

MAG  
Rapp. Övr.  
9.715

**SASDA**

KAPP  
Öv 9.715

Working Paper Nr. 16

**Secretariat for Analysis of  
Swedish Development Assistance**

*Kommentarer till SASDA rapport nr 3*

*Evaluation of Swedish Development  
Co-operation with Guinea-Bissau*

*av Dag Ehrenpreis och Arne Ström, SIDA*

**Stockholm, Juni 1994**



KOMMENTARER TILL SAU-RAPPORTEN  
"EVALUATION OF SWEDISH DEVELOPMENT CO-OPERATION  
WITH GUINEA-BISSAU" (Ds 1994:77. Report 3)

Av Svedberg, Olofsgård och Ekman - IIES.

1. Metodologin i rapporten är bristfällig och av begränsad relevans för uppdraget att utvärdera den samlade svenska biståndsinsatsen i Guinea-Bissau (GUB). Det saknas såväl historiskt som geopolitiskt perspektiv. Rapporten är utarbetad med utgångspunkt från att biståndets mål endast är ekonomisk tillväxt. Efter kritik från SIDA av tidigare utkast till synopsis och rapport har övriga svenska biståndsmål lagts till i rapporten, dock utan att själva analysen har förändrats.

Metodologin för att analysera den makroekonomiska effekten av svenskt bistånd till GUB utgår från sk modern ekonomisk tillväxtteori och därmed sammanhängande ekonomiska regressions- och modelltester baserade på den ytterst bristfälliga statistik som finns tillgänglig. Vissa enligt tillväxtteorin nödvändiga villkor för tillväxt i u-länderna definieras, varefter vissa indikationer på utvecklingen i GUB jämförs med dessa villkor.

En rimligare och mer verklighetsanpassad utgångspunkt hade varit att analysera faktiska socio-ekonomiska och politiska förhållanden i GUB vid självständigheten 1974, efter 500 år av portugisisk kolonialism och 12 års befrielsekrig. Tyvärr bortser denna utvärdering av svenskt bistånd till GUB från bevekelsegrunderna för svenskt bistånd till landet och den faktiska situationen som rådde för 20 år sedan när det långsiktiga biståndet inleddes t ex:

- Den ekonomiska struktur som kolonialismen lämnade efter sig innebar en starkt centraliserad statsmakt som kontrollerade en tudelad ekonomi med monopoliserad handel med kolonialmakten Portugal, med export av ett fåtal råvaror (nötter, ris och trä) till nedpressade priser genom tvångsarbete samt import av industrivaror.
- Huvuddelen av befolkningen livnärde sig på subsistensjordbruk präglad av traditionella

socio-kulturella normer, vilket innebär helt andra värderingar än de som postuleras i ekonomisk teori. Vid självständigheten svarade primitivt jordbruk för 85 - 90 % av såväl befolkningens sysselsättning som av export-intäkterna. Industrisektorn sysselsatte 3 % och tjänstesektorn 9 %.

- Denna ekonomiska struktur medförde stora underskott i utrikeshandeln långt före självständigheten. På 50-talet var export och import ungefär lika stora, före kriget i början av 60-talet hade exporten minskat till omkring hälften av importen och vid mitten av 60-talet till under en tredjedel. Under kriget rasade exporten till ca 9 % av importen 1972-74. Efter självständigheten har exportens täckning av importen ökat kraftigt (se nedan).
- De strukturella underskotten i statsbudgeten är också ett arv från kolonialtiden som varit svårt att eliminera efter självständigheten med stora politiska förväntningar och krav på reformer och förbättringar av hälsovård och undervisning mm.
- Det ekonomiska och politiska förtrycket under kolonialtiden ledde till stor emigration till grannländerna och betydande smuggling över gränserna. Kriget med bl a portugisiska bombningar av bevattningsdammar för risfälten ökade flykten och skadade ekonomin för lång tid framåt. Risarealen och -produktionen hade 1972 minskat med ca 70 % från 50-talets nivå och jordnötter med ca 60 %. UNHCR beräknade att ca 20 % av hela befolkningen flydde under kriget.
- Den sociala situationen, dvs de mänskliga resurserna i ekonomjargong, var sämre i GUB än i nästan alla andra länder. Portugals investeringar i "mänskligt kapital" i GUB var minst sagt blygsamma. Såväl hälso- som undervisningsnivån var bland de allra sämsta i Afrika, och i världen.
- GUB är av historiska skäl ett miniputtland med de särskilda problem det innebär ifråga om bristande skalekonomi och odelbarheter i kostnader för statsförvaltning samt social och ekonomisk infrastruktur etc.

Rapporten redovisar inte alls det usla ekonomiska och sociala utgångsläget i GUB 1974, trots att detta knappast torde sakna betydelse för att förstå de svårigheter landet haft att skapa ekonomisk utveckling och tillväxt efter självständigheten.

Landets enorma biståndsbehov på alla områden innebar att Sverige som lämnat humanitärt bistånd under befrielsekampen (i linje med det fastslagna oberoendemålet) inte övergav GUB vid självständigheten. Det rådde politisk enighet i Sveriges riksdag om att detta urfattiga land behövde fortsatt stöd för att självständigheten skulle kunna få en hållbar ekonomisk och social grund.

En utvärdering av biståndet till GUB borde utgå från den situation som rådde vid självständigheten och analysera de handlingsalternativ som förelåg mht givna politiska och institutionella begränsningar. Mot ovan angivna bakgrund var det naturligt att den befrielseörelse som blivit statsbärande parti prioriterade genomgripande förändringar av den ekonomiska strukturen.

Det rådde samtidigt stor övervikt i internationella utvecklingskretsar under mitten av 70-talet, FNs andra utvecklingsårtonde, för uppfattningen att ekonomisk och social utveckling i u-länderna förutsatte strukturomvandling från ensidigt råvaruexportberoende via de industrialiserings- och basbehovsstrategier som FN-organen utarbetade. Dessa förutsatte i sin tur statlig utvecklingsplanering och biståndsfinansiering.

Industrin skulle ersätta import och utveckla nya exportprodukter med användning av råvaror från jordbruket, var det tänkt. Det fungerade inte bra någonstans i Afrika eller Latinamerika, naturligtvis inte heller i GUB där förutsättningarna var särskilt dåliga.

Även Sveriges regering, riksdag och biståndsmyndigheter stödde industrialiseringsstrategin. Den statliga industribiståndsutredningen 1972 utarbetade en svensk modell för industristöd. SIDA fick en industribyrå och senare skapades Swedfund och BITS för direkt medverkan av svenska företag i u-ländernas industrialisering.

Parallellt med industrialiseringsstrategin utvecklades under Världsbankens ledning under 70-talet idén om integrerad landsbygdsutveckling. Stora tvärssektoriella insatser bedrevs i många länder, inkl GUB med svenskt stöd. Inte heller denna satsning visade sig långsiktigt utvecklingsbefrämjande, men gav viktiga lärdomar på vägen.

Med facit i hand efter 20 år är det lätt att konstatera bristerna i den då rådande utvecklingsmodellen. När GUB valde utvecklingsstrategi och biståndsgivarna (EG, Sverige, Holland, FN-organen, Världsbanken m fl) utformade sitt stöd

för denna fanns dock knappast några alternativ till den huvudinriktning som valdes. Denna utgångspunkt borde vara given vid utvärderingen av det svenska biståndet till landet.

2. Utvärderingen saknar ett tidsperspektiv också på utvecklingsprocessen. På lång sikt krävs en inhemsk resursmobilisering som finansierar investeringar. Men syftet med biståndet är att stödja mottagarlandet fram till den självbärande utvecklingens stadium. Det kan ta lång tid även för u-länder med långt bättre utgångsläge än GUB.

I den ekonomiska historien, t ex i Sverige på 1800-talet och i Chile på 1980-talet, var sparandet negativt under perioden innan tillväxten kom igång och blev självbärande. Utländsk finansiering var i dessa fall och många andra av avgörande betydelse för den fortsatta ekonomiska och sociala utvecklingen.

Utvärderingens utgångspunkt att "growth which is fully or predominantly financed by foreign aid is most likely not sustainable in the long term and does not promote the economic and political independence of the recipient country" är således ohistorisk och vilseledande.

3. De moderna ekonomiska tillväxtteorier som utvärderarna åberopar fanns inte när GUBs utvecklingsstrategi och svensk biståndspolitik utformades. Däremot fanns den neoklassiska tillväxtteorin som hävdar att låginkomstländer har en fördel mot mer utvecklade länder i arbetsintensiva, lågteknologiska branscher genom att lönerna är lägre, så att avkastningen på kapitalinvesteringar blir högre. Därtill kommer eftersläntrarnas fördel att utan egna utvecklingskostnader kunna kopiera teknologi från mer utvecklade länder.

Denna tes har inkorporerats i den moderna tillväxtteorin och åberopas i utvärderingen (s 26) med stöd av ett antal regressionsanalyser på empiriska data. Sambandet "ju fattigare, desto snabbare tillväxt" påstås vara ett s k robust resultat av dessa analyser. Implikationen är att ett extremt fattigt land som GUB borde ha mycket snabbare tillväxt än i-länder och NIC-länder, vilket dock strider mot sunt förnuft och minimala kunskaper om ovan redovisade socio-ekonomiska förhållanden i GUB. Men ribban höjs på detta sätt

inför utvärderarnas kritiska granskning av de faktiska tillväxtresultaten i GUB.

Analysen bortser dock från en i sammanhanget icke oväsentlig detalj från den empiriska tillväxtlitteraturen: det nyss nämnda sambandet gäller generellt bara för medelinkomstländerna bland u-länderna. Det gäller definitivt inte för de allra minst utvecklade länderna, vilket var och en som känner till verkligheten i dessa länder lätt inser.

Vetenskapligt har detta visats av två ekonomer vid Världsbankens forskningsavdelning, William Easterly och Ross Levine. Deras studie (1993) "IS AFRICA DIFFERENT? EVIDENCE FROM GROWTH REGRESSIONS" åberopas i utvärderingen som stöd för dess huvudtes att för mycket bistånd är den främsta förklaringen till att utvecklingen i GUB inte gått så snabbt. Den slutsatsen motsägs dock av den aktuella studien. Den har med en variabel för biståndets andel av BNP för alla u-länder, och finner ett positivt samband med ekonomisk tillväxt, tvärtemot utvärderarnas tes.

Easterly/Levines finner att makroekonomisk stabilitet är en positiv tillväxtfaktor, och att dålig ekonomisk politik är en väsentlig förklaring till den svaga tillväxten i Afrika. Men den ekonomiska politiken har inte varit sämre i Afrika än i andra u-länder, och kan därför inte vara avgörande. Studiens främsta slutsats är att den låga nivån på "humankapitalet", dvs den låga utbildningsnivån, är en mycket viktigare förklaring. Andelen elever som börjar primärskolan i Afrika är mindre än hälften av andelen i övriga u-länder, och för sekundärskolan är relationen 1:6.

Slutsatsen i Easterly/Levines studie är att det finns en stor negativ utvecklingsfaktor för Afrika som inte kan förklaras av ekonomiska regressionsmodeller. Med andra ord: modern ekonomisk tillväxtteori förmår bara förklara en mindre del av de faktorer som styr tillväxt och utveckling i Afrika. Teorin har ett betydande förklaringsvärde i medelinkomstländerna bland u-länderna, men inte i de underutvecklade afrikanska låginkomstländerna.

Detta är ett skäl till att metodologin i den föreliggande utvärderingen bör förkastas. Ett annat är att det över huvud taget inte går att använda linjära regressionsmodeller för att mäta de makroekonomiska effekterna av bistånd. Data är för svaga och de tekniska problemen överväldigande. Variablernas varians är för stor, och deras specifikationer är oklara. Modellerna klarar inte heller att periodisera olika effekter.

Kausaliteten är ett grundproblem. Biståndet är en beroende variabel gentemot inkomstnivå och behov. Många av de sk robusta sambanden håller inte för en kritisk granskning av ekonometriker. Därför krävs största möjliga försiktighet med tolkningen av biståndets effekter på tillväxten.

4. Utvärderingen konstaterar att det statistiska underlaget för en ekonomisk analys av GUB är tunt och av dålig kvalitet. För att dra slutsatser om biståndets nationalekonomiska effekter jämfört med olika hypotetiska alternativa scenarier utan bistånd, skulle ekonometriska modeller behövas. Det finns inga för GUB, eftersom det saknas data för en meningsfull kvantitativ analys.

Dessutom påpekas att det inte går att särskilja de makroekonomiska effekterna av det svenska biståndet från övrigt bistånd. Om de inte från början hade varit fixerade vid teorin att det är biståndet som är orsaken till landets ekonomiska problem hade de kanske tillagt alla övriga externa faktorer som påverkar den ekonomiska utvecklingen, inte bara oljepris- och räntechocker, andra världsmarknadspriser och väderleken utan institutionella förutsättningar som t ex historisk belastning, ohälsa och analfabetism, stormaktspolitiskt inflytande (som i viss utsträckning motverkades av Sveriges och övriga mindre OECD-länders tunga biståndsnärvaro) samt inte minst okunnighet och oerfarenhet av nationsbyggande, statsförvaltning, makroekonomi, utvecklingspolitik och internationella kapitalmarknader.

5. Den svaga statistik som finns avser den formella sektorn som enligt tidigare versioner av utvärderingen uppskattades utgöra endast 20-40 % av hela ekonomin. Dvs ca två tredjedelar av hela ekonomin skulle ligga utanför statistiken. I slutversionen underkänns dock denna uppskattning, som är den förhärskande bland biståndsexperter i GUB, med motiveringen att det inte finns några kvantitativa beräkningar som grund.

Rapportens egen uppskattning, som inte heller synes baserad på några kvantitativa beräkningar, är att den del av ekonomin som inte kommer med i BNP-statistiken inte kan vara mer än 10-20 procent av den officiella BNP-siffran, som således skulle utgöra ca 85-90 % av hela ekonomin. De nationalekonomiska forskare som SIDA under lång tid har anlitat för makroekonomisk landbevakning av GUB

uppskattar den informella sektorns andel till 20-50% av BNP.

Frågan om den informella, oregistrerade sektorns storlek är inte enbart akademisk. I de afrikanska länderna som genomgått ekonomiska liberaliseringsreformer, som GUB efter 1987, är informella sektorn den mest dynamiska. Om den är en avsevärd del av hela ekonomin är därför den rella tillväxten betydligt större än den siffra som kan mätas i BNP-statistiken.

För Tanzania, ett annat av Afrikas fattigaste länder med stort biståndsinflöde, har beräkningar av informella sektorns storlek gjorts av såväl internationella ekonomer genom Cornell-universitetets fattigdomsstudier som av tanzanska ekonomer, med olika metoder. Resultaten pekar i båda fallen på att informella sektorn ökade snabbt efter reformerna och uppgick till omkring 60 % av officiella BNP. Det innebar att fattigdomen som officiellt ökade egentligen sjönk kraftigt. Mellan 1976 och 1991 beräknas andelen tanzanier under fattigdomsgränsen ha minskat från över 70 % av befolkningen till drygt 50 %, tack vare den informella sektorns snabba tillväxt.

I GUB som av geografiska, historiska och valutapolitiska skäl har relativt större oregistrerad gränshandel än t ex Tanzania torde informella sektorn inte vara mycket mindre än i Tanzania. Uppfattningen bland ekonomer som regelbundet besökt landet under många år är också att informella sektorn synbarligen är mycket dynamisk efter reformerna, att döma av utbudet på marknaderna, informella småindustrier och inflyttningen av handelsmän från grannländerna.

6. Rapporten framhåller att det bristfälliga dataunderlaget måste beaktas när man tolkar resultatet av analysen. Det har inte hämmat utvärderarna att dra mycket långtgående slutsatser om t ex biståndets negativa makroekonomiska effekter på ett dataunderlag som flera andra insatta nationalekonomer finner alltför svagt för att kunna dra några som helst slutsatser om exempelvis biståndets nettoeffekt på reala växelkursen.

7. Ett exempel på svagt grundade slutsatser är betoningen av den svaga tillväxten i förhållande till den höga investeringskvoten. Den senare uppges utgöra ca 30 % av BNP, vilket de framhåller

som nästan lika högt som i de asiatiska mirakelekonomierna.

Investeringskvoten är dock i realiteten betydligt lägre, eftersom allt bistånd redovisas som investeringar, trots att mycket bistånd även finansierar driftskostnader. Dessutom är investeringarna obetydliga i informella sektorn, vilket sänker kvoten för ekonomin som helhet. Tillväxten i informella sektorn har däremot sannolikt varit klart högre än i formella sektorn, vilket rapporten också antyder med hänvisning till den kraftiga ökningen av marknads- och gränshandel.

Jämförelsen med mirakelekonomierna minst sagt haltar, då institutionella och socio-kulturella förutsättningar (som helt förbigås i denna snävt ekonomistiska analys) är helt annorlunda. Tillväxt och utveckling är inte så dåliga i GUB som utvärderingen hävdar, om än föga imponerande.

8. Enligt World Development Indicators 1994 från Världsbanken var GUBs reala BNP-tillväxt per capita under perioden 1980-92 i genomsnitt 1,6 % per år. (Reservation för det svaga dataunderlaget är återigen på sin plats.)

Världsbanken beräknade i sin stora Afrikastudie 1989, att om alla optimistiska antaganden sloge in skulle per capita-tillväxten i SSA (Sub-Saharan Africa) uppgå till högst 1 % under 1990-talet - förutsatt bl a ökat nettobistånd med 4 % per år i reala termer.

Den genomsnittliga reala per capita-tillväxten i hela SSA under 1980-talet var negativ: -1,7 %, och under perioden 1980-92 -0,8 %. GUB hade således en tillväxttakt i formella sektorn som var 2-3 procentenheter högre per år än genomsnittet för hela Afrika!

Gruppen Minst Utvecklade Länder (MUL) i hela världen (47 låginkomstländer inkl GUB) hade en genomsnittlig BNP-tillväxt per capita 1980-91 på -0,5 % (och GUB + 1,7) enligt UNCTAD.

I bifogade tabell redovisas tillväxten av BNP, jordbruksproduktion och livsmedelsproduktion per capita för jämförbara länder från två aktuella källor (*World Development Report 1994* från Världsbanken och *The Least Developed Countries 1993-94*) från UNCTAD.

Ekonomisk statistik från GUB var mindre tillförlitlig före 1986, det år då systematiska nationalräkenskaper infördes med hjälp av Världsbanken. Tillväxten efter 1986 befinns dock ha varit i nivå med den som beräknats för hela 80-talet.

Reala årliga tillväxten av formella BNP per capita var enligt internationell statistik 1,7 % 1986-93. Enligt Världsbankens rapport *Special Program for Africa (SPA) Status Report for Guinea-Bissau* från mars 1994 var reala BNP-tillväxten per capita 2,2 % per år 1987-93.

En real BNP-tillväxt per capita med 1,7 % per år innebär på en generation (25 år) en förbättring med 52 % och en fördubbling på 41 år. Motsvarande siffror med 2 % per år är 64 % på 25 år och fördubbling på 35 år.

En så hög tillväxttakt som GUB har haft de senaste sju åren noterades inte någonstans i den ekonomiska historien förrän under industrialismens genombrott på 1800-talet, och blev inte vanlig bland i-länder förrän på 1900-talet, enligt Angus Maddisons ekonomisk-historiska tillväxtstudier. Dessa visar också att dagens asiatiska mirakelekonomier hade nolltillväxt per capita under flera decennier före 1960-talet!

GUBs ekonomiska tillväxt efter självständighetens usla utgångsläge ter sig mot denna bakgrund inte fullt så dålig som utvärderingen påskiner. Den kan t o m anses förvånansvärt positiv i förhållande till de dåliga förutsättningarna, de många ekonomisk-politiska misstagen, och övriga låginkomstländers betydligt sämre tillväxt. Detta tyder snarare på att det stora biståndet till GUB har varit en positiv än en negativ tillväxtfaktor.

9. En jämförelse av statistiken för jordbruks-och livsmedelsproduktion ger en liknande bild:

Jordbruksproduktionen ökade enligt WDR 94 med totalt 4,2 % per år i GUB 1980-92, vilket kan genomföras med 2,6 % för alla låginkomstländer (utom Indien och Kina) och 1,7 % för SSA. Eftersom befolkningstillväxten är betydligt lägre i GUB än i genomsnitt är per capita-siffrorna än mer till GUBs fördel än totalproduktionen.

Siffrorna för livsmedelsproduktion per capita visar enligt UNCTAD på nolltillväxt för GUB 1980-92, vilket innebär en klar förbättring från 1970-talets -1 % per år, trots att krig rådde under de första åren. Siffrorna är däremot mer negativa för

de minst utvecklade länderna totalt (-1,2 % per år 1980-92), och för nästan alla i Afrika jämfört med 1970-80.

10. Att tjänstesektorn växer snabbast är inte som utvärderingen hävdar ett tecken på snedvriden tillväxt pga övervärderad valuta. Det är istället en positiv signal att marknadsekonomin utvecklas.

Ett av grundproblemen för landets utveckling är bristen på sådana institutioner som krävs för att marknadsekonomin skall fungera, t ex finansiella och juridiska. I den mån tjänstesektorns tillväxt återspeglar utveckling av dessa bristområden är det en positiv utvecklingstendens.

11. Rapporten framhåller också "i rättvisans namn" att betydelsefulla ekonomiska reformer har genomförts i GUB de senaste åren som torde förbättra den ekonomiska tillväxten framöver. Och att Världsbanken och IMF betraktar den makroekonomiska politiken som tillfredsställande i flera avseenden. Än mer rättvisande hade varit att jämföra utvecklingen efter omläggningen av den ekonomiska politiken med tidigare epoker, dvs att se på rörelseriktningen på sikt.

I Världsbankens rapporter *Trends in Developing Economies 1993* och SPA-dokumentet framhålls att de positiva effekterna av anpassningsprogrammet i GUB, som inleddes 1987, är uppenbara. BNP ökade stadigt i reala termer med mellan 3 och 7 % per år mellan 1987 och 1993. Främst till följd av en flexibel valutapolitik ökade varuexportens andel av BNP. Inflationen har sjunkit från 88 % 1992 till 29 % 1993.

De privata investeringarna beräknas ha ökat med 20 procent per år, från ett lågt utgångsläge. Sparandet i den formella sektorn är däremot negativt med ca 4 procent av BNP 1993, vilket till stor del beror på bristen på sparbanker och andra trovärdiga finansinstitutioner.

Landet är alltså ytterst sårbart för externa ekonomiska förändringar. Utrikeshandelspriserna har försämrats med ca 35 % sedan reformprogrammet inleddes 1987. Den kontrakterade skuldtjänsten uppgick till 120 % av exporten 1993 och mycket mer omfattande skuldlättnader än hittills är nödvändiga. Världsbanken bedömer behovet av biståndsfinansiering av det fortsatta reformprogrammet som

mycket stort, 627 mUSD 1994-96 inkl skuldlättnader.

Världsbankens bedömning är sammanfattningsvis att ett fortsatt anpassningsprogram bör medföra en BNP-tillväxt med ca 5 % per år under de kommande fem åren. Jordbruket förväntas utgöra motorn i tillväxten. En förutsättning är dock att utlandsskulden kan refinansieras.

12. Rapporten framhåller helt riktigt (efter SIDA-kritik på denna punkt mot ett tidigare utkast av rapporten) att ekonomisk tillväxt inte är det enda syftet med bistånd till ett fattigt land. Bistånd inriktas också direkt på att avhjälpa fattigdomen bl a genom förbättrad hälsovård som endast på längre sikt bidrar till högre tillväxt. De menar att biståndet haft sådana positiva sociala effekter.

De finner att den sociala utvecklingen inte är lika nedslående som den ekonomiska tillväxten, om än långt ifrån tillfredsställande. Barnadödligheten har sjunkit och medellivslängden ökat, men är alltså sämre än i de flesta andra låginkomstländer. Rapporten drar slutsatsen att det beror på mindre effektiva investeringar. Rätt slutsats hade snarare varit det betydligt sämre utgångsläge som alla f d portugisiska kolonier hade, och fortfarande har, särskilt beträffande sociala indikatorer. Det är bl a därför de får mycket svenskt bistånd med social inriktning.

Siffrorna i tabell 4.11 används för att visa att GUB lyckats sämre med social utveckling än andra länder. Men de visar tvärtom att GUB lyckats ungefär lika väl eller bättre än andra låginkomstländer att förbättra medellivslängd, barnadödlighet och vattenförsörjning. Men framför allt visar tabellen hur mycket sämre den sociala situationen 1960 var i GUB än i övriga länder.

13. Rapporten kritiserar satsningarna på investeringar som inte är direkt produktiva. I ett land med mycket bräcklig för att inte säga obefintlig basundervisning måste dock med nödvändighet stora investeringar göras inom skolsystemet. Utbildad arbetskraft och analfabetism är ett av de största hindren för ekonomisk tillväxt.

Rapporten hävdar att baskunskapsnivån fortfarande är lika dålig som 1974. Men faktum är att läskunnigheten har ökat från ca 10 % till 37 % (enligt UNDPs Human Development Report) !

14. Rapporten nämner visserligen i förbigående de försämrade export- och importpriser som drabbat GUB liksom övriga Afrika under 1980-talet, men analyserar inte deras betydelse för biståndets och exportens köpkraft. För hela SSA motsvarade den förlorade köpkraften pga dessa försämrade bytesförhållanden årligen 1,3 % av BNP, vilket motsvarade 70 % av biståndets nettobetalningar.

För GUB försämrades bytesförhållandena med 32-39 % 1987-1991/93 enligt SPA-dokumentet. Under motsvarande period betalade GUB räntor på utlandsskulden som motsvarade i genomsnitt 35 % av exporten och 3,6 % av BNP. Totalt motsvarade försämringen av utrikeshandelspriserna och räntebetalningarna 35-40 % av nettobistandsflödet till GUB under perioden 1987-92. Den reella köpkraften av nettobiståndet var alltså så mycket lägre än det redovisade biståndet.

15. Rapporten skiljer inte på olika biståndsdefinitioner som är av största betydelse för att bedöma dess makroekonomiska effekter. Det framgår inte av rapporten om de siffror som åberopas för att visa att GUB är ett av världens mest biståndsberoende länder är brutto- eller nettoflöden, eller nettotransfereringar, (dvs med avdrag för utflöden av både räntor och amorteringar). Mht ovan redovisade räntebetalningar och att kontrakterade räntor och amorteringar 1993 uppgick till 120 % av exporten, är skillnaden knappast försumbar.

Inte heller skiljer man på olika former av bistånd, t ex tekniskt bistånd genom direkt- eller kontraktsanställd personal eller konsulter som betalas i hemlandet, projektstöd, programstöd, importstöd med eller utan policyvillkor, internationellt samordnat betalningsbatalningsstöd med policyvillkor.

De makroekonomiska effekterna av dessa skilda biståndsformer är olika. De varierar också med den ekonomiska politik som mottagarlandet för. Enbart olika former av betalningsbalansstöd får helt olika effekter på inflation, reala växelkurser och bytesbalans beroende på t ex om motvärde betalas och hur motvärdesintäkterna hanteras.

I en bilaga av SIDAs planeringschef Arne Ström till denna PM kommenteras de makroekonomiska resonemang i utvärderingen som anknyter till importstöd samt vissa förbisedda institutionella frågor av relevans för exportutvecklingen.

Vidare bilägges två tabeller där IMF-ekonomen J A P Clément sammanfattar de makroekonomiska effekterna av olika biståndsformer under olika antaganden om hur biståndet hanteras. Därav framgår att effekterna på olika makroekonomiska variabler kan var neutral, positiv eller negativ, beroende på bl a finans- och penningpolitiken.

16. Rapportens röda tråd är att det stora biståndet påstås ha pressat upp valutans värde så att exporten försvårats och importen blivit för billig. Detta skulle medföra ökande bytesbalansunderskott, dvs växande klyfta mellan import och export, som finansieras, och förorsakas, av biståndet.

Verkligheten motsäger dock åter teorin. Självständighetsåret 1974 täckte exporten endast 9 procent av importen, och åren närmast därefter 15-16 procent. Andelen fortsatte sedan att stiga, och efter de ekonomisk-politiska reformerna 1987 har den ökat till 33 procent 1993, enligt SPA-dokumentet t o m 44 procent!

Utvärderingen framhåller att importen är tre gånger större än exporten som en indikation på att biståndet har apprecierat valutans, utan att ta hänsyn till den positiva utvecklingstrend som denna siffra i själva verket är ett uttryck för, sett i ett längre tidsperspektiv.

Biståndet synes således snarare ha bidragit till en gradvis förbättrad handelsbalans. Som ovan framhölls har den ekonomiska tillväxten tidvis varit relativt god. Samtidigt har en basnivå på konsumtionen tack vare biståndet kunnat upprätthållas genom risimporten, och svält undvikas i detta fattiga afrikanska land.

Den särskilda studie av makroekonomiska effekter av biståndet till GUB, som SAU beställt av nationalekonomiska forskare vid Handelshögskolan i Stockholm med mångårig erfarenhet av GUB-studier, visar inga påtagliga indikationer på s k Dutch disease-effekter. De finner tvärtom att GUB har fört en i stort sett riktig växelkurspolitik de senaste åren, och därigenom lyckats hålla de reala växelkurserna stabila. Samtidigt har den tidigare enorma klyftan mellan de officiella och parallella



växelkurserna minskat till några få procent (2 % 1993), vilket även av Världsbanken och IMF ses som en klar indikation på en god växelkurspolitik.

Studien förkastar de beräkningar som utvärderingen gjort av reala växelkursens utveckling. De visar på en enorm appreciering, vilket presenteras som en "unambiguous conclusion".

Beräkningarna är dock uppenbart felaktiga vad gäller vägningsen av nominella växelkursen gentemot GUBs handelspartners, som inte har haft någon motsvarande depreciering. Eftersom handeln till övervägande delen sker i USD bör USD-kursen i pesos användas för att beräkna reala växelkursen, vilket enligt Handelshögskolans studie möjligen indikerar en svag appreciering.

Utvärderingen anför också som indirekt bevis för sin tes en siffra i tabellbilagan till en världsbanksstudie. Enligt denna skulle de reala produktpriserna för GUBs jordbruksexport ha minskat med 52 % mellan 1981/3 och 1989/91, samtidigt som exportskatten minskades från 80 % till 25 %, och valutans devalverades kraftigt från 1987. Detta skulle enligt utvärderingen bero på biståndets starka apprecieringseffekter. Siffran 52 % är dock uppenbart felaktig, och borde inte ha använts, enligt GUB-experterna vid såväl Handelshögskolan som Göteborgs universitet.

Man måste också beakta att det inte bara är handels- eller bytesbalansen som styr växelkursen. Kapitalkontot inom betalningsbalansen är i GUB betydligt större. I ett land där det saknas ett trovärdigt bankväsende och realräntan är negativ, sker sparandet i stor utsträckning i USD. Detta pressar ner växelkursen och motverkar biståndets apprecieringstendens.

Kausalsbandet mellan bistånd, bytesbalans, kapitalrörelser och växelkurs är inte heller givet. Biståndsbehoven under strukturanpassningen beräknas av Världsbanken och IMF utifrån prognostiserade bytesbalansunderskott och inom SPA samordnas det internationella biståndet för att täcka dessa behov. Det är därför troligare att större underskott ger större bistånd än att ökande bistånd leder till större underskott via övervärdering av växelkursen.

Handelshögskolans studie drar tvärtemot föreliggande utvärdering den enda realistiska slutsatsen - att det betalningsbalansstöd som Sverige och andra länder lämnar i samarbete med Världsbankens och IMF som stöd till ekonomisk strukturanpassning är ett nödvändigt villkor för

att reformerna skall genomföras, och därigenom också för ekonomisk och social utveckling i GUB.

17. Världsbankens nya Afrikastudie *Adjustment in Africa* visar att ökningarna av nettobiståndet till Afrika från början till slutet av 1980-talet var en positiv tillväxtfaktor. De länder som fick ökat nettobistånd hade medianvärdet 1,2 % BNP-tillväxt per capita, medan de länder som fick minskat nettobistånd också hade sjunkande BNP per capita. Biståndet bidrog enligt Världsbanken till att vidga importflaskhalsar, finansiera investeringar och jämna ut konsumtionen. Men viktigast var att det möjliggjorde ekonomisk-politiska reformer.

En liknande slutsats dras i ett av de arbeten som åberopas i utvärderingen (S D Younger: *Aid and the Dutch Disease: Macroeconomic Management when Everybody Loves You*. World Development 1992). Den analysen påvisar visserligen negativa makroekonomiska effekter av det stora strukturanpassningsbiståndet till Ghana, pga för svag finanspolitik. Slutsatsen är ändå inte att bistånd är dåligt för Ghana. Tvärtom sägs landet ha all anledning att välkomna det genom att föra en starkare ekonomisk politik som motverkar de potentiella nackdelarna, men förmår utnyttja biståndets fördelar för landets utveckling.

18. Rapporten utmynnar i slutsatsen att SIDA borde anställa fler ekonomie doktorer, och pekar på den systematiska suboptimering som ligger i statsmakternas strävan att hålla nere administrationskostnaderna, medan biståndsanslagen i stort sett följer BNI. Nedskärningen av SIDA:s löneanslag har därför starkt försvårat SIDA:s möjligheter att rekrytera ekonomer med forskarutbildning. SIDA kan inte ens matcha andra biståndsmyndigheter i lönekonkurrensen om kvalificerade ekonomer.

SIDA har därför valt att ingå fleråriga samarbetsavtal med nationalekonomiska institutioner i Sverige för makroekonomisk landbevakning av samarbetsländerna, inkl GUB. En oberoende utvärdering av detta samarbete visar att dessa ekonomiska landrapporter genomgående håller hög klass, men att SIDA:s kapacitet att dra nytta av dem är begränsad. Detta är delvis en organisationsfråga som nu har rättats till, delvis ett utslag av SIDA:s begränsade egna ekonomiska kompetens.

Det är dock värt att påpeka det motsägelsefulla i GUB-utvärderingens starka förord för ökad ekonomrekrytering till SIDA, och framhållande av Världsbanken och IMF som modell med deras hundratals, om inte närmare tusen ekonomie doktorer - samtidigt som utvärderingens kritik av svenskt bistånds makroekonomiska effekter i ännu högre grad borde drabba dessa institutioner som ju leder och samordnar det internationella biståndet till den ekonomiska strukturanpassningsprocessen i Afrika.

19. Utvärderingens kritik mot bristen på förstudier, t ex i samband med förlängningar av insatser, och oklara målformuleringar har visst fog. Detta förklarar svårigheterna att mäta måluppfyllelsen på ett tydligt sätt.

SIDAS utvärderingssystem har bedömts av internationella SAU-konsulter i en särskild rapport, som visar på både goda sidor och på utrymme för förbättringar. Däremot finns inga svepande förkastelsedomar av det slag som denna utvärdering gör, t ex "The overall conclusion is that the methods used by SIDA are predominantly unsystematic and lax at all stages".

Utvärderingen hävdar att den enda erkända metoden för de flesta projektutvärderingar är kostnads/nyttanalyser. Sådana analyser kan dock bara användas för projekt vars utfall kan mätas och värderas meningsfullt i pengar, och då endast under förutsättning att det går att sätta rimliga samhällsekonomiska priser, löner och räntor, vilket skulle kräva ekonomiska modeller och social-accounting-matriser uppbyggda på tillförlitlig statistik. Det behöver knappast påpekas igen att detta är fullständigt orealistiskt i ett land som GUB.

Bilaterala biståndsorgan använder sällan kostnads/nyttanalyser pga de överväldigande metodproblemen, och även Världsbanken och andra utvecklingsbanker begränsar användningen till sådana projekt och länder där det bedöms som meningsfullt.

Om effekterna av en insats kan kvantifieras är det möjligt att använda kostnadseffektivitetsanalys, som dock inte kan användas för att beräkna insatsens nettovärde för samhället. Vissa insatser kan inte granskas med vare sig kostnads/nyttanalyser eller kostnadseffektivitetsanalys, t ex import- och betalningsbalansstöd samt förvaltningsbistånd.

SIDA bedriver ett metodutvecklingsarbete för att förbättra resultatstyrningen av biståndet. Under 1994/95 kommer ett nytt system för resultat-orienterad projekt/program-planering och styrning (ROPPS) att införas, baserat på Logical Framework Analysis-metoden, samt förbättrade metoder för utvärdering av biståndets kostnadseffektivitet. En metodutredning om den sistnämnda frågan har bedrivits under det senaste året och kommer att sammanfattas i SIDAS årsredovisning och utvärderingsårsbok i augusti 1994.

20. **Slutkommentar:** Utvärderingen är gjord utifrån ett endimensionellt och ekonomistiskt perspektiv med det uppenbara syftet att bevisa att biståndet gjort mer skada än nytta genom den s k holländska sjukan. Rapporten ger en skev bild av utvecklingen i GUB även inom ramen för detta snäva perspektiv pga allvarliga misstag i analysen.

Framför allt saknas dock en realistisk beskrivning av de relevanta ekonomiska, sociala, politiska och institutionella förhållandena i landet före och efter självständigheten, liksom analyser av realistiska alternativ till den förda politiken och till inriktningen av det svenska biståndet. Ingen analys görs heller av biståndet från andra länder eller organisationer jämfört med Sveriges.

Bistånd till ett gravt underutvecklat land är svårt och misstag har begåtts, både i GUBs ekonomiska politik, i det internationella biståndet och i SIDAS planering, utformning, förvaltning, uppföljning och utvärdering av det svenska biståndet. Viss utveckling har ändå skett i landet, med visst stöd av biståndet. Säkert hade mycket kunnat göras bättre.

Utvecklingsarbetet med GUB bör ses i ljuset av vad SIDA framhållit i många skrifter på senare år om biståndets paradox:

**Biståndet fungerar bäst där det behövs minst. Det är minst effektivt där det behövs mest!**

	<u>BNP/cap</u>	<u>BNI/cap</u>	<u>Jordbruksprod/cap</u>	<u>Livsmedelsprod/cap</u>
	80-91,%	80-92,%	1980-92,%	1979-92,%
	LDC 94	WDR 94	LDC 94	WDR 94
Guinea-Bissau	+1,7	+1,6	+0	+1,1
Guinea	-3,1	-	-0,1	-0,5
Sao Tome & Principe	-2,0	-	-3,2	-
Mocambique	-1,7	-3,6	-1,8	-2,1
Burkina Fasso	+1,2	+1,0	+3,1	+2,8
Ekvatorial Guinea	-2,2	-	-	-
Lesotho	+1,8	-0,5	-2,4	-2,2
Liberia	-3,9	-	-5,1	-
Mali	-0,5	-2,7	-0,4	-0,9
Malawi	-0,3	-0,1	-2,7	-5,0
Niger	-4,1	-4,3	-2,1	-2,0
Rwanda	-2,5	-0,6	-1,8	-2,2
Sierra Leone	-1,5	-1,4	-1,1	-1,2
Tanzania	-0,6	+0	-1,5	-1,2
Zambia	-2,7	-3,3	-1,0	-0,8
MUL Totalt	-0,5	-	-1,2	-
SSA Totalt	-1,2	-0,8	-	-
Svårt skuldsatta				
Totalt		-1,0		
Låginkomstländer				
exkl. Kina och Indien		+1,2		

SIDA  
Planeringssekretariatet  
Utredningsgruppen/AS

PM  
1994-05-28

KOMMENTARER TILL SAU:S RAPPORT "EVALUATION OF SWEDISH  
DEVELOPMENT CO-OPERATION WITH GUINEA-BISSAU

I det följande ges kortfattade kommentarer till de makroekonomiska resonemang i rapporten som anknyter till importstöd. Kommentarererna bygger på en översiktlig genomgång av texten i 2-draft, daterad 25 april 1994.

Allmänt

Rapporten ger många värdefulla synpunkter på vilka faktorer och variabler (output indicators) som bör bevakas av svenska myndigheter för att stämna av utvecklingen mot målsättningarna för svenskt bistånd till ett mottagarland. Även om dessa observationer och rekommendationer inte är heltäckande kan de utgöra värdefulla bidrag till förbättring av SIDA:s och UDA:s landöversikter och resultatrapportering. Det som behandlas mycket kortfattat av SAU är till exempel den långsiktiga sociala utvecklingen och de institutionella frågornas lösning med, resp utan, bistånd.

Däremot ges frågorna om betalningsströmmar och den sk holländska sjukan ett stort utrymme, trots att det inte kan föras i bevis att just detta problem är en grundorsak till den låga effektiviteten i Guinea-Bissaus och biståndets utvecklingsinvesteringar. Det liknar snarare ett cirkelresonemang: Eftersom holländska sjukan enligt vedertagen teori försämrar ett lands utvecklingsmöjligheter och eftersom Guinea-Bissau enligt tillgänglig statistik har haft en låg tillväxt, exportutveckling, etc, måste biståndet via den holländska sjukan vara grundorsaken till den dåliga utvecklingen. Detta resonemang håller inte för en kritisk granskning.

Med detta vill jag inte påstå att holländska sjukan inte drabbat Guinea-Bissau. Man bör emellertid vara mycket försiktigare än författarna till rapporten att dra slutsatser om sambandet mellan bistånd, holländsk sjuka, låg tillväxt och negativ förändring av sociala indikatorer. Framför allt ska man inte dra samma slutsatser om svenskt bistånd som om biståndet i genomsnitt till Guinea Bissau.

De teoretiska resonemangen om holländska sjukan och förslagen till motåtgärder är dock intressanta och bör tas på allvar i överläggningar med landet om den ekonomiska politiken.

#### Holländska sjukan och svenskt bistånd

Man kan inte dra effekterna av importstöd över en kam. Effekterna på inflation, reala växelkurser och inkomstfördelning är beroende av hur importstödet används och framförallt hur de lokala medel används, som genereras genom biståndet.

Man kan särskilja följande kategorier och situationer av importstöd:

**I. Fritt betalningsbalansstöd som fördelas marknadsmässigt**

**II. Varubistånd som upphandlas av SIDA och fördelas enligt överenskommelse med ansvariga myndigheter i GUB.**

**III. Betalningsbalansstöd (utländsk valuta) som fördelas administrativt av finansministeriet.**

Jag ska behandla kategori II.

Varor som importerats genom varubistånd kan användas på följande sätt

a) till lokal konsumtion. Exempelvis livsmedel, konsumtionsvaror, drivmedel (som också kan passa in på B) nedan samt papper till undervisningsmaterial.

b) som insatsvaror i den lokala produktionen för den lokala marknaden.

c) som insatsvaror i den lokala produktionen för världsmarknaden.

I fallet a) antas här att varorna säljs av importören (som kan vara ett statligt eller privat företag) på marknaden till marknadsvärde enligt en marknadsanpassad växelkurs. Importören betalar motvärde (enl marknadsväxelkurs) till Centralbanken. Om Centralbanken väljer att låna ut dessa pengar till staten och staten väljer att öka sina statsutgifter med motsvarande belopp uppstår risk för ökad inflation och appreciering av reala växelkursen.

Om Centralbanken väljer att inte låna ut det lokala motvärdet eller om staten efter lånet i Centralbanken väljer att inte öka statsutgifterna utan i stället minskar budgetunderskottet orsakas inte ett ökat inflationstryck. Däremot får det ökade varuutbudet en viss deflatorisk effekt, vilket kan leda till en depreciering samtidigt som det kan försvåra

försäljningen av lokalt producerade produkter på den lokala marknaden (om de importerade varorna konkurrerar som ex vis baslivsmedel). En annan effekt som brukar åberopas som en målsättning med varubistånd är att de importerade varorna kan utgöra incitament för lokala producenter och löntagare att öka arbetsinsatserna och därmed utbudet av lokalt producerade varor.

Om varubiståndet går till en statlig myndighet (tex papper till undervisningsministeriet) kan detta ske utan att det registreras i statsbudget eller statlig redovisning. I så fall "ökas" statsutgifterna med det lokala värdet av papperet. Samtidigt "ökar" budgetintäkterna med samma värde genom gåvan från Sverige. I den meningen är varubiståndet "neutralt" med avseende på priser och löner och inflation. Om papperet i stället hade sålts på den öppna marknaden hade staten fått en ökad intäkt i form av motvärdesbetalningar men borde då också fått betala för att köpa in papperet genom att öka statsutgifterna för detta. Denna typ av varubistånd kan därför knappast vara inflationsdrivande. Däremot är skolbokspapper en nödvändig förutsättning för undervisning och ekonomisk utveckling och kan därför också betraktas som en investering.

Slutsatsen är att nettoeffekten av varubistånd till lokal konsumtion beror på

- hur Centralbanken använder motvärdesintäkterna
- hur finansministeriet använder ev lån från Centralbanken (till att täcka existerande budgetunderskott eller till att öka statsutgifterna och alltså bibehålla existerande budgetunderskott)
- i vilken utsträckning de importerade varorna produceras och säljs i landet
- hur de lokala konsumenterna/producenterna reagerar på incitamentselementet i varuimporten.
- vilka socioekonomiska utvecklingseffekter som användningen får i övrigt

I fallet b) varor till lokal produktion för den lokala marknaden antas varorna utgöra kapitalvaror eller insatsvaror som möjliggör produktionsökning och ev produktivitetsökning (i det fall kapitalvarorna- och reservdelarna innebär en teknologisk effektivisering). Det antas att företagen tilldelas varorna efter betalningsförmåga och betalar motvärde enligt en marknadsanpassad växelkurs. Möjligen ökar efterfrågan på (utbildad) arbetskraft vilket kan bidra till höjning av relativa priser på löner och varor genom ökad efterfrågan. Men samtidigt ökar utbudet av lokalt producerade varor vilket pressar ner priserna. Förhoppningsvis är summan av värdet av de tillverkade varorna högre än värdet av de importerade varorna, så att tillväxteffekten blir större än i det fall varorna används till direkt konsumtion (fall a)).

Nettoeffekten av varubistånd i detta fall är oklar. Möjligen ökar relativpriset på arbete medan det sjunker för varor. Både appreciering eller depreciering av den lokala valutan är tänkbar. Bland beror effekterna på

- om företagen har överkapacitet på personalsidan
- vad Centralbanken och staten använder motvärdesintäkterna till
- vad de ökade företagsintäkterna används till

**I fallet c), varor till produktion av exportvaror (tradables)** antas varorna fördelas och betalas marknadsmässigt till exportföretag. Detta leder till ökad produktion och kanske ökad produktivitet i exportsektorn. Detta leder ev till efterfrågan på arbetskraft (om inte företagen har övertalig arbetskraft), vilket kan leda till ökade löner för utbildad arbetskraft samt ökad efterfrågan och stigande priser. Det leder också till ökade valutaintäkter och därmed till ökad import till landet, vilket kan pressa ner priserna på den lokala marknaden. Exportökningen kan också leda till kraftigt ökade förtjänster för exportföretagen som kanske ökar sin lokala efterfrågan på varor och tjänster eller väljer att flytta en del av de ökade förtjänsterna ut ur landet.

Liksom i tidigare fall har det betydelse vad Centralbanken och staten gör med de ökade intäkterna i form av motvärdesbetalningar.

Nettoeffekterna blir troligen neutrala eller svagt positiva (dvs depreciering) beroende på bland följande faktorer

- exportföretagens ev personalöverkapacitet
- arbetslöshet för utbildad arbetskraft
- graden av kapitalflykt hos exportföretagen
- statens användning av de ökade budgetintäkter som motvärdesbetalningar och ev exportavgifter genererar.

En slutsats av ovanstående är att det är en lång rad faktorer som påverkar varubiståndets nettoeffekt på den reala växelkursen och att det inte är givet på förhand att effekten blir negativ (appreciering). Holländska sjukans relevans är därför svår att bedöma i fallet med importstöd i form av varubistånd.

Motsvarande analyser kan göras för fritt betalningsbalansstöd. Slutsatserna blir likartade: nettoeffekterna beror till stor del på vilka varor som importerats, vilken typ av användare som köper dem (konsumenter, lokalproducerande eller exportproducerande företag) samt hur motvärdet används av Centralbank resp finansministerium.

### Institutionella frågor

Argumentet att exportsektorn missgynnas i GUB är kanske sant. Men man kan fråga sig om inte de institutionella och utbildningsmässiga förhållandena är väl så viktiga som förklaring till den svaga exportutvecklingen.

Exportsektorn kräver mer kunskap om marknader, finansiering, lagstiftning och teknologi än annat näringsliv. Den kräver också vanligen större investeringar som kan vara svåra att åstadkomma med mycket höga marknadsräntor som ofta kännetecknar länder i strukturanpassning.

Korruptionen drabbar särskilt exportsektorn, eftersom det ofta finns stora möjligheter att få ut stora belopp i mutor. Detta minskar viljan hos utländska intressen att öka investeringarna i exportsektorn.

Rapporten försummar att belysa att bistånd inom områdena undervisning, exportfrämjande verksamhet, upphandlingsteknik och förvaltningsutveckling i bred mening kan vara ett väl så viktiga stödområden som växelkurspolitiken om man vill förbättra exportutvecklingen, investeringsviljan och tillväxten. I rapporten kritiserar SIDA för att bara stödja den offentliga sektorn. Denna kritik stämmer illa med den gängse uppfattningen som även SAU torde omfatta att biståndet skall hållas borta från den produktionsinriktade delen av ekonomin.

Slutligen är tilltron till landets regering och förvaltning och rättssäkerhet en avgörande faktor för viljan att investera och att utvidga handelsrelationerna. Dessa aspekter (governance och demokrati) behandlas mycket kortfattat i rapporten, trots att den upptar en stor del av SIDA:s samarbete med Guinea-Bissau (och kanske borde ta upp ännu mer).

### Konditionalitet

Rapporten andas krav på hårdare makroekonomisk konditionalitet. Detta är säkert motiverat, men måste ses i sitt sammanhang: konditionalitet utan klar givarsamstämmighet är värdelös. Sverige måste därför samordna sina villkor bland annat med IMF och Världsbanken.

Arne Ström

Table 1: Creation or Accumulation and Use of Counterpart Funds — Their Impacts on Net Credit to Government and Money Supply

	Sources of creation of counterpart funds									
	Foreign aid in commodity grants					Foreign aid in grants or loans in foreign exchange				
	Bought by the private sector using					Bought by the private sector to finance imports using				
	Cash balances		Deposits in commercial banks			Cash balances		Deposits in commercial banks		
	commer- cial banks	central bank	commer- cial banks	central bank	commer- cial banks	central bank	commer- cial banks	central bank	commer- cial banks	central bank
Direct effects on:	Recipient government deposits counterpart funds in									
Net foreign reserves	0	0	0	0	0	0	0	0	+	+
Money supply	- <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	0 <sup>1</sup>	0
Net credit to the government	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Use of counterpart funds <sup>2</sup>									
Money supply										
a. Repay debt to central bank	0 <sup>1</sup>	0	0 <sup>1</sup>	0	0 <sup>1</sup>	0	0 <sup>1</sup>	0	0 <sup>1</sup>	0
b. Repay debt to public	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
c. Finance budgetary expenditure	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Net credit to the government										
a. Repay debt to central bank	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
b. Repay debt to public	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
c. Finance budgetary expenditure	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Simultaneous creation and use of counterpart funds <sup>2</sup>									
Money supply										
a. Repay debt to central bank	- <sup>1</sup>	-	- <sup>1</sup>	-	- <sup>1</sup>	-	- <sup>1</sup>	-	0 <sup>1</sup>	0
b. Repay debt to public	0	0	0	0	0	0	0	0	+	+
c. Finance budgetary expenditure	0	0	0	0	0	0	0	0	+	+
Net credit to the government										
a. Repay debt to central bank	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
b. Repay debt to public	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
c. Finance budgetary expenditure	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Note: - effect is a decrease, + effect is an increase, and 0 effect is neutral.

<sup>1</sup> The commercial banks' potential to expand credit is higher.

<sup>2</sup> Use of counterpart funds owned by recipient governments.

Source: J. A. P. Clément 1989.

Table 2: Creation or Accumulation and Use of Counterpart Funds —  
Their Impacts on the Budget

	Sources of creation or accumulation of counterpart funds		Use of counterpart funds to					
	Grants	Loans	Finance expenditure	Repay debt to central bank	Repay debt to public <sup>1</sup>	Repay foreign debt		
<b>Direct effects on:</b>								
Overall budget balance	surplus	0						
Total net financing	-	0						
Domestic	-	-						
Net credit to the government	-	-						
Domestic debt <sup>1</sup>	0	0						
Foreign	0	+						
<b>Simultaneous creation and use of counterpart funds</b>								
	For which the sources are grants			For which the sources are loans				
	Finance expenditure	Repay debt to central bank	Repay debt to public	Repay foreign debt	Finance expenditure	Repay debt to central bank	Repay debt to public	Repay foreign debt
Overall budget balance	0	surplus	surplus	surplus	deficit	0	0	0
Total net financing	0	-	-	-	+	0	0	0
Domestic	0	-	-	0	+	-	-	0
Net credit to the government	0	-	0	0	0	-	0	0
Domestic debt	0	0	-	0	0	0	-	0
Foreign	0	0	0	-	+	+	+	0

Note: 0 effect is neutral, + effect is an increase, - effect is a decrease.

<sup>1</sup> Held by nonfinancial and nongovernmental sector.

Source: J. A. P. Clément 1989.