som både kan brukes sammen eller hver for seg. *Investeringslån*²

¹ Notatet er skrevet på oppdrag fra Utenriksdepartementet og kan sees i sammenheng med St.prop. nr. 33 2002-2003 og CMI Arbeidsnotat WP 2003:2 *The SAPRIN Report: An assessment of the empirical analysis supporting main conclusions.*

finansierer økonomiske og sosiale utviklingsprosjekt og har en langsiktig tidsramme på 5 til 10 år. Slike prosjekter kan både være fysisk og sosial infrastruktur. Ser vi på de siste 20 årene under ett, så utgjør investeringslån mellom 75 og 80 % av totale utlån fra VB.

STL blir gitt for å støtte politiske og institusjonelle reformer som har som hovedformål å øke den økonomiske veksten, der reformene som oftest har en tidshorisont på 1 til 5 år. STL er betegnelsen på en bestemt type tilpasningslån, men vi pleier å inkludere en rekke andre tilpasningslån i begrepet STL.³ Nedenfor følger en oversikt over de forskjellige typer tilpasningslån, og jeg vil i det følgende bruke STL om alle disse kategoriene:

- *Strukturtilpasningslån* er lån som skal støtte reformer som fremmer vekst, effektiv bruk av ressurser og betalingsbalanse på mellomlang og lang sikt. Disse lånene fokuserer på store makroøkonomiske og strukturelle spørsmål på tvers av sektorer (handelspolitikk, privat sektor utvikling, sosiale sikkerhetsnett, ressurs mobilisering og offentlig sektor reform).

- *Sektortilpasningslån* støtter politiske endringer og institusjonelle reformer innenfor særskilte sektorer, typisk for å gi insentiver og et regulatorisk rammeverk for privat sektor utvikling og institusjonsbygging. Prosjekter som nyter godt av disse lånene blir også underlagt en miljøvurdering.

- *Programstrukturtilpasningslån* gies ofte over en litt lenger tidsramme (opptil 5 år) og er spesialisert for å fase inn reformer i styresettet og tilhørende institusjoner.

² Innenfor kategorien "investeringslån" finnes en rekke forskjellige låneinstrumenter, men hovedformålet med dette notatet er å diskutere strukturtilpasningslån. For mer informasjon om investeringslån, se World Bank Lending Instruments (2000).

³ Er STL betalingsbalansestøtte? STL er ikke knyttet opp til kjøp av bestemte varer, eller til en konkret investering, *samtidig* som lånet blir utbetalt i utenlandsk valuta. Derfor kan man si at landets betalingsbalanse ovenfor utlandet blir støttet gjennom et slikt lån ved at det øker valutareserven, og at statsbudsjettet blir støttet generelt. Det er imidlertid uheldig å bruke dette uttrykket om STL fordi det tar fokus vekk fra kondisjonaliteten ved slike lån. Betalingsbalansestøtte trenger ikke å bli gitt som et lån, og absolutt ikke som et STL, men kan for eksempel bli gitt som en ren gave. Dette vil være særlig aktuelt for land i økonomisk krise, der ett tiltak er å sikre at økonomien ikke bryter helt sammen.

- *Spesialstrukturtilpasningslån* støtter strukturelle og sosiale reformer for mottakerland som er kredittverdige men som står ovenfor eller er innen i en økonomisk krise og derfor trenger ekstern finansiell støtte. Lånene skal altså hjelpe eller motvirke økonomiske og sosiale konsekvenser av kriser, og en helhetlig pakke blir ofte utarbeidet av giversamfunnet i fellesskap. Det er en betingelse for disse lånene at et IMF program er iverksatt, hvilket betyr at IMF legger premissene for den makroøkonomiske politikken.

- *Rehabiliteringslån* gies ofte til land som skal bygges opp etter krig og konflikt, og har som formål å sikre valuta som skal til for finansiering av nøkkel infrastruktur, produktiv kapasitet og en fungerende privat sektor. Denne typen lån blir gitt som en midlertidig løsning for å få på plass sårt tiltrengt infrastruktur, for på sikt å få utarbeidet en mer fullstendig strukturtilpasningspakke.

- *Gjeldsreducerende lån* inngår ikke i denne kategorien, selv om slike lån ofte blir gitt i kombinasjon med STL.

Hovedprinsippene for STL: I prinsippet er det to *betingelser* for å motta denne typen lån. Den første er at mottakeren gjennomfører en reform som skal godkjennes av VB. I teorien er det mottakerlandet som selv skal utforme reformen, men i praksis er det VB og IMF gjennom sin massive rådgivning som utformer reformen. Den andre betingelsen er at mottakerlandet fører en tilfredsstillende makroøkonomisk politikk. Når disse betingelsene er oppfylte, vil VB betale lånet ut i *etterkant* av reformen for å sikre at mottakerlandet faktisk gjennomfører denne reformen. Prinsippet om at VB betinger låneutbetaling på reformer og makroøkonomisk politikk blir betegnet som *kondisjonalitet*.

Strukturtilpasningslån omtales også som "policy based lending" fordi betingelsene som settes er store politiske reformer som for eksempel handelsliberalisering, offentlig sektor utvikling, privatisering, privat sektor utvikling, utvikling av sosiale sikkerhetsnett, regulering av markeder og utvikling av insentivsystemer og institusjoner. Konkrete eksempler på deler av slike reformprogrammer følger i del 4.

3. Endringer i VBs utlånspolitikk

Kondisjonalitet versus eierskap

Flere studier viser at kondisjonalitet ikke fungerer etter intensjonene. VBs egne evalueringer på 90 tallet viser at selv om mottakerlandet kun oppfylte om lag halvparten av betingelsene som ble stilt for å få STL, så ble lånet så godt som alltid betalt ut i sin helhet.⁴ Dermed fungerte ikke straffemekanismen som lå i at land som fortsatt med "dårlig" makroøkonomisk politikk skulle miste muligheten for STL. Økonomisk forskning peker på at en hovedårsak til at kondisjonalitet ikke fungerer er at mottakerlandet må ha et reelt ønske om å gjennomføre en reform for at denne reformen skal bli vellykket. Dette er spesielt viktig når det er vanskelig for VB å binde seg til å straffe fattige land som ikke oppfyller sine forpliktelser.

Kondisjonalitet har ikke fungert etter hensikten fordi det fra politisk hold i mottakerlandet har blitt oppfattet som om reformen ble tvunget på landet. Dette er kjernen i kondisjonalitet; man gir bistand (billige lån) i bytte for en økonomisk reform som landet ellers ikke ville gjennomført. Dette er årsaken til at nesten uansett hva VB foretar seg i omleggingen av lånepolitikken, så vil eierskapsproblemet være det samme. Kondisjonalitet er et virkemiddel til å få fattige land til å gjennomføre reformer. Det motsatte perspektivet avslører hvorfor problemet ikke løses: hvis mottakerlandet faktisk ønsket å gjennomføre reformen, så ville ikke VB trenge å stille reformen som en betingelse for å betale ut lånet.

Dette er bakgrunnen for at det fattige landets *eierskap* ("ownership") til reformene blir framhevet som en svært viktig omlegging av politikken fra VB. Nå skal mottakerlandet selv utforme reformen, og så skal VB bestemme om den vil støtte denne med STL eller ikke. Prinsippet om å velge ut dem som faktisk har et genuint ønske om reform kalles

⁴ Flere andre studier viser det samme. Konsekvensene av dette ble innføringen av prinsippet om "front loading", og "tranching". Tidligere fikk landene lånet bare ved å forplikte seg til å gjennomføre god politikk og reformer. Innføringen av "front loading" betyr at reformen skal gjennomføres *før* utbetaling finner sted. Prinsippet om "tranching" er mer moderat, og skal belønne landet for hver milepæl i reformen man gjennomfører. Merk også at i praksis, så er det ikke alltid like lett å finne ut om det var politiske preferanser *eller* manglende virkemidler/kompetanse hos mottakeren (eller eksterne faktorer som landet ikke kan bebreides for) som gjorde at landet ikke oppfylte intensjonene. Flere har også pekt på at det er i VBs egeninteresse å gi lån for å sikre tilbakebetaling av eldre lån til samme land, og at dette har ført til en myk linje for kondisjonalitet i praksis.

selektivitet, og betyr i praksis at VB kun gir lån til dem som faktisk innfører en makroøkonomisk politikk eller reform som samsvarer med VBs politikk.

Det foreligger et forslag fra VB gjennom et "issues" papir om en utvidning av rammen for STL.⁵ Hvis fattigdomsreduksjon er hovedmålet, så ligger det potensielt en målkonflikt ved å øke rammen for STL og gjennomføre selektivitet: Hva om de fattigste landene ikke ønsker å føre en "korrekt" makroøkonomisk politikk? Da vil disse landene få mindre støtte enn før. Hvis VB får gjennomslag for forslaget (se "issues" papiret s. 9) om at det ikke skal være tak på andelen av denne typen lån, så *kan disse landene stå i fare for å bli utelukket fra VB lån*. Når vi ser dette i sammenheng med at god makroøkonomisk politikk (ser vekk fra økonomisk krise og gjenoppretting av ubalanser) ikke nødvendigvis fører til fattigdomsreduksjon, så kan man komme i den situasjonen at å øke andelen STL kan føre til at fattigdommen blir redusert mindre enn det vi kunne oppnådd ved å redusere andelen STL. Å øke andelen investeringslån vil mest sannsynlig bidra mer direkte til å redusere fattigdommen.

Hovedpoenget er at VB ikke må la være å bygge en helsestasjon eller starte et HIV-AIDS program i et fattig område fordi myndighetene ikke vil, for eksempel, devaluere valutaen. I *prinsippet* kan vi spørre oss hvorfor man vil identifisere de som virkelig ønsker å ha en god makroøkonomisk politikk fordi disse jo vil gjennomføre en slik politikk uansett om de får STL eller ikke. Men i *praksis* vil nok slike lån hjelpe på gjennomføringen av tiltakene fordi myndighetene lettere kan kompensere taperne. Når fattigdomsreduksjon er hovedmålet er konklusjonen at vi bør øke andelen av lånene som går til investeringer, og dermed redusere andelen til STL.

En gjennomgang av VBs forslag til endring av strukturtilpasningspolitikken viser at selv om det er mottaker landet som skal utmeisle reformene og politikken, så vil ikke praksis i strukturtilpasningspolitikken endres nevneverdig. Så lenge VB fortsetter å betinge STL på "korrekt" makroøkonomisk politikk spiller det liten rolle om det er mottakerlandet eller VB som utmeisler den konkrete makroøkonomiske reformen. Et fattig land som ønsker STL vil lage en reform som samsvarer med kriteriene fra VB selv

⁵ Se "From Adjustment Lending to Development Policy Support Lending: Key Issues in The Update of World Bank Policy", 2002.

om landet ikke er tilhenger av en slik politikk, for så i neste runde å prøve å vanne ut reformen mest mulig når lånet er utbetalt. En slik fremgangsmåte omtales som "backtracking" i litteraturen fordi mottageren går tilbake på løfter om reform etter at lånene er utbetalt. Hovedutfordringen for omleggingen er derfor å identifisere land som har *ekte intensjoner* om å iverksette reformer for å gi STL som fødselshjelp for omleggingen.

Flere ledende økonomer har pekt på at misnøyen med VBs strukturtilpasningspolitikk har utløst en sterk mistro til banken som politisk rådgiver. Dette har ført til at mange statsledere, spesielt i afrikanske land, avviser økonomiske råd fra banken fordi de kommer fra miljøet i Washington og ikke fordi det ikke er gode råd. Vi står altså ovenfor en situasjon der man avviser god økonomisk politikk i mistro til budbringeren. Men hva er alternativet til VB?

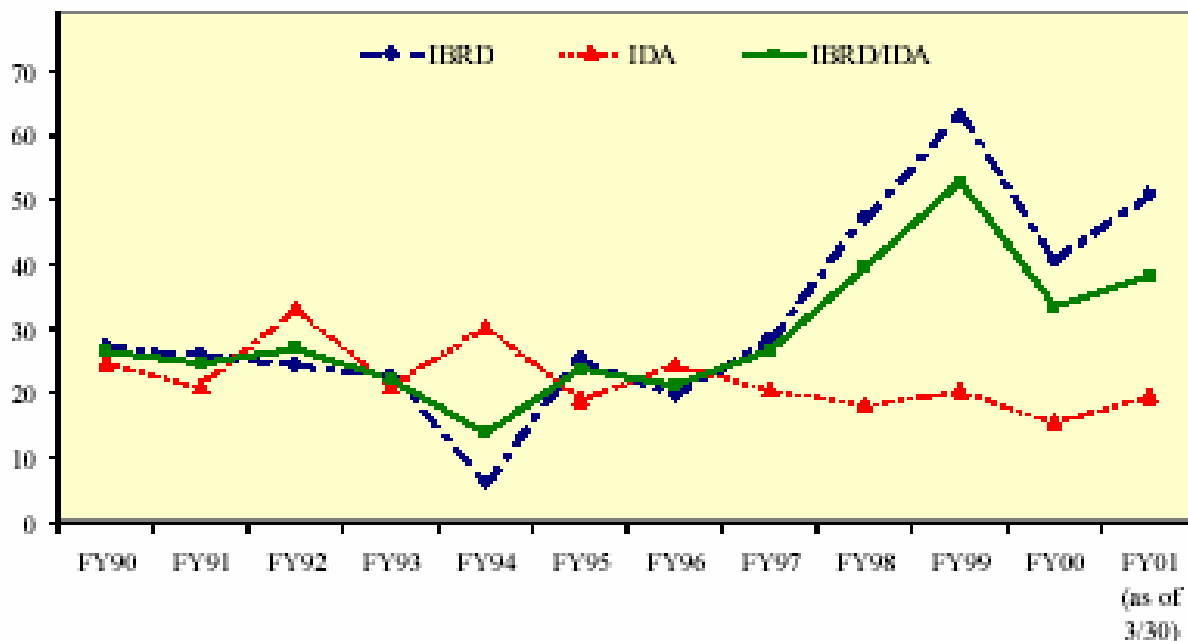
Det internasjonale multilaterale finansieringssystemet består ikke bare av globale institusjoner som VB og IMF. Vi har egne utviklingsbanker i alle verdensdeler, og jeg tar utgangspunkt i Afrika fordi det er her kondisjonalitet har støtt på mest problemer. Den Afrikanske Utviklingsbanken (AfDB) har en høy troverdighet blant afrikanske statsledere, og har de samme hovedfunksjonene som VB har i Afrika: De bistår de afrikanske landene med økonomisk rådgivning og lån.

Det internasjonale fellesskapet har altså organisert det multilaterale finanssystemet slik at det eksisterer to store utviklingsbanker som har tilnærmet de samme funksjonene i Afrika, og dette har skapt en gryende debatt om dette er hensiktsmessig. I et legitimitets og eierskaps perspektiv er imidlertid konklusjonen klar: Man bør styrke AfDB som institusjon for at man på sikt skal kunne kanalisere en langt større del av lånene gjennom denne banken i stedet for VB. I dag fremstår AfDB som for svak til å kunne ta på seg en slik rolle, men disse institusjonene er hva donorene gjør dem til. Ett innspill i den politiske debatten er derfor at man burde bygge opp og styrke ADB de neste 10 årene for på sikt å overføre utlåns- og analysefunksjonene for Afrika til denne institusjonen.

Fordeling av VB lån over tid

På 80 tallet ble om lag 17 % av VBs finansiering gitt som STL mens denne andelen økte til 29 % på 90 tallet. De siste årene har andelen lagt på rundt en tredjedel av totale utlån, men retningslinjene for utlån har klare begrensninger for denne typen lån. Over en treårsperiode skal ikke andelen overstige 25 % for banken som helhet, og ikke under noen omstendigheter skal IDA's andel overstige 30 % til STL. En oversikt over utviklingen følger i figuren under.

Figur 1. Strukturtilpasningslån som andel av henholdsvis IDA og IBRD lån, 1990 – 2001 (kilde: Verdensbanken).

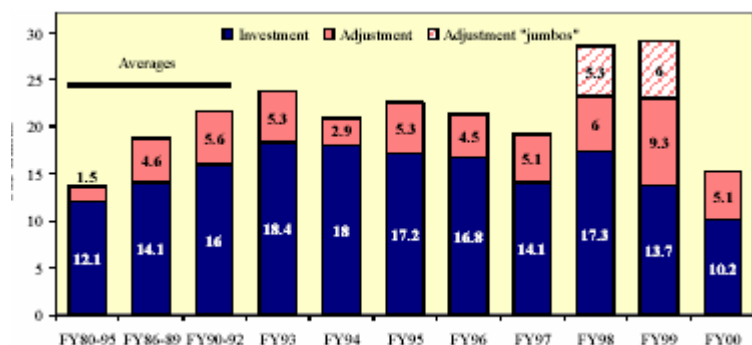


Hovedårsaken til bruken av denne typen lån er at de gir sterk innflytelse over mottakerlandenes økonomiske politikk. Generelt har det vært en iver innenfor banken til å utvide rammene for denne typen lån, og det ligger et forslag om en slik utviding i det nevnte "issues" papiret om omleggingen av VB's politikk på området.

Sammenligner vi hvor mye som er lånt ut som STL i forhold til investerings lån ser vi at den spesielle situasjonen i 1998 og 1999 bidrar til å gi et bilde av en økning i andelen

STL. Den store økningen i STL skyldtes imidlertid den finansielle krisen i Asia der VB bidro med flere store finansieringspakker.

Figur2. Lånevolum fordelt på investeringslån og STL (kilde: Verdensbanken).



Fordelingen mellom ulike typer investeringslån (infrastruktur og sosial sektor)

Oversikten tar utgangspunkt i VB's egen vektlegging av lån til human kapital utvikling (utdanning, helse, ernæring, befolkningsproblemer, sosial beskyttelse), jordbruksutvikling og utbygging av vann og sanitær fordi slike prosjekter har en betydelig grad av treffsikkerhet i forhold til fattigdomsreduksjon.

Totale utlån (IBRD og IDA)

Fra siste halvdel av åttitallet har andelen av totale utlån til investeringer i human kapital blitt tredoblet fra slutten av 80 tallet og fram til i dag. Om lag 6-7 % av lånene gikk til slike tiltak mellom 1984 og 1989, mot 17-24 % i perioden 1996 – 2001. Lån til vanntilførselsprosjekter og sanitære tiltak har lagt stabilt på 4 – 5 % fra 1984 og fram til 1995, mens det har vært noe større variasjon (mellom 2 og 6 %) fra 1996 og fram til i dag. Jordbrukslån er redusert forholdsvis jevnt fra 26 % i 1984-86 til 9 % i 1999-01.

IDA lån

Hovedtrekkene er de samme for IDA lån, men andelen er noe annerledes. I perioden 1984 – 1989 ble omlag 11 –14 % av lånene tildelt utdanningsprosjekter, mens disse lånene varierte mellom 22 og 33 % i perioden 1998 – 2001. Jordbrukslån har falt fra 39 % av IDA lån i 1984-86 til mellom 12 og 14 % i 1999 – 2001. Andelen IDA lån til

vanntilførsel og sanitær har variert mellom 3 og 5 % fra 80 tallet og fram til 1992, mens de har lagt på mellom 1 og 8 % fra 1993 og fram til i dag.

I sum kan vi si at andelen som går til sosial sektor (jordbruket er da ekskludert) er omlag doblet fra slutten av 80 tallet og fram til i dag. Men i tillegg er mitt inntrykk at det i dag legges mye mindre vekt på de store infrastrukturprosjektene enn på 80-tallet. Selv om enkelte jordbrukslån brukes til infrastrukturtiltak, som for eksempel utbygging av veier på landsbygden, så er det viktig å påpeke at denne typen infrastruktur gir en mye mer direkte positiv effekt for de fattige enn tidligere satsing på infrastruktur.

4. Strukturtilpasningens virkninger på fattigdom

For eller mot økonomisk vekst er feil spørsmålet å stille hvis man skal diskutere strukturtilpasningsprogrammernes virkning på fattigdom i utviklingsland. Få mennesker vil hevde at stagnasjon og nedgang i produksjonen i et land vil føre noe godt med seg for de fattige. Man hører aldri om noen som har tatt til orde for at nedgangen i BNP i østeuropeiske land har ført noe positivt med seg, ei heller for de fattige i disse landene. På samme måte kan man karakterisere debatten som fulgte den økonomiske nedgangen i mange asiatiske land etter den finansielle krisen som startet i 1997, eller diskusjonen om de høye vekstratene i Kina og Indonesia før krisen: Svært få hevder at lavere BNP er bra, og svært få ønsker at det skulle vært en negativ vekstrate i Kina og Indonesia.

Man bør spørre seg hvordan man kan skape vekst i et fattig land, men for å redusere fattigdommen er det også viktig å undersøke hvilke *konsekvenser* en vekstfremmende politikk har for forskjellige befolkningsgrupper og hvordan gevinstene kan fordeles. Det finnes mange studier av land der fattigdommen *ikke* har vært påvirket av vekst, og det er en bred enighet om at vekst ikke nødvendigvis er nok for å redusere fattigdom. Hvilke mekanismer virker når økonomisk vekst skapes, og hvordan fordeler gevinstene seg på forskjellige deler av befolkningen? Hvis veksten blir fordelt på alle, så blir fattigdommen redusert, mens en økonomisk vekst for de få vil etter all sannsynlighet skape dårligere samarbeidsklima, uroligheter og økt kriminalitet (se World Development Report 2000). Økt konfliktnivå i land fører igjen til svakere vekst ved at

investorer vegrer seg for å gå inn i land med mye sosial uro og ustabilitet, og landet kan havne i en negativ spiral.

Strukturtilpasningen har hatt som hovedformål å skape økonomisk vekst. Ser man vekst i et langsiktig perspektiv, for eksempel over generasjoner, er det liten tvil om at veksten vil komme et stort flertall til gode. Dette er imidlertid en mager trøst hvis strukturtilpasningen fører til at en stor gruppe med mennesker får det verre på kort og mellomlang sikt, spesielt hvis disse gruppene er fattige i utgangspunktet. Her ligger kjernen i mye av den *berettigede kritikken* mot strukturtilpasningspolitikken: Man finner at noen grupper fattige får det verre som følge av endringene.

En hovedkonklusjon når fattigdomsreduksjon er målsettingen er derfor at alle strukturtilpasningsprogrammer må inneholde de elementer som gir størst fattigdomsreducerende effekt. Når det gjelder politikk for økt økonomisk vekst, så vil dette prinsippet bety at man setter sammen de makroøkonomiske og strukturreformer som gir størst reduksjon i antall fattige for en gitt vekstrate, også kalt "pro-poor growth". I tillegg må det bygges inn mekanismer og tiltak som fullt ut kompensere de fattige som taper på disse reformene. Dette gjelder spesielt i de fattigste landene fordi lite velfungerende markeder kan utsette de positive effektene av tilpasningen (se det generelle eksempelet under).

Strukturtilpasningenes virkninger på fattigdom; ett generelt eksempel

Formålet med dette eksempelet er å vise hvordan man skal vurdere virkningene av strukturtilpasning på generell basis. For å illustrere problemstillingen tar jeg utgangspunkt i situasjonen som mange afrikanske land befant seg i på 80 og 90 tallet ved at et land har en styrt valutakurs som er altfor sterk i forhold til om markedet skulle bestemme valutakursen. Landet har akseptert et strukturtilpasningsprogram som skal liberalisere handelen, og det viktigste tiltaket er at valutaen fristilles. Bakgrunnen for handelsliberaliseringen er at økonomisk forskning indikerer at dette vil føre til økt økonomisk vekst på mellomlang sikt.

Hvordan vil en devaluering påvirke ulike grupper?

Umiddelbart. Devalueringen fører umiddelbart til at de som produserer for eksport får mer betalt for varene sine, mens de som produserer for det innlandske markedet (service yrker, matprodusenter) får mindre betalt. Derfor vil den umiddelbare virkningen på fattigdom avhenge av i hvilken sektor de fattige arbeider og hvilke varer de konsumerer. For alt annet likt, så vil det være slik at dersom de fattige er småbønder i rurale strøk som selger jordbruksprodukter som går til eksport, da vil strukturtilpasningen ha en positiv effekt på fattigdom. Hvis det derimot er slik at de fattige jobber i sektorer som ikke er eksportrettet, så vil de fattige tape. Merk imidlertid at dette avhenger av hvilke varer de fattige konsumerer og hvordan devalueringen påvirker disse, noe vi vil komme tilbake til under.

Som oftest fører politikkendringer til forskjellige resultater, noen fattige og noen rike tjener på omleggingen, mens noen fattige og noen rike taper. Men bildet kan være svært forskjellig fra land til land, så selv om en åpen handelspolitikk kan være positivt for vekst under visse betingelser, så kan man *ikke* bruke handelspolitikk til fattigdomsreduksjon uten å vurdere hvordan det vil slå ut for de fattige i hvert enkelt land.⁶

På veien til lang sikt. Det tar tid for folk og kapital å tilpasse seg de nye prisene, spesielt i fattige land der infrastruktur, institusjoner og faktor- og produktmarkeder kan være svakt utviklet. Siden man tjener mer på eksportrettet produksjon vil disse produsentene ønske å produsere mer, eventuelt at flere produsenter starter eksport. For å tiltrekke seg flere arbeidere vil de heve lønningene i denne sektoren, mens lønningene vil bli lavere i den andre sektoren, eller det oppstår arbeidsledighet hvis lønningene ikke synker. Antar vi at den eksportrettede industrien er intensiv i bruken av arbeidskraft, så vil økt produksjon i denne sektoren føre til at lønnsnivået i landet er høyere enn før devalueringen når økonomien igjen er kommet i balanse (dvs. på lang sikt). Dette er ofte den langsiktige perspektivet som blir omtalt i analysene av slike

⁶ Dette er et sentralt poeng i forhold til diskusjonen om endringer i VBs strukturtilpasningspolitikk. Når økonomisk vekst var hovedmålet ble det i stor grad brukt blåkopier av strukturtilpasnings tiltak. Nå skal fattigdomsreduksjon være hovedmålet, og dette krever en spesifikk vurdering av tiltakene for hvert enkelt land.

strukturtilpasningstiltak. Det er imidlertid liten trøst for folk som blir arbeidsledig over lengre tid at det vil skapes mange nye bedre betalte jobber på lang sikt.

Strukturtilpasningenes virkninger på fattigdom; empiriske studier

Det finnes en stor mengde økonomisk forskning på virkningene av strukturtilpasningsprogrammer. En metode er å sammenligne situasjonen før og etter programmet er iverksatt. Selv om dette kan være nyttig, gir det lite innsikt i prosessene som virker. En annen metode er å lage prinsippeksempler basert på økonomisk teori, slik som eksempelet i forrige avsnitt. Strukturtilpasningsprogrammer er imidlertid langt mer kompliserte i praksis. Et felles problem for begge metodene er at det alltid vil være en rekke andre faktorer som påvirker den økonomiske situasjonen og som kan både motvirke og forsterke effekten av strukturtilpasningsprogrammene.

Økonomisk forskning gir sjelden et klart svar på årsakssammenhenger, spesielt når det gjelder makroøkonomiske sammenhenger mellom økonomisk politikk og vekst (bortsett fra grunnskoleutdanning, som virker positivt på vekst). Derfor vil jeg i det følgende legge vekt på hva som er *sannsynlige* sammenhenger basert på eksisterende flerfaglig forskning. Først oppsummeres hovedkonklusjonene av empiriske studier, og så konkretiserer jeg dette med tre landstudier.

Hovedkonklusjonene fra forskning på effektene av strukturtilpasningstiltak på fattigdom gir et blandet bilde. I en grundig studie av 6 afrikanske land ble det funnet at i 5 av disse landene ble fattigdommen redusert når makroøkonomisk politikk ble forbedret (dvs. bedre budsjettbalansen og rette opp ubalanse i valutasystemet). I det sjette landet ble de makroøkonomiske indikatorene forverret, og fattigdommen *økte*. I Latin Amerika fant man at fattigdom økte i 55 av 58 tilfeller av nedgangstider, mens fattigdom ble redusert i 22 av 32 tilfeller når strukturtilpasning ble gjennomført som en del av restituering etter økonomisk krise.

Det er imidlertid alltid vanskelig å si hvordan utviklingen ville vært uten tilpasningspolitikken. I mange tilfeller har landet hatt alvorlige makroøkonomiske ubalanser som følge av økonomisk krise. Da har det ikke vært spørsmål *om* man måtte

sette i verk makroøkonomiske tilpasningstiltak for å komme i balanse, men hvor *hurtig* man skulle gjennomføre reformen. Samtidig har det vært enighet om at den største mangelen i strukturtilpasningspakkene har vært at de ikke har hatt tiltak for å kompensere dem som er kommet dårligere ut som følge av reformene.

*Ghana*⁷

Ghana ble i 1993 betegnet av VB som den mest suksessfulle strukturtilpasser av afrikanske land. Bakgrunnen for innføringen av strukturtilpasningstiltak i april 1983 var en dyp økonomisk krise som hadde bygget seg opp over de siste 15 årene. Landet hadde en negativ vekst på 70-tallet, der tørken i 1975-77 var en vesentlig bidragsyter. Samtidig var korrupsjonen var utbredt i Ghana, og mange utdannede mennesker valgte å flytte til andre land. I perioden 1981-1983 falt BNP med 4.6 % årlig. En viktig forklaring var en forverring av handelsvilkårene. En annen sannsynlig årsak var store makroøkonomiske ubalanser:

- *Realrenten* i landet var negativ, slik at det faktisk tjente penger på å ta opp lån. Dette førte ikke bare til manglende sparing og investeringer i ulønnsomme prosjekter, men det stimulerte også til kapitalflukt fra landet.

- *Store underskudd* på statsbudsjettet ble finansiert ved lån. Den årlige inflasjonen lå på 76 % i perioden (81-83), der den var 142 % i 1983.

- *Valutareservene* skrumpet inn, og landet måtte begynne å låne valuta for å finansiere importen. Ved utgangen av 1982 var landets valutareserve brukt opp, og myndighetene hadde tatt på seg internasjonal gjeld tilsvarende 10 % av BNP. Dette tilsvarte 18 måneders importinntekter, og det ville være en umulighet å fortsette på denne måten. Kreditorne stilte spørsmål ved Ghanas økonomiske politikk, som igjen førte til at utenlands kapital søkte seg til andre land. Importrestriksjoner ble iverksatt, som igjen reduserte produksjonen gjennom at reservedeler og innsatsfaktorer ble vanskeligere å få tak i.

⁷ Se CMI Working Paper WP 2003: 2 for referanser.

- *Prisen* på kakao (den viktigste eksportvaren) var styrt av myndighetene, og denne lå langt under den faktiske internasjonale prisen. Dette førte til at produsentene ble mindre interessert i eksportrettet kakaoproduksjon enn de ellers ville vært, med påfølgende tap av sårt tiltrengte valutainntekter. Prisreguleringen førte også til en bølge av kakaosmugling.

Målsettingen med strukturtilpasningsprogrammet var å skape balanse i økonomien for å skape økonomisk vekst med en jevn fordeling. I perioden 1968 – 1983 sank BNP per capita med om lag 30 %, og dette hadde etter all sannsynlighet store negative konsekvenser for de fattige. Det er liten tvil om at hovedtrekkene i programmet var en nødvendighet, og det er liten tvil om at man klarte å komme et godt stykke på vei i forhold til de målene som var satt for programmet. BNP vokste i gjennomsnitt med 4 % fra 1983 til 1990, mens både eksport og import økte med 15 % i samme tidsrom. Inflasjonen ble brakt ned til 20 % i 1991.

Alle indikatorer peker på en sterk fattigdomsreduksjon etter strukturtilpasningsprogrammet. Andelen av befolkningen som levde under 1 US \$ dagen ble redusert fra 52 % i 1992/93 til 40 % i 1998/99. Gjennomsnittlig levealder er økt, tilgangen til rent vann er forbedret og det er 10 % flere barn som får grunnskoleutdanning i løpet av 90 tallet. Det er lite sannsynlig at dette ville blitt resultatet ved en fortsatt nedgang i BNP, og fortsatt krise. Jeg vil i etterpåklokskapens navn peke på at reduksjonen i fattigdommen kom forholdsvis lenge etter programmet ble iverksatt (på slutten av 80 tallet og gjennom 90 tallet). Derfor ville det vært bedre om man hadde fordelt veksten på en slik måte at fattigdommen hadde blitt redusert allerede fra starten. Fattigdomsprogrammet PAMSCAD, som koordinerte alle fattigdomsreduserende tiltak, burde vært iverksatt allerede i 1983.

*Uganda*⁸

Uganda blir ofte framhevet som utstillingsvinduet for positive effekter av strukturtilpasningspolitikk. Etter at reformprogrammene begynte i 1987 og fram til 2000 har landet hatt en årlig vekstrate på om lag 6 %, bortsett fra 1994 og 1995 da

⁸ Fremstillingen bygger på Dijkstra og Donge (2001), og UNCTAD sin Least Developed Countries Report 2002.

høye kaffepriser resulterte i en vekst på 9-10%. Målt etter økonomisk vekst kan man slå fast at Uganda har gjort det bra, spesielt i forhold til de fleste andre afrikanske land. Men dersom vi bruker fattigdomsreduksjon som suksess kriterium er bildet annerledes.

Jeg tar forbehold om at data grunnlaget er svært mangelfullt, men det lille vi har peker i retning av at *økonomisk* fattigdom ikke er endret fra 1989 til 1992, til tross for en forholdsvis sterk økonomisk vekst. Et annet mål på fattigdom gir et mer positivt bilde; spedbarnsdødeligheten er redusert med om lag 15 % fra 1985-1990 og fram til 1995-2000. Ser vi på gjennomsnittlig levealder, som har gått ned med 3 år i samme tidsrom, kan vi derimot ikke trekke noen konklusjoner uten å undersøke Aidskatastrofens innvirkning. Et viktig poeng er imidlertid at Ugandas relative sterke økonomi har gitt *mulighet* til å redusere fattigdommen mer enn det som kommer til uttrykk, og dette er et ansvar som både myndighetene i landet og det internasjonale donor samfunnet burde tatt fra starten av reformene.

Hva er årsakene til Ugandas høye vekstrate? Det er interessant å merke seg at Uganda *ikke* gjennomførte særlige økonomiske reformer i perioden 1987-1992, men at det var først fra 1992-98 at store strukturelle reformer ble iverksatt. I den første perioden var det stor motstand i landet mot strukturtilpasningsprogrammene som ble satt som betingelse av VB (og IMF og andre donorer) for å gi bistand. En viktig del av disse reformene var ganske enkelt at Uganda måtte få en noenlunde balanse mellom utgifter og inntekter. Det var store underskudd på statsbudsjettet som satte landet i fare for å komme i en gjeldsfelle, statlige kommersielle banker drev med store underskudd og offentlig sektor var underfinansiert. Myndighetene hadde to valg for å oppnå balanse: Enten kutte i utgiftene, eller øke skattene for å dekke underskuddene. Ingen av tiltakene ble gjennomført, men VB, IMF og andre donorer fortsatte å gi bistand og lån. Den andre delen av reformene gikk ut på å privatisere halvstatlige bedrifter og å devaluering av valutaen. Motstanden mot disse tiltakene var stor blant befolkningen i Uganda, og myndighetene valgte å ikke gjennomføre dem.

Den høye økonomiske veksten i Uganda fra 1987-1992 kan altså ikke tilskrives strukturtilpasningsprogrammene. De mest sannsynlige årsakene til veksten i landet i denne perioden kan spores til innføringen av et fungerende justisvesen, svært

fordelaktige handelsbetingelser fram til 1989 og stor økonomisk bistand. I 1987-88 fikk landet 110 millioner US dollar i bistand, mens det økte til ett årlig gjennomsnitt mellom 1992-93 og 1996-97 på 542 millioner, altså en femdobling på ganske kort tid. Til sammenligning var bistanden i 1989-90 større enn verdien av hele eksporten fra landet, og også større enn summen av all skatt som ble betalt i landet. Det er overveiende sannsynlig at bistanden og bistandsøkningen har hatt en positiv virkning på økonomien i landet.

Fra 1991-92 begynte det internasjonale samfunnet å reagere på at bistand ble brukt til å finansiere import til de privilegerte, og det ble forlangt at valutaen skulle handles på børs slik at det var åpent for alle hvordan støtten ble brukt. Sammen med en gryende forståelse fra den politiske ledelsen i Uganda om at underskuddene ikke kunne fortsette og at en fortsatt høy økonomisk vekst forutsatte en mindre statsstyrt økonomi, utløste dette en rekke reformer i Uganda selv om disse ikke alltid var i overensstemmelse med VB og andre donorer. De viktigste strukturtilpasningstiltakene var en strengere budsjettbalanse, deregulering av valuta handel og en offentlig sektor reform. Handelsliberalisering og privatisering ble imidlertid ikke iverksatt før 1995, og ble også gjennomført i et meget rolig tempo. I sum antar man at gjennomføringen av strukturtilpasningstiltakene i perioden 1992-98 har bidratt til en fortsatt høy økonomisk vekst.

Hva kan vi lære av erfaringene i Uganda?

For det første er det viktig at landet selv har et genuint ønske om reformer. Selv om det er sterk sentralisert politisk styring i Uganda, så er det generelt slik at stor motstand mot reformene vil sette i gang politiske prosesser som forhindre gjennomføringen. Dette betyr også at det ikke bare er VB og andre donorer sitt ansvar å bygge inn fattigdomsreduserende tiltak i reformpakkene, men at myndighetene selv må ønske en slik politikk for å få resultater.

Det andre vi kan lære er at det må gjennomføres en bevist politikk for fattigdomsreduksjon for at fattigdommen skal bli redusert. Til sist vil jeg peke på at det er svært viktig med et høyt nivå på bistanden gjennom reformperioden for å skape legitimitet til endringene og for å stimulere økonomisk vekst. Samtidig vil jeg peke på at det ville være overraskende hvis ikke den høye veksten over 13 års perioden ikke har

reduisert fattigdommen i landet. I 1989 levde det store flertallet av befolkningen (mellom 70 og 80 %) av under 2 US dollar dagen, så det er lite sannsynlig at gevinstene av veksten utelukkende har tilfalt et lite mindretall.

*Madagaskar*⁹

Innføring av markedsorienterte liberaliseringstiltak (for eksempel fjerning av priskontroller, statlige oppkjøpsordninger og jordbruksskatter, samt endre ufordelaktig valutakurs og handelspolitikk) i jordbruket i fattige land har vært ett viktig virkemiddel for å skape økonomisk vekst samtidig med fattigdomsreduksjon. Svært mange av de fattige jobber i jordbruket, så ideen har vært at økte priser på jordbruksprodukter vil føre til økte inntekter til fattige småbønder. Det er imidlertid ingen enighet om de generelle virkningene av denne politikken, spesielt gjelder dette for Afrika sør for Sahara. Noen steder har liberalisering redusert fattigdom blant fattige bønder, mens andre steder har det motsatte skjedd.

Hovedproblemstillingen er at de fattige er både produsenter og konsumenter av jordbruksprodukter. Dermed vil en prisøkning på ett slikt produkt gi *reduisert* velferd for bonden dersom hun konsumerer denne varen mens hun produserer andre varer. Ett annet svært viktig moment er at en markedsøkonomi fører til større pris svingninger enn en regulert økonomi. Høye svingninger i inntekt for de fattige kan gi alvorlige konsekvenser, spesielt fordi det er vanskelig å forsikre seg mot disse svingningene. Forskning tyder på at svært mange småskala produsenter er netto konsumenter av de jordbruksvarene de selv produserer, og at de derfor vil tape på en liberalisering som fører til økte priser. Tilpasningen til bonden vil være å produsere mer for å kompensere tapet, de må altså jobbe mer for å opprettholde levestandarden. Det er derfor ingen grunn til å bruke økt produksjon og økte priser som indikasjon på at disse bøndene har fått det bedre.

Erfaringer fra Madagaskar illustrerer poengene godt. Det store flertallet av bøndene er selveiere av småskala jordbruk og ris utgjør halvparten av total jordbruksproduksjon. På slutten av 80 tallet og begynnelsen av 90 tallet gjennomførte landet en rekke jordbruksreformer som førte til en stor prisøkning (om lag 42 %) på ris, og som også

⁹ Bygger på Barrett (1998).

økte prisvariasjonen betraktelig (med 53 %). Dette førte jordbruksproduksjonen opp til ett nivå man ikke hadde hatt på 20 år, og den største relative veksten kom fra de minste gårdene. Samtidig finner man at fattigdommen har økt, spesielt i rurale strøk. Data på ernæring, utdanning og forbruksutgifter peker i samme retning: Levestandarden sank blant de fattige på landsbygden. Årsaken er at de fleste fattige på Madagaskar er småbønder og netto konsumenter av ris.

Konklusjonen fra dette er at liberalisering av jordbruket ikke nødvendigvis betyr at bøndene har fått det bedre selv om jordbruksproduksjonen og prisene på jordbruksprodukter øker. Man må analysere både produksjon og konsum for å kunne si noe om de totale virkningene. Når det gjelder fattigdomsreduksjon er det imidlertid klart at liberaliseringen av jordbruket bidrar til økt fattigdom ved at netto konsumentene av varene som stiger i pris vil tape på omleggingen. Derfor er egne fattigdomsreducerende tiltak nødvendig dersom man likevel vil gjennomføre slike reformer.

5. Konklusjon

Dette notatet bidrar til den offentlige debatten om VB rolle langs to dimensjoner. Den første beskriver hovedprinsippene for strukturtilpasningspolitikken og gjør rede for at kondisjonalitet er det mest sentrale elementet i denne politikken. Jeg gir også en oversikt over de ulike typer strukturtilpasningslån. Forslagene om endringer i Verdensbankens blir så diskutert, og min anbefaling er at man bør redusere andelen lån som går til strukturtilpasningsprogrammene, og heller gi lån uten koblinger til reformer. Jeg foreslår også å overføre lånekapasitet og rådgivningsfunksjoner fra VB til de regionale utviklingsbankene fordi sistnevnte fremstår som mer troverdige sett fra mange fattige lands synspunkt. Jeg gir også en oversikt over hvordan fordelingen av lån mellom strukturtilpasningslån og investeringslån har forandret seg over tid, og dette viser at trenden går i motsatt retning. Stadig mer av VBs totale utlån er knyttet opp mot politisk-økonomiske betingelser. Jeg gir også en generell vurdering av hvordan strukturtilpasningsprogrammene påvirker fattigdom, og illustrerer hvordan utviklingen har vært for Ghana, Uganda og Madagaskar som alle har vært underlagt denne politikken. Hovedkonklusjonen er at det er svært vanskelig å vurdere hvordan

situasjonen hadde vært med en annen sammensetning av reform pakken. Det er imidlertid ingen tvil om at land i økonomisk krise må sette i verk mottiltak. Spørsmålet er om reformpakken som settes i verk er den pakken som gir størst reduksjon i fattigdom, og om man har tilstrekkelige sikkerhetsnett for å fange opp dem som taper på reformtiltakene.

Summary

Dette notatet bidrar til den offentlige debatten om Verdensbankens rolle langs to dimensjoner. Først defineres de mest sentrale elementene i strukturtilpasningspolitikken og det blir stilt opp en oversikt over de ulike låneinstrumentene. Så følger en diskusjon av de mest sentrale endringene som er foreslått for bankens utlånspolitikk, med en oversikt over hvordan fordelingen av lån mellom sosial sektor og fysisk infrastruktur har forandret seg over tid. Notatet gir en generell vurdering av hvordan strukturtilpasningsprogrammene påvirker fattigdom, og illustrerer hvordan utviklingen har vært for tre Afrikanske land som har vært underlagt denne politikken (Ghana, Uganda og Madagaskar).

Recent Working Papers

- WP 2001: 15 SKAAR, Elin
Judicial independence and human rights policies in Chile and Argentina. Bergen, 2001, 24 pp.
- WP 2001: 16 TJØNNELAND, Elling N.
Rainbow justice and peace building. South Africa 1994-2001. Bergen, 2001, 11 pp.
- WP 2001: 17 ANDVIG, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad and Amit Shrivastava
Corruption: Critical assessments of contemporary research. Report from a multidisciplinary workshop. Bergen, 2001, 29 pp.
- WP 2001: 18 ANDVIG, Jens Chr. and Odd-Helge Fjeldstad (eds.)
Research on corruption in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, Tanzania and Uganda. What who and where? Bergen, 2001, 19 pp.
- WP 2002: 1 GRANBERG, Per
Updating the IO based Macmod functions. Bergen, 2002.
- WP 2002: 2 GRANBERG, Per
An analysis of Tanzania's 1998 imports. A sector of origin and end use analysis of Tanzania's good imports, undertaken for the Macmod model. Bergen, 2002.
- WP 2002: 3 FJELDSTAD, Odd-Helge
Fighting fiscal corruption: The case of the Tanzanian Revenue Authority. Bergen, 2002, 15 pp.
- WP 2002: 4 ISAKSEN, Jan
Energy cooperation in Southern Africa: What role for Norway? Report from the Seminar on Regional Energy Co-operation, Luanda 12-14 February 2002. Bergen, 2002, 66 pp.
- WP 2002: 5 TOSTENSEN, Arne
Urban dimensions of donors' poverty-reduction strategies. Bergen, 2002, 17 pp.
- WP 2002: 6 FJELDSTAD, Odd-Helge
The fight against corruption and the role of parliamentarians. Bergen, 2002, 10 pp.
- WP 2002: 7 SUMAILA, Ussif Rashid and Joseph Apaloo
A selected survey of traditional and evolutionary game theory. Bergen, 2002, 14 pp.
- WP 2003: 1 KOLSTAD, Ivar
The evolution of social norms. Bergen, 2003, 14 pp.
- WP 2003: 2 VILLANGER, Espen et al.
The SAPRIN Report: An assessment of the empirical analysis supporting main conclusions. Bergen, 2003, 19 pp.

A complete list of publications, CMI's Annual Report and CMI's quarterly newsletter are available on CMI's homepage www.cmi.no.

For priced publications:

Surface mail (B-economique) free with prepared orders. For airmail (A-prioritaire) outside the Nordic countries add 20%.

Three easy ways to pay:

Cheque, issued in Norwegian kroner

Post office giro, paid by International Giro: 0808.5352661

SWIFT: DNBANOB, Den norske Bank no: 5201.05.42308

Order from:

Chr. Michelsen Institute

PO Box 6033, Postterminalen, N-5892 Bergen, Norway

Fax: +47 55574166, Phone: +47 55574000

E-mail: cmi@cmi.no

