

Report

En vurdering av betalingsbalansestøtte til Bangladesh

Arne Wiig

R 2002: 3

En vurdering av betalingsbalansstøtte til Bangladesh

Arne Wiig

Report R 2002: 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

Web/URL: <http://www.cmi.no>

Price: NOK 50

ISSN 0805-505X

ISBN 82-8062-018-4

Indexing terms

Balance of payments

Programme aid

IMF

NORAD

Bangladesh

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING	1
2 DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN	4
2.1 UTENRIKSØKONOMI -REDUKSJON I VALUTARESERVER.....	5
2.3 KRISEN ER IKKE MIDLER TIDIG – BEHOV FOR BETALINGSBALANSESTØTTE	7
<i>Oppsummering</i>	9
3 IMF's REFORMPAKKE	10
3.1 GIR KONDISJONALITETEN MENING ELLER ER KRAVENE URIMELIGE?.....	11
<i>Fleksible valutakurser</i>	11
3.2 TROVERDIGHETEN I KRAVENE, SIGNALER FRA MYNDIGHETENE OG MULIGHETSOMRÅDE.....	13
<i>Oppsummering</i>	15
4 BØR NORGE GI BETALINGSBALANSESTØTTE?	16
4.1 BETALINGSBALANSESTØTTE EN FORM FOR PROGRAMBISTAND	16
4.2 NÅR VIRKER BETALINGSBALANSESTØTTE (BUDSJETTSTØTTE)	18
<i>Fattigdomsprogram</i>	19
<i>Mange samarbeidende givere</i>	19
<i>Dialog om forbedringer i finansforvaltningen</i>	20
<i>Felles gjennomganger og bakgrunnsstudier</i>	20
<i>Kontinuerlig dialog og representasjon</i>	20

Executive summary

Norway has been requested by IMF to provide balance of payment (BOP) support to Bangladesh, which is facing a critical reduction in its foreign exchange reserves. This report, which has been commissioned by NORAD, analyses whether Norway should provide such support.

The analysis is based on two assumptions: first, that BOP support will be provided only as part of an economic reform package (such as the current IMF reform proposals) and second, that the overall Norwegian allocation of aid to Bangladesh under the existing country programme will not be increased.

The economic situation – characteristics of the crisis

There are severe imbalances in Bangladesh' external as well as internal accounts. Both imbalances have to be addressed by the Government and the donor community. We are arguing in this paper that external conditions are the main explanatory factors for the current crisis.

Foreign reserves have been halved since 1995 and now cover only six weeks of imports. The growth rate in exports has declined from 27 % in 2000 to a negative growth of 11% in 2001. This drop in exports is mainly related to a gradual reduction in exports of clothing to the US market, which started already by the end of 2000. An increase in remittance has, however, offset the reduction in revenue from exports, while foreign aid has not increased during the same period.

The deficit in public account is 6 per cent of GDP mainly due to low tax revenue, which constitutes less than 10% of GDP, and high expenditures on state owned enterprises.

We expect the crisis to be more than temporary, partly because exports of garments will face additional structural problems when the Multifibre Agreement is phased out in 2004. Bangladesh will therefore not move easily out of its present distress, and is in strong need of foreign exchange including BOP support. Such support is found efficient in economies faced by external shocks and following sound macroeconomic policies.

A combination of two strategies seems appropriate; to initiate direct measures targeting the export industry, and at the same time initiate a reform process (e.g. an IMF package).

The IMF package

The IMF, World Bank and the Government of Bangladesh have so far failed, however, to complete negotiating a short term loan package (a combination of a Stand-by Arrangement and a Compensatory Financing Facility) of about USD 550 million in 2002 with the prospect of providing a similar loan in 2003.

We find that the reform programme and its conditionalities put forward by IMF in Bangladesh – at least those that we are informed about – make sense. The IMF nevertheless needs to give a better justification for why a system of flexible exchange rate is seen as a prerequisite for providing a loan. While we find several arguments in favour of a fixed exchange rate in

Bangladesh, the most significant arguments against are the danger that BOF support under a fixed exchange rate leads to increased public expenditures and the defence of the exchange rate.

The fact that the negotiation currently has broken down is not necessarily a weakness if Bangladesh at a later state, after completing a PRSP strategy, is able to achieve a long term loan (the so-called Poverty Reduction and Growth Facility).

One main common weakness with the above mentioned reform programmes is that they do not directly address the market access problems facing Bangladesh exporters of garments.

Should Norway provide balance of payment support to Bangladesh?

Since the negotiation about a loan package currently has broken down, Norway should at the present stage not provide BOP support.

After completing an interim poverty reduction strategy in the near future, bargaining for a loan package will be recommenced. NORAD therefore needs criteria for providing such kind of support.

BOP support and budget support have similar macroeconomic impacts although the conditionalities put forward by the donor may differ in the two cases. In the Bangladesh context, also the conditionalities are equal. Based on NORAD's criteria for when budget support is effective, the report discusses conditions that NORAD should apply for providing balance of payment support in the future. We are emphasising the importance of a well-developed poverty reduction programme and co-operating donor partners.

“there is much for the Fund to do in Asia, and much for Asian countries to do inside the Fund” Stanley Fisher, IMF (<http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/060101.htm>).

1 Innledning

Som følge av store økonomiske problemer i utenriksøkonomien og en resulterende tapping av landets valutareserver (som nå bare utgjør 6 ukers import), har landets nye regjering bedt IMF om finansiell støtte for å styrke landets betalingsbalanse. Det antas at det eksterne valutagap for FY02 (det finansielle året som slutter 1 juli 2002) utgjør omlag USD 550 millioner hvorav IMF vurderer å finansiere omlag 35%, Verdensbanken (WB) omlag 50% og hvor Asian Development Bank (ADB) og de bilaterale donorer har blitt bedt om å finansiere de resterende USD 40 millioner. Valutabehovet antas å øke til USD 650 millioner i FY03. I første omgang tenkes en kortsiktig lånefinansiering (stand by credit) som i påvente av at landet utvikler en egen fattigdomsstrategi skal kunne konverteres til et langsiktig lån.

Dersom partene kommer til enighet om en reformpakke, vil ikke de multilaterale institusjonene, først og fremst IMF og WB, være i stand til å finansiere hele pakken. De hevder at de trenger bilateral støtte. IMF har derfor tatt kontakt med bilaterale donorer for å kartlegge mulighetene for en slik støtte. En slik støtte fra bilaterale donorer vil også gi IMF større legitimitet omkring pakken. IMF ønsker et høyt tempo i denne saken.

NORAD har i utgangspunktet ingen prinsipielle innvendinger mot å gi betalingsbalansestøtte til Bangladesh, og hyrte CMI til å delta i den pågående prosessen og til å vurdere de argumenter som taler for og imot en slik betalingsbalansestøtte.¹ Denne rapporten gjennomfører en slik vurdering på grunnlag av de betingelser som er gitt i NORADs oppdragsbeskrivelse (se appendiks 1). Feltarbeidet ble gjennomført i Dhaka i perioden 4-14 februar 2002.²

Det er ialt tre IMF team som har besøkt Dhaka siden november 2001. Den siste forhandlingsrunden med myndighetene var enda ikke avsluttet når vi returnerte fra Dhaka. I følge fax fra ambassaden av 19.2 2002 har imidlertid forhandlingene brutt sammen. Imidlertid kan slike forhandlinger tas opp igjen dersom forholdene tilsier det. Selv om mulighetene for å få i stand et kortsiktig program er betraktelig redusert, er det fortsatt gode muligheter for mer langsiktige lånefinansieringsløsninger, og det foregår fortsatt en dialog om dette. IMF ser nå ut til å satse direkte på et "Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) program. Drøftinger mellom IMF og myndighetene fortsetter med sikte på å komme frem til et program for støtte allerede i neste budsjettår (starter 1. juli 2002). Problemstillingene som reises i dette notatet er derfor høyst relevante, selv

¹ Jeg takker Arve Ofstad for kommentarer til et tidligere utkast av denne rapporten.

² Som det framgår av appendiks 1, er denne rapporten kommet i stand med sterkt begrensede budsjettammer.

om NORAD ikke lenger har samme grad av tidspress på seg til å ta en avgjørelse om å gi betalingsbalansestøtte (denne var satt til 12.3 2002).

Dersom Norge skal gi betalingsbalansestøtte til Bangladesh, må i) partene (inklusive IMF og WB) bli enige om en reformpakke; ii) støtten gis som gavebistand under eksisterende landprogram. Støtten må følgelig gis innenfor allerede fastlagte budsjetttrammer for bistand til Bangladesh. Med mindre NORAD ikke klarer å utnytte eksisterende budsjetter for Bangladesh, vil følgelig en eventuell støtte gå på bekostning av andre bistandsaktiviteter. Det ligger imidlertid utenfor rammen av dette oppdraget å diskutere en slik avveining mellom ulike bistandsprioriteringer.

Oppdraget reiser to hovedspørsmål: i) En vurdering av hensiktsmessigheten ved IMF's reformpakke; ii) hvorvidt Norge skal støtte en slik reformpakke. Det andre spørsmålet er bare aktuelt dersom partene kommer til enighet om en reformpakke. Foreløpig har de altså ikke gjort dette. Det er også grunn til å anta at hva Norge beslutter seg for å gjøre, ikke har noen effekt på hvorvidt en eventuell reformpakke kommer i stand. Norges eventuelle bidrag er uansett relativt lite i forhold til totalpakken som eventuelt skal ytes. Norge kan derfor se bort fra denne effekten når de skal vurdere en eventuell støtte.

I vurderingen av en eventuell betalingsbalansestøtte fra Norge til Bangladesh er CMI bedt om å vurdere myndighetenes reelle reformvilje, styresett problematikk, prosessen rundt utviklingen av et fattigdomsprogram (PRSP) og andre givers posisjon. I tillegg skal vi gi en beskrivelse av landets økonomiske situasjon og hvorvidt betalingsbalanseproblemet er midlertidig (se appendiks 1). Appendiks 2 gir en oversikt over de institusjoner og personer som er intervjuet.

Hvorvidt Norge skal gi betalingsbalansestøtte avhenger imidlertid av at partene kommer til enighet. Det er helt urealistisk at en slik enighet oppnås uten av myndighetene viser tegn til reformvilje. Det er heller ingen grunn til å anta at WB og IMF vil sette mildere krav til reformvilje enn NORAD, og vi har i det følgende nedtonet dette aspektet i forhold til oppdragsbeskrivelsen. Vi har imidlertid valgt å legge noe mer vekt på en beskrivelse av den økonomiske situasjon enn hva oppdragsbeskrivelsen legger opp til. For å kurere sykdommen, trenges en nøye identifikasjon av hva som er problemet. I mange tilfeller har de multilaterale institusjonene blitt kritisert for at de har forsterket de økonomiske krisene (f.eks både i Thailand og i Argentina). Det ville vært lite ønskelig om Norge gjennom sin støtte til et reformprogram i Bangladesh kommer i samme båt. Selv om vi aldri kan unngå en slik fare, er det god grunn til å spørre seg om IMF's reformprogram 'make sense'. Dette er desto mer viktig i en situasjon hvor myndighetene i Bangladesh foreløpig ikke er villige til å akseptere de kravene som IMF har satt. For å vurdere hensiktsmessigheten av reformprogrammet, kreves en analyse av den faktiske økonomiske situasjonen som Bangladesh befinner seg i.

Notatet er strukturert som følger. Kapittel 2 gir en beskrivelse og vurdering av den økonomiske situasjonen som landet befinner seg i. Vi begrenser oss imidlertid til å studere underskuddet på betalingsbalansen, underskuddet på de offentlige budsjetter og hvor varige problemene ser ut til å være. Vi har i begrenset grad hatt anledning til å studere utviklingen av monetære indikatorer. Kapittel 3 gir en beskrivelse og vurdering

av IMF's reformpakke (på grunnlag av de informasjonen vi har om den). Vi fokuserer på kravet om fleksible valutakurser og myndighetenes signaler om reformvillighet. Dette er spesielt viktig fordi det er nettopp på disse områdene forhandlingene foreløpig har strandet. Kapittel 4 diskuterer hvorvidt Norge skal gi betalingsbalansetøtte. I denne vurderingen legger vi til grunn at betalingsbalansetøtte representerer en form for programbistand, og vi tar derfor utgangspunkt i etablerte kriterier for når programbistand er mest effektiv.

2 Den økonomiske situasjonen

Bangladesh hadde en vekst i BNP på 6% i FY2001 og en lav inflasjon (om lag 2%). De fleste utviklingsland ville vært fornøyd med slike vekstrater. Likevel er både bilaterale og multilaterale donorer, myndighetene og representanter for det sivile samfunn relativt enige om at Bangladesh er inni en konjunkturedgang. Noen vil også betegne det for en økonomisk 'krise'. Det er ikke riktig å si at Bangladesh er i en krisesituasjon som den vi opplevde i Indonesia eller Thailand på slutten av 1990 tallet. Det er sterke restriksjoner på kapitalbevegelsene, og Bangladesh har fortsatt minimalt med kortsiktig gjeld – noe som gjør spekulative kapitalbevegelser mindre sannsynlig enn i de førstnevnte tilfellene. I tillegg har IMF bl.a. som følge av Asia-krisene, iverksatt tiltak for å få større oversikt over slike kapitalbevegelser.

Denne 'krisen' har to kjennetegn:

- ubalanse i utenriksøkonomien (målt ved en nedgang i valutareservene),
- ubalanse på de offentlige budsjetter (målt ved nivået på det offentlige budsjettunderskudd som andel av BNP).

Dette er i og for seg to sider av samme sak siden et offentlig budsjettunderskudd enten fortrengrer nettoeksporten eller private investeringer (vanligvis fortrengrer begge deler).

Uten at en iverksetter reformer, regner WB med at økonomien sannsynligvis vil vokse videre, men med noe lavere vekstrater enn de foregående år. Likevel er det altså en *felles oppfatning* av at økonomien befinner seg i en krisesituasjon og at økonomiske reformer er nødvendige. Dette skulle *lettere muliggjøre* nødvendige reformer i Bangladesh.

De involverte parter er imidlertid uenige om:

- hva som er årsaken til krisen og derved hvilke virkemidler som mest effektivt kan benyttes for å redusere effekten av krisen;
- hvor fort en skal gå fram i reformprosessen (særlig knyttet til privatisering av statseide selskaper);
- sekvensen i reformprosessen (for eksempel lokalt versus sentralt nivå, juridisk versus finansiell reform).

Vi har imidlertid lite konkret kjennskap til hva IMF pakken innebærer mhp de to sistnevnte faktorer. Vi vil derfor fokusere på den førstnevnte faktoren knyttet til kriseforklaring.

Det er en tendens til at myndighetene vektlegger at krisen er skapt utenfra gjennom sjokk i utenriksøkonomien, mens donorene i større grad fokuserer på innenlandske forklaringsmekanismer, fortrinnsvis relatert til statens budsjettpolitikk og deres reformvilje. Videre er donorene mer utålmodige enn hva som er tilfellet for myndighetene, og de ønsker at reformene blir igangsatt raskt. Dette er typiske ulikheter i forbindelse med reformprosesser.

2.1 Utenriksøkonomi -reduksjon i valutareserver

De fleste u-land, Bangladesh inkludert, har underskudd på sin driftsbalanse ('current account') overfor utlandet. Dette innebærer at landets sparing ikke er stor nok til å finansiere de innenlandske investeringer – noe en heller ikke kan forvente av et land i en utviklingsprosess. Det er imidlertid et større problem dersom et slikt underskudd ikke lar seg finansiere gjennom nettokapitaltilstrømninger ('capital account') som direkte investeringer eller lån, herunder bistand. I så fall vil landet under et system med *faste valutakurser* måtte tære på sine valutareserver. Det er nettopp dette som har skjedd i Bangladesh. Bangladesh' valuta er bundet ('pegged') til et veid gjennomsnitt av valutaen til landets viktigste handelspartnere. Valutakursen er imidlertid tillatt å variere ('spread') inntil en Tk innenfor denne rammen, og myndighetene har tært på valutareservene for å finansiere underskuddet.

Ifølge Bangladesh Bank, utgjorde valutareservene (regnet brutto) i Bangladesh 1 117 million USD pr. 6.2 2002. Dette utgjør i overkant av seks ukers import. Til sammenligning utgjorde valutareservene omlag 2,2 måneders import i 1999. Valutareservene har blitt halvert siden 1995 (se appendiks 3), men denne prosessen har skjedd gradvis. Nettoreservene har falt mer enn bruttoreservene siden en økende del av valutareservene eies av private banker.

IMF anbefaler at et lands valutareserver skal kunne finansiere 3-4 måneders import. Vi har altså sett en *trend hvor valutareservene faller langt under det som vanligvis antas å være nødvendig for et land*. Dette er et særlig problem i en situasjon hvor myndighetene benytter seg av faste valutakurser og kapitalbevegelsene er relativt frie. En må da som følge av svingninger på driftsbalansen, eller som følge av eventuelle kapitalspekulasjoner mot valutakursen, bruke valutareservene til å forsvare kursene. Bangladesh har imidlertid foreløpig lite kortsiktig gjeld i utenlandsk valuta (med unntak av gjeld til oljeselskapene), og det er begrensninger på kapitalbevegelsene.

Ser vi på utviklingen av de enkelte komponentene i betalingsbalansen for 2001, avtegner det seg imidlertid mer dramatiske utslag enn hva den ovennevnte nedgang i valutareservene skulle tilsi. Veksttakten i eksportverdien har blitt redusert fra en positiv vekst på 26,7% i 2000 til en negativ vekst på 10,9% i 2001 (se appendiks 4). Dette kan vanskelig betegnes som noe annet enn *et kraftig økonomisk sjokk*. Sjøkket kom likevel 'gradvis'. Nedgangen i veksttakten startet allerede ved årsskiftet 2000/2001 og har eskalert hver måned siden dette. I oktober 2001 var eksporten hele 17,4% lavere enn året før (se appendiks 5). Dersom denne trenden vedvarer, er dette alvorlig fordi en går fra en høy vekstbane til en *lav vekstbane* for en sektor som har representert et viktig *lokomotiv* for den generelle økonomiske utvikling i Bangladesh.

Det er primært eksportverdien av *klær* som har blitt redusert (en reduksjon på i underkant av 10% i perioden juli-november 2001 i forhold til samme periode året før). Gjennomsnittsprisen har holdt seg relativt konstant, så hele nedgangen har skjedd gjennom en reduksjon av eksportvolumet. Ifølge kleseksportørens interesseorganisasjon (BGMEA), er det særlig eksporten til USA som har blitt redusert. For rekeeksporten er bildet noe annerledes. Her har et kraftig prisfall trukket eksportverdien ned (se appendiks 5b).

Etter en nedgang i overføring av arbeidsinntekter opptjent i utlandet ('remittance') i FY2001, skjedde det en dramatisk økning av slike overføringer høsten 2001. I september og oktober 2001 økte overføringene med henholdsvis 25% og 36% i forhold til samme periode året før. For 2001 under ett, økte overføringene med 20%. Økningen i overføringene nøytraliserte delvis svikten i eksportinntektene.

Siden 75% av eksportinntektene kommer fra eksport av klær, og mesteparten av innsatsfaktorene (stoffene) er importert, reduserte importen med 5,4% i 2001. Også dette nøytraliserte virkningen av eksportnedgangen.

Bistand derimot, har hittil ikke nøytralisert eksportsvikten. For perioden juli til oktober 2001, økte MLT lånene med 82 millioner USD i forhold til samme periode året før, dvs omlag på størrelse med reduksjonen i matvare- og varebistand. Ser vi på utnyttelsen ('disbursement') av den totale bistand for perioden juli-november 2001, ser vi også at utnyttelsen ikke har økt i forhold til året før (se appendiks 6).

2.2 Offentlig budsjettunderskudd

Det offentlige budsjettunderskuddet (for sentralmyndighetene) reduserte til 6% av GDP i FY01 sammenlignet med 6,2% i FY00. Budsjettunderskuddet er likevel høyere enn gjennomsnittet for lavinntektsland. *Dette er bekymringsfullt og kan ikke vedvare.*

Den viktigste årsaken til nedgangen i budsjettunderskuddet var en sterk vekst i skatteinntangen som økte med 0,9% fra 8,5% av GDP i FY00 til 9,4 i FY01. Bangladesh har likevel en lav skatteinntang sammenlignet med gjennomsnittet for lavinntektsland og sammenlignet med andre land i Sør-Asia, og mesteparten av skatteinntangen er relatert til skatt på importvarer (se appendiks 7).

Utgiftsveksten derimot, økte i samme periode fra 14,7% til 15,4% av GDP (se appendiks 8). Til tross for at dette er bekymringsfullt, er det likevel lavere enn gjennomsnittet for lavinntektsland (17%).

Tapene i de statlige bedriftene (SOE) har syvdoblet seg i løpet av de siste to år fra Tk 4,5 mrd i FY99 til Tk 33,1 mrd i FY01. Det er de statlige selskap innen olje, jute og elektrisitetsforsyning som har de største tap. De statlige selskapene legger beslag på omlag 1/3 av investeringene i ADP, hvorav investeringene i elektrisitetssektoren (BPDB) er det viktigste 'sluket' (se appendiks 8). I tillegg til ADP, finansieres noe av tapet utenfor de ordinære budsjetter. Det konsoliderte budsjettunderskudd inkluderer slike tap og utgjorde omlag 7,9% av GDP i FY01. Donorene er særlig opptatt av at myndighetene skal redusere sine utgifter til tapsbringene SOE.

Budsjettunderskuddet er i hovedsak finansiert gjennom innenlandske låneopptak (utgjorde 3,5% av GDP i FY01). Dette må en forvente har en 'crowding out' effekt i den private sektor både for bedriftene gjennom deres lånemuligheter og dermed private investeringer, men også mhp privat konsum. Også i Bangladesh, må en forvente at konsumentene i noen grad tar høyde for at dette budsjettunderskuddet på et eller annet tidspunkt må tilbakebetales. En antesipering av at skattene vil øke i framtiden, trekker i retning av at dagens private konsum reduseres. På denne måten vil myndighetenes 'stabiliseringspolitikk' nøytraliseres gjennom redusert privat aktivitet.

Det er særlig bekymringsfullt at myndighetene kan instruere Bangladesh Bank til å gi lån til de statlige selskapene. I løpet av 2001 økte den innenlandske kreditttilførselen fra Bangladesh Bank til myndighetene med omlag 60%.

Uten en økt innenlandsk ressursmobilisering gjennom økte skatter, kan ikke Bangladesh opprettholde et slikt utgiftsnivå uten at det får konsekvenser for private investeringer eller utenriksøkonomien. En kan neppe argumentere for at det er budsjettunderskuddet som har brakt Bangladesh inn i den nåværende krise (selv om det er mange donorer som faller for den fristelsen). Vi vil i stedet argumentere for at budsjettunderskuddet gir Bangladesh mindre albuerom for å handtere en krise som har oppstått i utenriksøkonomien.

Er budsjettet for FY2002 tilpasset en slik virkelighet? I budsjettet som ble lagt fram av den forrige regjering, stipulerte man en kraftig reduksjon i budsjettunderskuddet (til 5,4% av GDP).

De sentrale forutsetningene for dette var:

- Kraftig vekst i skatteinntekter (13%)
- Reduksjon i offentlig utgifter (til 15,2% av GDP)
- Økning av bistand fra 2,5% av GDP til 2,8% av GDP

Verdensbanken betegner budsjettet som et skritt i positiv retning, men er bekymret for at det er overoptimistisk. Bortsett fra etablering av både en *skatte- og utgiftskommisjon* er det få nye virkemidler som er tatt i bruk for å oppnå de forutsetningene som budsjettet hviler på.

Det er ikke uvanlig at et lands utgiftsvekst øker i forbindelse med et valg. Det er derfor grunn til å anta at den nye regjeringen, i hvert fall i begynnelsen av valgperioden, bedre er i stand til å kontrollere utgiftsveksten enn den forrige regjeringen.

2.3 Krisen er ikke midlertidig – behov for betalingsbalansestøtte

Det akutte problemet landet står ovenfor er landets valutareserver. Uten en endring av valutakursregime, kraftige nedskjæringer på offentlige utgifter eller økte skatter (dette er i praksis IMF's reformstrategi), kan landet bedre sin betalingsbalanse gjennom:

- i) å redusere importoverskuddet;
- ii) øke overføringer av arbeidsinntekter opptjent i utlandet;
- iii) motta økt bistand eller investeringer fra utlandet

Det siste alternativet ser ikke ut til å være en reell opsjon uten at landet viser reformvillighet. Vi antar videre at inntil spørsmålet om gasseskjøp blir nærmere avklart internt i Bangladesh, er det lite realistisk at landet vil motta økte utenlandske direkte investeringer siden det er i denne sektoren en må forvente eventuelle store utenlandske direkte investeringer. Med stor fare for devaluering er det heller ikke realistisk å forvente økte porteføljeinvesteringer. La oss derfor i første omgang konsentrere oss om de to andre opsjonene. Dette kan betraktes som et slags 'baseline-

scenarie'. Er det realistisk på kort sikt at importoverskuddet reduseres eller at de private overføringene øker? IMF's krisepakke vil vi diskutere nærmere i neste kapittel.

Vi viste ovenfor at vekstakten for eksporten har vist en gradvis nedgang. Det er særlig nedgangen i klesindustrien som har bidratt til reduksjonen. Til tross for alle problemene i Bangladesh, har denne industrien tradisjonelt klart seg godt. Bare i perioden juli til desember 2001, reduserte eksporten av klær med USD 180 millioner i forhold til året før. På årsbasis utgjør dette omlag det samme beløp som donorene nå forhandler om å gi som en reformpakke. Produksjonsindeksen for klær ble redusert fra 736 i oktober 2000 til 559 i oktober 2001 (se appendiks 9).

Det er flere forklaringer på denne nedgangen, men den viktigste er nok at det har vært nedgangskonjunktur i det viktigste eksportmarkedet (USA). Samtidig har amerikanerne gjennom Trade & Development Act, 2000 gjort sitt attraktive importmarked åpent for tollfri import fra Karibiske land (for eksempel Honduras og Guatemala) og fra landene i Det sørlige Afrika. Dette har skapt en økt konkurransevridning i forhold til Bangladesh som ikke har slike preferansefordeler i det amerikanske markedet. Klær er unntatt fra GSP behandling i USA og USA opererer med MFN tollsatser på klær på omlag 20%. Disse kommer til anvendelse på Bangladesh, men ikke på land i Karibien, Mexico eller utvalgte land i Afrika som altså kan eksportere tollfritt til det amerikanske markedet.

De ovennevnte land har i økende grad blitt en viktig konkurrent til Bangladesh. Den fatale hendelsen den 11 september 2001 har forsterket en slik negativ trend bl.a. som følge av mindre reiseaktivitet (med påfølgende færre innkjøp) for de utenlandske kjøpere.

Det er ingen tegn som tyder på at eksporten er i ferd med å øke igjen. I så fall ville produsentene merke en økt ordretilgang. En slik økt ordretilgang ville materialisert seg i at produsentene ber om kortsiktige valutalån for å finansiere import (L/C eller 'letter of credits) av nødvendig innsatsvarer. I klesindustrien er det vanlig med et tidslag på omlag 2-3 måneder fra L/C er åpnet til produktet er levert for eksport. Ser vi på utviklingen i L/Cs, for oktober og november 2001, viser de en kraftig reduksjon i forhold til samme periode året før. Dette gjelder generelt og for klessektoren spesielt.

Nå vil noen hevde at EBA ('Everything But Arms') initiativet tatt av EU representerer en ny mulighet for Bangladesh. Vi har imidlertid vist at dette ikke er tilfelle bl.a. fordi Bangladesh ikke kan oppfylle opprinnelsesreglene for klær (Hagen, Mæstad og Wiig, 2001).³ EU hevder at det foreligger noen nye muligheter innenfor jordbrukshandel. Ser vi på rekeeksporten, er den imidlertid i fare for å bli totalt utradert fordi det hevdes at rekene ikke tilfredstiller de kvalitetskrav som stilles i det europeiske markedet. Eksport av ris kan imidlertid representere en ny mulighet (se Wiig et. al, 2002).⁴

³ Rune Jansen Hagen, Ottar Mæstad and Arne Wiig. *Economic impacts on the least developed countries of the elimination of import tariffs on their products*, 2001, 88pp.
http://odin.dep.no/archive/udvedlegg/01/02/2073_004.pdf

⁴ A. Wiig, O. Mæstad, A. Milford og Ø. Skari. 2002. Kan vi kjøpe mer fra våre samarbeidsland? Hvem vet hva og hvordan. CMI Report R 2000:3.

I vissheten om at eksportindustrien i Bangladesh står ovenfor enorme utfordringer og at rene handelstiltak som EBA-initiativet representerer i begrenset grad kan løse de problemene som Bangladesh står overfor, har EU som den eneste donoren vi har intervjuet igangsatt et bistandsprogram for å stimulere eksporten av klær fra Bangladesh. Det er imidlertid uklart hva som er innholdet i dette programmet.

I 2004 vil multifiberavtalen fases ut. Hittil har verken EU eller USA liberalisert de produktkategoriene hvor Bangladesh er virkelig store. Når en tar bort kvotene på disse produktkategoriene, vil store konkurrenter som Kina lettere få innpass i de store importmarkedene som EU og USA representerer. En slik utvikling har vi eksempelvis sett i Norge etter at vi kuttet ut kvoteordningene på klær. Dette vil øke omstillingsproblemene i Bangladesh ytterligere.

Vi kan heller ikke se at en endring av myndighetenes finanspolitikk vil ha noen vesentlig effekt på eksporten fra Bangladesh. En stram finanspolitikk kan imidlertid redusere importen. En overgang til et flytende valutakurssystem kan stimulere til økt eksport dersom dette bidrar til at valutakursen depresieres.

Når det gjelder arbeidsinntektsoverføringer for utlandet, var de spesielt høye høsten 2001. Dette skyldes delvis at myndighetene opprettet nye utenlandsske filialer og gjorde det lettere å overføre midler. De reduserte også satsene for kommisjon. Særlig overføringene fra USA og Saudi Arabia økte i forhold til året før. Samtidig var de også et resultat av at gjestearbeidere i utlandet fryktet for fastfrysing av deres bankonti som følge av 11. september. Verdensbanken regner veksten i overføringene som et midlertidig fenomen, og en kan neppe anta en ytterligere vekst.

Oppsummering

Det er ingen tegn som tyder på at problemene i utenriksøkonomien er midlertidige. Landet står ovenfor betydelige omstillingsproblemer i sin næringsstruktur. Det er imidlertid foreløpig ikke slik at underskuddet i utenriksøkonomien har ført til at importørene møter finansielle restriksjoner ved importen av innsatsfaktorer til industrien.

Det er i hovedsak to virkemidler som kan brukes til å rette opp ubalansene i utenriksøkonomien. Det ene er å målrette virkemidlene overfor eksportindustrien. Styrken med dette virkemiddelet er at en fokuserer direkte på det som er problemet på kort sikt – nemlig svakheter i utenriksøkonomien. Svakheten er at slike virkemidler ikke gjør noe med de faktorene som påvirker det generelle 'businessklimaet' i Bangladesh (f.eks godt styresett og riktige prissignaler). Det andre virkemidlet er å gå over til et system med flytende valutakurser som 'linkes' opp til en reformprosess (dvs en eller annen variant av IMF pakken som nå diskuteres). Tilnærmingene kan også kombineres. Uansett tilnærming, indikerer analysen i kapittel 2 at det er et behov for betalingsbalansestøtte. At Collier og Dehn (2001:10) har vist at bistand kan virke effektivt i økonomier som er utsatt for økonomiske sjokk, styrker argumentet om betalingsbalansestøtte.⁵ Vi vil nå diskutere hensiktsmessigheten med en reformpakke.

⁵ P. Collier og J. Dehn. 2001. Aid, Shocks, and Growth. World Bank. Policy Research Working paper 2688.

3 IMF's reformpakke

Bangladesh har en kvote i IMF på 533 millioner SDR (eller omlag USD571). Bangladesh' gjeld til IMF beløper seg til SDR 138 millioner (i Juni 2001). En detaljert oversikt over Bangladesh' transaksjoner med IMF er gitt i appendiks 10.

Bangladesh har hatt en rekke SBA (Stand-by Arrangement) og CCF (Compensatory Financing Facilities) med IMF. Alle disse kortsiktige lånene er imidlertid av eldre dato. Med unntak av 'nødlånet' i tilknytning til oversvømmelse i 1998, må vi helt tilbake til 1990 hvor IMF igangsatte et strukturtilpasningsprogram (ESAF) program i Bangladesh.

På kort sikt ønsker myndighetene primært et CFF lån – ikke en SBA. Dette er et lån på mellomlang sikt (ca 3 år og med et rentenivå på omlag 3%) og Bangladesh kan låne opptil 45% av sin kvote (dvs omlag USD 300 millioner). Et CFF lån kan imidlertid bare gis i en situasjon hvor eksportfallet er midlertidig og oppstår som følge av forhold utenfor myndighetenes kontroll. Det siste kriteriet er delvis oppfylt, men som vi viste ovenfor er det tvilsomt om betalingsbalanseproblemet er midlertidig med mindre myndighetene gjennomfører en politikk som reduserer importoverskuddet. Det er dermed urealistisk at Bangladesh får innvilget hele lånerammen for CFF. I tillegg er det et vilkår for å innvilge CFF at landet også har inngått en SBA. IMF setter det som et absolutt krav i forhandlingene at CFF linkes opp til en SBA. En SBA krever imidlertid at landets betalingsbalanseproblemer har evne til komme seg igjen ('resolved' or recovered) innen en relativ kort tidsperiode. Dette har vi allerede argumentert for er relativt usannsynlig. Dette er også en av forklaringene på at IMF setter strenge krav for å yte lånet.

Det foreligger ikke noen klare spesifikasjoner om hvilken kondisjonalitet som IMF setter for å innvilge en kortsiktig lånepakke. Det er derfor vanskelig å ha et klart bilde av *kostnadene ved reformprosessen*. Det er imidlertid helt klart at IMF krever at myndighetene gir troverdige signaler på at de vil:

- Gå over til fleksible valutakurser
- Redusere offentlige utgifter (inkludert utgifter over ADP)
- Gi sentralbanken uavhengighet

Verdensbankens kondisjonalitet er relatert til spørsmål om 'governance', eksempelvis privatisering av de statseide selskapene, spesielt jutmøller, og statseide banker.

På litt lengre sikt, ønsker myndighetene at CFF lånet konverteres til et PRGF lån (Poverty Reduction and Growth Facility). Dette er et langsiktig lån som gis for å løse langsiktige strukturelle problemer. Rentesatsen på et slikt lån er bare 0,5%, men krever at landet har laget en PRSP strategi. En slik prosess er igang og det vil foreligge et interim notat i løpet av juni 2002.02.12 (utføres ved Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS)). Viktigheten av PRSP blir understreket ved at all IDA kreditt krever et PRSP program. Dersom IMF styret godkjenner et slikt program, gjelder dette også for WB. Det mest sannsynlige utfallet av de nåværende forhandlingene er nok en dialog om et PRGF lån.

Det er altså minst to prosesser som foregår samtidig i Bangladesh. Begge er på mange måter initiert av IMF, men en kan grovt sett si at mens SBA prosessen er styrt ovenfra (fra IMF) er PRSP prosessen i sterkere grad handtert av representanter fra det sivile samfunn i Bangladesh.

3.1 Gir kondisjonaliteten mening eller er kravene urimelige?

Vi vil i dette avsnittet kort diskutere rasjonalet som ligger i de kondisjonalitetskrav som vi kjenner. Vi vil begrense oss til å diskutere kravet om fleksible valutakurser siden det er relativt allment akseptert og ukontroversielt at myndighetene må redusere deler av de offentlige utgifter. Dette betyr selvfølgelig ikke at en reduksjon i offentlige utgifter vil møte motstand hos de berørte parter. Det er imidlertid uklart hvilke utgifter IMF og WB ønsker å kutte foruten utgifter til offentlige bedrifter (SOE). Når det gjelder sentralbankens uavhengighet, er dette viktig fordi under det nåværende system kan myndighetene til enhver tid bruke sentralbanken som en pengeutsteder for egne utgifter, og de kan pålegge sentralbanken å finansiere underskudd i SOE. Ved å gi banken mer autonomi, legger myndighetene mer restriksjoner på sine muligheter for å finansiere sine utgifter.

Fleksible valutakurser

IMF hevder at en overgang til fleksible kurser vil gjøre det lettere for Bangladesh å tilpasse seg de endrete økonomiske rammebetingelser som eksportnedgangen representerer. I tillegg kan pengepolitikken brukes i stabiliseringsmessig øyemed - ikke for å opprettholde de faste valutakursene.

Nå eksisterer det ikke noen allment fasitsvar for hvilket type kurssystem som fungerer best for et land: faste, flytende eller noe midt i mellom.⁶ Det er også uklart hva en legger i variable valutakurser. Få land lar kursene flyte helt fritt siden det vil føre til store svingninger i kursene og påfølgende ustabilitet i økonomien.

Ut fra en tradisjonell Keynesiansk makroøkonomisk modell for en åpen økonomi (Mundell-Fleming modell) gir imidlertid faste kurser mindre spillerom for bruk av pengepolitikken i stabiliseringsøyemed siden den må brukes for å opprettholde valutakursen, mens flytende kurser gir mindre rom for bruk av finanspolitikken. Siden finanspolitiske virkemidler både er viktig av stabiliseringsmessige årsaker, men også fordi finanspolitikken har en sterk effekt på fattigdomsutviklingen i Bangladesh (se Wiig, 2000), kan dette virke bekymringsfullt.⁷ Ut fra nyere makroøkonomisk teori basert på intertemporale formueseffekter, er det kanskje ikke et slikt spillerom for finanspolitikken uansett. Konsumentene vet at budsjettunderskuddet må finansieres i framtiden, og dermed vil de private aktørene nøytralisere myndighetenes stabiliseringspolitikk gjennom økt sparing. Vi vil i det følgende derfor ikke legge avgjørende vekt på dette momentet ved vurderingen av fleksible kurser.

⁶ Se eksempelvis R. Dornbush. 2001. Fewer monies, better monies. American Economic Review (2) 238-242 som forsvarende 'currency board' - en ekstrem form for faste valutakurser. Stanley Fisher forsvarende fleksible valutakurser og angriper samtidig valutakurser som ligger mellom disse ekstremene (<http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/060101.htm>). Se også John Williamson 2000. Exchange rate regimes for emerging markets: Reviving the intermediate option. Institute for International Economics.

⁷A. Wiig. 2000. Bangladesh: Severe Poverty and a Well Functioning Economy? CMI Report, R 2000: 8.

Økonomer er uenige om valg av valutakurssystem- også innad i multilaterale finansinstitusjoner som WB og IMF. Det er imidlertid en stadig økende tendens til at land uttaler at de benytter seg av fleksible valutakurser. At myndighetene i mange land som sier de har fleksible valutakurser, i virkeligheten er redde for å la valutaen flyte fritt, og intervensjoner, f.eks ved å bruke rentepolitikken for å påvirke valutakursen, gjør bildet enda vanskeligere (se G. Calvo og C. Reinhart, 2000).⁸ Det som tilsynelatende betegnes for fleksible kurser er i realiteten noe annet som ligger imellom faste og flytende kurser. Når så Verdensbanken hevder at krisene har vært størst under fleksible kurser mens IMF hevder at en har hatt flest kriser med faste valutakurser, er det desto større grunn til å spørre seg hvorfor en kan være så sikker på at fleksible kurser er det beste for Bangladesh. Det er ikke mulig innen rammen av dette oppdrag å gi et fyllestgjørende svar på dette spørsmål. Men spørsmålet er viktig – ikke minst fordi det nåværende bruddet i forhandlingene er knyttet til dette punktet.

Vi vil begrense oss til å komme med noen generelle betraktninger.

- *Høy inflasjon.* Land med høyere inflasjon enn sine handelspartnere har større behov for å iverksette fleksible valutakurser for på denne måten å bedre godenes konkurransedyktighet. Dette gjelder særlig dersom landet av ulike grunner har vanskeligheter med å endre den nominelle valutakursen under et fastkurssystem. Bangladesh har imidlertid en lav inflasjon, og det er dermed liten grunn til å gå over til et system basert på flytende valutakurser av denne grunn.
- *Troverdighet til statsbanker.* Dersom statsbankens politikk har lav troverdighet, kan det være grunner til å binde valutaen. Dette setter begrensninger for bruken av pengepolitikken som må brukes slik at en opprettholder valutakursen. Oppnås tiltro til myndighetenes politikk, kan en dermed operere med lave renter og en oppnår en lav prisstigning. Dette skulle også tilsi at kursen skulle være fast – ikke flytende.
- *Underutviklet kapitalmarked.* I en situasjon som i Bangladesh hvor en har et underutviklet kapitalmarked, vil et system basert på fleksible valutakurser føre til at små kapitaltransaksjoner vil kunne ha store finansielle effekter. Også dette er et argument for faste kurser.
- *Kapitalmobilitet.* Det er vanskelig å opprettholde faste valutakurser ved høy grad av kapitalmobilitet. En kan ikke både ha faste valutakurser, perfekt kapitalmobilitet og en selvstendig pengepolitikk. To, men ikke tre av disse målsettinger kan opprettholdes samtidig. Skal et land kunne sterilisere (nøytralisere den pengemessige effekten) virkningen av internasjonale kapitaltransaksjoner på valutakursen, krever det at det lar seg gjøre å kunne føre en uavhengig pengepolitikk. Dette lar seg vanskelig gjøre i en situasjon med perfekt kapitalmobilitet og faste valutakurser. En økning av den innenlandske pengemengden (for eksempel som følge av betalingsbalansetøtte) som bidrar til en innenlandsk rentereduksjon, vil føre til at den utenlandske relative kapitalavkastning øker og kapital vil flyte ut av landet - noe som vil nøytralisere den opprinnelige økningen av pengemengden. Sterilisering har også vanligvis en kostnad når renten på innenlandske obligasjoner overstiger renten på valutaeserver som plasseres i utenlandske banker. Sterilisering kan videre føre til høyere innenlandske renter. Under fleksible kurser derimot, kan myndighetene velge om de

⁸ G. Calvo og C. Reinhart, 2000. Fear of floating. IMF working paper September 2000.

vil sterilisere eller ikke. Nå er det imidlertid restriksjoner på kapitalmobiliteten i Bangladesh. Behovet for en fleksibel kurs skulle således ikke være så sterk som under et system med perfekt kapitalmobilitet. Med gradvis liberalisering av kapitalmarkedet vil imidlertid behovet for fleksible vekslingskurser øke, og ved perfekt kapitalmobilitet og fleksible valutakurser vil eksogene sjokk nøytraliseres.

- Innenlandske rigiditeter i arbeidsmarkedet. I Bangladesh eksisterer det mange rigiditeter i faktor- og produktmarkedene. Det kan i slike situasjoner være lettere å foreta interne omstillinger gjennom endringer i valutakursen enn gjennom endringer i priser og lønninger internt i landet. Dette er et viktig argument for fleksible valutakurser.
- Små åpne økonomier er vanligvis tjent med faste kurser. Fleksible kurser skaper ustabilitet i valutakurser og kostnadene ved dette er høyest i små åpne økonomier. For Bangladesh' del, er dette imidlertid et argument i retning av fleksible kurser siden Bangladesh ikke er en spesielt åpen økonomi (eksporten utgjør omlag 16% av GDP).

På grunnlag av ovenstående drøfting, er det vanskelig å forstå kravet om fleksible kurser. Dette forsterkes fordi kursen i det uoffisielle markedet og det offisielle markedet synes å være identiske. En skulle da tro at det ikke var så nødvendig å gå over til et system basert på flytende kurser. I Global Economic Prospects 1988/89 argumenterer også WB for at faste kurser reduserer usikkerhet omkring valutakurser, bidrar til å beholde konkurransedyktighet og representere et anker for å opprettholde innenlandsk stabilitet.

Siden myndighetene er så skeptiske til å gå over til et system basert på flytende kurser, er det også sannsynligvis et uttrykk for at de er redde for at dette vil føre til en depressivering av valutaen. En slik depressivering kan erfaringsmessig være selvforsterkende fordi aktørene tror at valutaen vil depressieres ytterligere. Dette vil øke gjelden (opptatt i utenlandsk valuta) til både myndigheter og privatpersoner. En slik negativ formueseffekt, kan forsterke krisen ytterligere.

IMF på sin side, er naturlig nok bekymret for at et støtten under IMF-pakken skal brukes til å forsvare valutakursen. Dette unngår en ved fleksible kurser. I et system basert på faste valutakurser er det heller ingen automatiske mekanismer for at budsjettunderskuddet reduseres som følge av betalingsbalansestøtte eller at eksporten øker. Heller tvert imot. Staten kan øke sine utgifter og det er mer rom for import. Det er derfor spesielt viktig under et system med faste valutakurser at en slik støtte er koplet opp mot et reformprogram.

Vi skal nå diskutere troverdigheten i kravene og om myndighetene har mulighet til å gjennomføre dem.

3.2 Troverdigheten i kravene, signaler fra myndighetene og mulighetsområde

Erfaringsmessig har kondisjonalitet hatt begrenset disiplinerende effekt på mottakere av bistand. En viktig grunn til dette er samaritanens dilemma: når samaritanen (giver) straffer de fattige etter at de ikke har oppfylt betingelsene som giver har satt, reduseres de fattiges velferd, og siden en reduksjon i deres velferd også reduserer samaritanens

velferd, gjennomføres ikke en slik straff. Dette vet mottaker, og tar dermed ikke hensyn til kondisjonaliteten som er satt. Nå er det vel neppe noen fare for at IMF er noen samaritan (selv om enkelte bilaterale donorer hevder at IMF er for 'bløde' i Bangladesh).

De multilaterale institusjonene forlanger imidlertid ikke at myndighetene skal gjennomføre reformene umiddelbart, men de forlanger at myndighetene (den nye regjering) må gi troverdige signaler på at de er villige til å gjennomføre slike reformer. Er det mer realistisk nå enn før at myndighetene er villig til å reformere? Ser vi noen tegn til dette? La oss kort oppsummere noen positive tegn i så måte:

- Myndighetene har redusert enkelte utgiftsposter under ADP
- Myndighetene har nylig gjennomført en devaluering
- Myndighetene har økt petroleumsprisen
- Finansministeren og ERD er mer åpne og pragmatiske i forhold til diskusjonen om reformer.
- Myndighetene har laget et 100 dagers program og stått til rette for hva de har gjort i løpet av denne perioden.
- Myndighetene har introdusert et monitoreringssystem for behandling av offentlige inntekter og utgifter.
- Det er ansatt private regnskapskontrollører (regnskap og revisjon er i ferd med å skilles totalt)
- En har introdusert forskuddskatt (dette gjør det vanskeligere med skatteunndragelse)
- En har introdusert 'frimerker' på sigarettpakker. For å selge sigaretter, må en først kjøpe disse merkene. En er på den måten lettere sikret at en får oppdrevet indirekte skatter.
- Myndighetene har tatt tak i PRSP prosessen og det har vært konsultasjoner med det sivile samfunn om hvordan denne prosessen skal organiseres.

De viktige reformene mhp ombudsmannsordningen og finansiell sektorreform er imidlertid ikke gjennomført.

Til tross for at man kanskje ikke ser mange (men noen) signaler på at myndighetene er villige til å reformere, så er det kanskje mer viktig at nå er tiden inne for å 'kjøpe seg god politikk'.

Vi tror at mulighetene for å gjennomføre reformer er større nå enn hva de har vært de seinere år. Dette henger sammen med følgende forhold:

- Det er etablert en kriseforståelse i befolkningen. En ser at klesindustrien er hardt rammet.
- Befolkningen i Bangladesh er inneforstått med at reformer er nødvendig. En har heller ikke noen spesielt negative erfaringer med tidligere reformprosesser i Bangladesh (Bhattacharya og Tumor 2001).⁹ Reformen virker best når de har

⁹ Debapriya Bhattacharya og Rashed A.M. Tumor. 2001. Stakeholders' perceptions. Reforms and consequences. Structural adjustment participatory review initiative (SAPRI).

intern støtte (se feks Dollar og Svennson, 2000; White 1999)¹⁰ Regjeringen er i en tidlig fase av sin regjeringstid. Reformen er da lettere både fordi en møter mer godvilje fra donorene og en trenger ikke tenke så mye på valgflesk som senere i regjeringstiden. I reformpakken er det også mindre straffer, en prøver å gå inn med virkemidler for å få reformprosessen i gang.

- BNP har mindre relasjoner til fagforeningene enn den tidligere regjeringen. Fagforeningene i Bangladesh har tradisjonelt søkt å hindre nødvendige omstillinger.

Oppsummering

Det er gode grunner til å iverksette en pakke – gitt at myndighetene gir positive og troverdige signaler. Det er imidlertid viktig at en får en legitimitet i befolkningen. For å få dette, bør IMF bl.a. gjøre mer rede for hvorfor de stiller så sterke krav til en fleksibel valutakurs. Det har heller ikke vært noen prosess som har tatt sikte på å involvere det sivile samfunn. Selv som potensiell bidragsyter, er heller ikke NORAD kjent med innholdet i pakken. Dette er forsåvidt greit for en del finansielle variable, men kutt i offentlige utgifter og privatisering av statlige institusjoner krever sannsynligvis en viss legitimitet både hos befolkningen og hos donorene som skal gi en eventuell støtte. I tillegg må en være sikker på at det bygges opp nye institusjoner som kan erstatte de institusjonene som foreslås fjernet.

Det er en fare for at IMF's program kan ta noe av fokus vekk fra langsiktige strategier basert på utvikling av en PRSP. PRSP-prosessen, til tross for dets svakheter (blant annet er den i utgangspunktet bistandsorientert, se kapittel 4.2) vil i større grad enn den nåværende pakken være mottakerstyrt. *At det foreløpig er et brudd i forhandlingene i påvente av en interim PRSP trenger derfor ikke være så bekymringsfullt.*

IMF pakken har også en svakhet ved at den ikke relaterer seg direkte til de strukturelle problemene som er i utenriksøkonomien. Fleksible valutakurser løser eksempelvis ikke de problemene som Bangladesh har med sin markedsadgang for klær i USA. En må derfor samtidig bidra til at Bangladesh får bedre markedsadgang i sine eksportmarkeder.

¹⁰ D. Dollar og J. Svennson, 2000. What explains the success and failure of structural adjustment? Economic Journal October. H. White 1999. Dollars, dialogue and development. An evaluation of Swedish Programme Aid. A SIDA Evaluation Report (99/17).

4 Bør Norge gi betalingsbalansestøtte?

Etter at forhandlingene har brutt sammen, kan vi relativt raskt konkludere med et nei på dette spørsmålet - ihvertfall foreløpig. Hovedårsaken er at partene ikke er kommet til enighet om en felles løsning f.eks gjennom en IMF pakke. Problemstillingen vil imidlertid komme opp igjen, og NORAD bør av beredskapshensyn være forberedt på hvordan de skal forholde seg til dette. Vi vil derfor nøye oss med å gi noen forslag til hvordan NORAD kan *tilnærme* seg problemet.

4.1 Betalingsbalansestøtte en form for programbistand

Programbistand omfatter betalingsbalansestøtte, varebistand og budsjettstøtte. Programbistand er kjennetegnet ved at den kanaliseres direkte til myndighetene i partnerlandet, og den er ikke direkte relatert til spesifikke prosjektaktiviteter. Programbistand representerer derfor en rask måte å utnytte donorpenger. All programbistand medfører overføring av utenlandsk valuta som har en motverdi i lokal valuta. Denne kan brukes til å støtte et høyere statlig utgiftsnivå enn hva staten ellers kunne hatt. Forskjellen mellom de tre formene for programbistand er imidlertid at budsjettstøtten kan motregnes mot offentlige utgifter, mens betalingsbalansestøtte og varebistand motregnes mot import. Betingelsene for å gi betalingsbalansestøtte har derfor vanligvis relatert seg til at landet skal liberalisere sin utenriksøkonomi, mens betingelsene for å gi budsjettstøtte primært har relatert seg til myndighetenes forvaltning av offentlige budsjetter. Det har derfor blitt satt ulike kondisjonalitet til de to ulike bistandsformene.

Internasjonalt var omfanget av varebistand stort på 1980 tallet, men en har en sett en gradvis overgang til betalingsbalansestøtte, og i den seinere tid til budsjettstøtte. Budsjettstøtte har hittil ikke blitt brukt av noen donorer i Bangladesh. Norge har imidlertid tidligere gitt støtte til varebistand i Bangladesh- med varierende resultat.

Norge gir budsjettstøtte i tre land i Afrika (Mosambik, Malawi og Tanzania). Dette er noe som mottakerlandene har ønsket selv.

Betalingsbalansestøtte har de samme makroøkonomiske effekter som budsjettstøtte, men vil i utgangspunktet motregnes mot betaling for importvarer i stedet for mot offentlige utgifter. Selv om betalingsbalansestøtte brukes for å bygge opp landets valutaeserver, frigjør dette kapital for myndighetene som på denne måten kan brukes til økte offentlige utgifter analogt til om støtten gis direkte i form av budsjettstøtte. De to aktivitetene har imidlertid fokusert på ulike spørsmål ved dialogen med mottakere. Ved budsjettstøtte fokuserer donorene vanligvis mer på bruk av motverdimidler enn ved betalingsbalansestøtte. Spørsmålet om ombyttbarhet er likt for de to aktivitetene. I begge tilfellene får myndighetene motverdimidler som kan frigjøre innenlandsk ressursmobilisering.

Når en ved betalingsbalansestøtte under dialogen med mottakere setter krav til endringer i statsbudsjettet (som det gjøres i forbindelse med en eventuell støtte til Bangladesh) er etter vår mening også fokus det samme for de to aktiviteter, og en

kunne like gjerne kalt det budsjettstøtte. Norge kalte forøvrig støtten som ble gitt til Mosambik i 1996 for budsjettstøtte/betalingsbalansestøtte dvs en innså at de var like. Når vi i det følgende bruker betegnelsen betalingsbalansestøtte diskuterer vi i realiteten en form for budsjettstøtte. I våre vurderinger av betalingsbalansestøtte som bistandsform, vil vi derfor trekke vekslers på kriterier for når Norge kan bruke budsjettstøtte. Dette er det eneste grunnlaget vi har – særlig tatt i betraktning av at de gamle retningslinjer for bruk av betalingsbalansestøtte ifølge NORAD ikke lenger er aktuelle.

I følge Wilkes (2001:8) brukes betalingsbalansestøtte for 'driving reforms, but budget support now provides an opportunity for donor co-ordination to support government priorities'.¹¹ Vi synes dette virker som et kunstig skille, spesielt fordi reformkravene som er satt i Bangladesh er relativt like de reformkravene som settes for å yte budsjettstøtte. Også reformprosessen i Bangladesh er kjennetegnet ved at donorene går inn i en dialog.

Vi mener altså at det ikke er det noen prinsipielle forskjeller mellom betalingsbalansestøtte og budsjettstøtte annet enn hva angår fokus for hvordan en følger pengestrømmene. I begge tilfeller får staten de samme inntekter. Siden det er fri handel og den offentlige vekslingskursen tilsynelatende avspeiler den reelle vekslingskursen, har vi heller ikke problemet med at motverdmidler ikke avspeiler de reelle valutakurser. Dette har vært et problem i forbindelse med bruk av varebistand/importstøtte (se f.eks Wiig, 1991).¹²

Wilkes (2001) gir en god oppsummering av *grunner for å gi budsjettstøtte (i forhold til prosjektbistand)*. La oss kort oppsummere disse fordi de representerer momenter som NORAD kan bruke i vurderingen av hvorvidt Norge skal gi betalingsbalansestøtte til Bangladesh - dersom dette blir aktuelt igjen. Støtten må jo finansieres over eksisterende landprogram.

Ut fra listen nedenfor kan NORAD spørre: Gir støtten mer eierskap? Fører den til at Norge får mer politisk innflytelse i Bangladesh? Svarene på disse spørsmålene må imidlertid relateres til et konkret forslag til reformpakke.

1. Gjennom budsjettstøtte slipper en oppstyking på enkeltprosjekter;
2. Budsjettstøtte legger mindre beslag på lokale ressurser for å administrere bistanden;
3. Mindre transaksjonskostnader;
4. Budsjettstøtte gir mer eierskap til reformen. Støtten gir også en økt mulighet for at nasjonalforsamlingen i mottakerlandene får mulighet til å påvirke bruken av bistanden;
5. Ombyttbarhet. Budsjettstøtte gir mindre ombyttbarhet og bedre incentiver ved at landene vil prioritere de beste prosjektene fordi alle prosjektene finansieres fra samme pott. Det blir ikke lenger ufornuftig for mottakerlandene å la være å finansiere skoler og helse fordi en med rimelig sikkerhet kan si at dette vil

¹¹ J. Wilkes. 2001. Programme aid: what do we need to learn? Background paper from Evaluation Departement in DFID, July 2001. London

¹² A. Wiig. 1991. A desk study on commodity assistance and import support in Bangladesh as supported by the Norwegian country programme. A report to NORAD, September 1991

finansieres av donorene gjennom sektor –eller prosjektbistand (Jones og A. Lawson 2000). Nå er ikke nødvendigvis ombyttbarhet et problem, se f.eks Nordaas (1998) for en mer grundig analyse av dette;¹³

6. Budsjettstøtte gir større prediksjon for myndighetene;
7. Donorene kan gjennom støtten påvirke offentlige budsjetter i forhold til fattigdomsorientering;
8. Donorene kan delta i en dialog om politiske og økonomiske reformer;
9. 'Sustainability' siden støtten er relatert til et fattigdomsprogram;
10. Utnytte donormidler. Når det er vanskeligheter med å overføre midler fra et budsjettår til et annet, så er dette en rask måte å overføre midler på.

Wilkes hevder at budsjettstøtte gir mer prediksjon, mer eierskap, mer fattigdomsorientering og større mulighet for politisk innflytelse enn betalingsbalansestøtte som igjen gir bedre resultater enn prosjektstøtte. Vi kan imidlertid ikke se at det er noen forskjeller i så måte mellom budsjettstøtte og betalingsbalansestøtte.

Aarnes (2001) hevder som Wilkes at budsjettstøtte fører til lavere transaksjonskostnader både for givere og mottakere og til at mottakere får større styring over sin økonomiske politikk innenfor ulike sektorer.¹⁴ Aarnes hevder derfor at budsjettstøtte gir myndighetene mer eierskap til sine prosjekter. Dette syn ser ut til å være NORADs offisielle syn på budsjettstøtte (jf. NORAD notat av 14.12 01. Behandlet i direktørmøtet).

Budsjettstøtte skiller heller ikke mellom investeringer og forbruk f.eks. lønnsutgifter til lærere i offentlig sektor. Siden 'human capital' er en viktig faktor for økonomisk vekst, trenger ikke dette være noe problem selv om bistand i utgangspunktet er ment å finansiere investeringer (se Nordaas, 1998).

I forbindelse med norsk støtte, er utnyttelsesgrad fremhevet som et viktig argument. Vi er kritiske til et slikt standpunkt dersom dette er det eneste argumentet. I så fall er det viktigere å bruke penger - enn hva pengene brukes til.

I mangel av etablerte kriterier for når NORAD kan yte betalingsbalansestøtte, bør en benytte 'etablerte' kriterier for når budsjettstøtte er bra (se Aarnes 2001, NORAD 14.12 2001). Ved nøyere ettersyn viser det seg forøvrig at disse kriterier er relativt like de vilkårene som settes for å få gjeldslette etter HISP-ordningen. Dette skulle tilsi at vi er på sikrere grunn ved å bruke disse kriteriene.

4.2 Når virker betalingsbalansestøtte (budsjettstøtte)

I følge Aarnes (2001) er følgende betingelser viktige for at budsjettstøtte lykkes:¹⁵

¹³ S. Jones og A. Lawson 2000. Moving from projects to programmatic aid. OED Working paper Series. No. 5. (World Bank). H. K. Nordaas. 1998. Criteria for general budget support and general sector support. R1998:6. Chr. Michelsens Institute.

¹⁴ Dag Aarnes: Budsjettstøtte som bistandsform. Diskusjonsnotat om ny rolle for budsjettstøtten i lys av initiativer for gjeldslette og nasjonale fattigdomsprogrammer. Oslo, September 2001

¹⁵ Se også Nordaas (1998).

- Den viktigste betingelsen er at det foreligger et gjennomarbeidet og praktisk rettet fattigdomsprogram;
- Det må være tilstrekkelig mange donorer til å delta slik at en kan sikre donorsamarbeid;
- Regjeringen i mottakerlandene må være villige til å inngå i en dialog om å gjennomføre forbedringer i finansforvaltningen;
- Deltakende donorer bør samarbeid om å gjennomføre felles gjennomganger og bakgrunnsstudier;
- Dialogen om denne type program må gjennomføres kontinuerlig i landet. Dette krever aktiv innsats og stedlig representasjon.

Det er derfor nærliggende for NORAD å spørre om disse kravene er oppfylt i Bangladesh. La oss gi noen korte kommentarer.

Fattigdomsprogram

Det eksisterer foreløpig ikke noen PRSP strategi i Bangladesh, men det vil foreligge en interim PRSP i juni måned. Det er imidlertid en fare for at den er mer donorstyrt enn brukerstyrt. Det er to meget internasjonalt anerkjente forskere ved BIDS som har ansvaret for å skrive et utkast til rapport, men styringen er likevel lagt til External Relation Division (ERD) i Finansdepartementet dvs. den avdelingen som forholder seg til donorene. En vet ikke hvordan ERD vil behandle utkastet, og de står fritt til å endre på det. En annen fare i prosessen er at Verdensbanken i tillegg har prøvd å styre PRSP-prosessen ved å foreslå bruk av eksterne konsulenter og ved å lage en egen rapport om fattigdomsstrategi (som ikke er offentlig, men som kan legge føringer). Myndighetene har imidlertid forsøkt å ta kontroll over styringen av PRSP prosessen ved selv å stå for finansieringen og det ytre rammeverk. PRSP prosessen ser forøvrig ut til å gå veldig fort, og vi tror det er gode utsikter for at strategien blir framlagt som skissert. Dette vil gjøre det lettere å gi betalingsbalansestøtte.

Mange samarbeidende givere

Det er foreløpig bare IMF og WB som er med i pakkeløsningen- gitt at partene kommer til enighet. Samarbeid mellom multilaterale og bilaterale donorer er viktig for å hindre at bilateral betalingsbalansestøtte bare fører til en styrking av landets valutaeserver (se kapittel 2.3). På den annen side vil et forsøk på å få i stand samarbeid føre til utsettelse av reformpakken - noe som gjør at den kan komme for seint.

Av de bilaterale donorer, er det bare DFID som har stilt seg positiv til betalingsbalansestøtte. De har forøvrig et pragmatisk forhold til betalingsbalansestøtte - *dette er en måte å kjøpe god politikk på, og tidspunktet for å gjøre det er nå* (dersom en kommer til enighet med IMF). Dette er forsåvidt et greit standpunkt.

Det er helt utelukket for Danmark å gi støtte, bl.a pga sterke nedskjæringer i deres bistandsbevilling (og pga. korrupsjonsbeskyldninger). Både EU og Sverige uttalte seg også negativ til betalingbalansestøtte. EU har ingen hjemmel for å gi slik støtte og for Sveriges del, er dette avgjørelser som delegasjonen ikke har noen innflytelse på fordi avgjørelsene tas i Stockholm. Vi er skeptiske til at Norge som eneste land gir betalingsbalansestøtte til Bangladesh.

Dialog om forbedringer i finansforvaltningen.

DFID har egne prosjekt om dette. Dette er også et vilkår for at de multilaterale institusjonene i det hele tatt går inn. Vi ser ingen grunn til at Norge skal stille spesifikke kriterier for dette.

Felles gjennomganger og bakgrunnsstudier.

Noe slikt samarbeid har hittil ikke forekommet, men det forhindrer på ingen måte at et slikt samarbeid kan igangsettes.

Kontinuerlig dialog og representasjon

Det er tvilsomt om den norske ambassaden har mulighet til dette pga kapasitetsproblemer. Dette forhindrer imidlertid ikke at de kan samarbeide med bilaterale og multilaterale donorer.

Summary

Norway has been requested by IMF to provide balance of payment (BOP) support to Bangladesh, which is facing a critical reduction in its foreign exchange reserves. This report, which has been commissioned by NORAD, analyses whether Norway should provide such support. It is argued that BOP support and budget support have similar macroeconomic impacts although the conditionalities put forward by the donor may differ in the two cases.

There are severe imbalances in Bangladesh' external as well as internal accounts. We are arguing in this paper that external conditions are the main explanatory factors for the current crisis. Foreign reserves have been halved since 1995 and now cover only six weeks of imports. The growth rate in exports has declined from 27 % in 2000 to a negative growth of 11% in 2001. We expect the crisis to be more than temporary, partly because exports of garments will face additional structural problems when the Multifibre Agreement is phased out in 2004. Bangladesh will therefore not move easily out of its present distress, and is in strong need of foreign exchange including BOP support.

We find that the reform programme and its conditionalities put forward by IMF in Bangladesh make sense. The IMF nevertheless needs to give a better justification for why a system of flexible exchange rate is seen as a prerequisite for providing a loan. Since the negotiation about a loan package currently has broken down, Norway should at the present stage not provide BOP support.

After completing an interim poverty reduction strategy in the near future, bargaining for a loan package will be recommenced. The report discusses conditions that NORAD should apply for providing balance of payment support in the future. We are emphasising the importance of a well-developed poverty reduction programme and co-operating donor partners.

Recent Reports

- R 2000: 8 WIIG, Arne
Bangladesh: Severe poverty and a well functioning economy? Bergen, 2000, 66 pp. (Price NOK 50 + postage)
- R 2001: 1 TVEDTEN, Inge
Angola 2000/2001. Key development issues and the role of NGOs. Bergen, 70 pp. (Price NOK 50 + postage)
- R 2001: 2 KAMETE, Amin Y., Arne Tostensen and Inge Tvedten
From global village to urban globe. Urbanisation and poverty in Africa: Implications for Norwegian aid policy. Bergen, 99 pp. (Price NOK 90 + postage)
- R 2001: 3 MURSHID, K.A.S. and Arne Wiig
A review of development trends in the energy sector of Bangladesh. Bergen, 2001, 32 pp.
- R 2001: 4 STRAND, Arne, Karin Ask and Kristian Berg Harpviken
Humanitarian challenges in Afghanistan: Administrative structures and gender and assistance. Bergen, 2001, 32 pp. (Price NOK 50 + postage)
- R 2001: 5 STRAND, Arne, Kristian Berg Harpviken and Dr. A. W. Najimi
Afghanistan: Current Humanitarian Challenges. Bergen, 2001, 24 pp. (Price NOK 50 + postage)
- R 2001: 6 ISAKSEN, Jan and Elling N. Tjønneland
Assessing the Restructuring of SADC - Positions, Policies and Progress. Bergen, 2001, 65 pp. (Price NOK 90 + postage)
- R 2001: 7 ANDVIG, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad with I. Amundsen, T. Sissener and T. Søreide
Corruption. A review of contemporary research. Bergen, 2001, (Price NOK 125+postage)
- R 2002: 1 SØREIDE, Tina
Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Bergen, 2002, (Price NOK 50 + postage)
- R 2002: 2 AALEN, Lovise
Ethnic federalism in a dominant party state: The Ethiopian experiences 1991-2000. Bergen, 2002, 150 pp. (Price NOK 125 + postage)

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

For priced publications:

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

Four 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
P.O. Box 6033 Postterminalen, N-5892 Bergen, Norway
Fax: + 47 55 57 41 66 Phone: + 47 55 57 40 00
E-mail: cmi@cmi.no