

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Macroeconomic Reforms in Theoretical Context

Tarp, Finn

1994

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/64206/>

MPRA Paper No. 64206, posted 07 May 2015 14:58 UTC

5. De makroøkonomiske reformer i teoretisk belysning

af Finn Tarp²⁹

Indledning

Gældskrisens udbrud blev startsignalet til omfattende makroøkonomiske reformer i u-landene i 1980'erne. De chok, som forårsagede krisen, udgjorde sammen med kraftigt voksende uligevægte i eksterne og interne samfundsøkonomiske balancer en virkningsfuld advarsel. Det blev klart, at de forudgående 15-20 års økonomiske politikker og udviklingstrategier ikke kunne opretholdes. U-landene havde ikke andet valg end at tilpasse sig, og makroøkonomisk analyse, som tidligere havde ført en tilbagetrukket tilværelse i udviklingsøkonomien, kom mere i fokus. Det samme gjaldt debatten om rollefordelingen mellem stat og marked. Konservative regeringer kom til magten i flere af de dominerende vestlige lande, og i internationale organisationer som den Internationale Valutafond (IMF) og Verdensbanken (VB) vandt tilhængerne af den 'neo-klassiske mod-revolution' frem.

Forsøgene på at omforme den økonomiske politik i de gældsplagede u-lande begyndte i mange tilfælde med den lokale regerings accept af et program for økonomisk stabilisering og strukturtilpasning, i alt væsentligt udformet af IMF og Verdensbanken. De såkaldte 'policy framework papers' (PFP) har siden midten af årtiet været brugt dels til at specificere de ændringer i den økonomiske politik, et givet u-land måtte binde sig til at gennemføre, og dels til at estimere den nødvendige eksterne finansielle støtte. Det må i denne sammenhæng huskes, at tilstrækkelige udenlandske ressourcer er en principiel forudsætning for adgang til IMF's og Verdensbankens faciliteter. Kan det 'finansierings-gab', IMF/VB beregner som en del af deres analytiske forarbejde, ikke dækkes ('lukkes') via de ekstra ressourcer, et givet program kan mobilisere, strammes kravene til ændringer i den økonomiske politik. Det er i høj grad gennem sådan 'konditionalitet', at den makroøkonomiske reformproces i u-landene er blevet styret i de sidste mere end 10 år.

IMF's og Verdensbankens vigtigste prognosemodeller benævnes 'financial programming' (FP) og 'revised minimum standard modelling' (RMSM).

29) Jeg er cand.polit. Peter Hjertholm taknemlig for hjælp med tabelmaterialet.

Disse modeller blev oprindeligt udviklet i 1950'erne og 1970'erne, og blev altså ikke formuleret med henblik på en situation med ekstraordinært store gældsbetjeningsforpligtelser. Ikke desto mindre har disse analytiske metoder bevaret deres betydning i den aktuelle krise. De definerer nemlig de kvantitative rammer, indenfor hvilke reformprocessen tænkes at foregå. IMF's og Verdensbankens prognoser og deres opfattelser af samspillet mellem ekstern gæld og udvikling er imidlertid langt fra entydige, og de to institutioner spiller trods stigende overlapning fortsat hver deres helt særlige rolle på den verdensøkonomiske scene. Det er da også forskellige skoler indenfor økonomisk teori, der har formuleret FP og RMSM. Trods sådanne forskelle i IMF's og Verdensbankens analytiske udgangspunkter er de to Bretton Woods institutioner fælles om en række mere kvalitativt baserede antagelser, som er blevet kritiseret af økonomer med udgangspunkt i andre skoler. Det drejer sig bl.a. om troen på markedskræfterne som en relativt effektiv mekanisme for allokeringen af ressourcer; og det samme gælder 'timing' og dosering af reformkravene og ikke mindst den beskedne opmærksomhed, der indtil i al fald midten af 1980'erne blev viet den sociale dimension af tilpasningsprocessen.

IMF's og Verdensbankens engagement i reformprocessen i u-landene og deres mere fremtrædende finansielle rolle efter gældskrisens udbrud fremgår af tabel 5.1, 5.2 og 5.3. Det kan f.eks. ses, at Verdensbanken øgede sine tilpasningslån til u-landene fra 0,8 mia. US\$ i 1980-82 til 2,2 mia. i 1983-85. Herefter steg de til 6,1 mia. i 1989. Det kan desuden bemærkes, at i 1987 udgjorde tilpasningslånene 38 procent af samtlige nettolån fra Verdensbankgruppen, der tilsammen repræsenterede mellem en femtedel og en fjerdedel af u-landenes totale offentlige eksterne nettolåntagning.

IMF øgede også sine overførsler til de gældsplagede lande i de første år af 1980'erne; men efter et højdepunkt på knap 5 procent af den samlede udenlandske gæld i midten af årtiet, faldt IMF's andel til kun 3,2 procent i 1990.

Dette afspejler IMF's manglende evne til at opretholde positive netto-ressourcestrømme over en længere årrække. På trods af dette er IMF's indflydelse usvækket, for den samlede gæld til IMF/VB steg til 16,2 procent af den samlede eksterne gæld i 1990 på grund af Verdensbankens fortsatte positive netto-ressourceoverførsler. Og VB-lån er næsten aldrig blevet bevilget uden en forudgående IMF-aftale om makroøkonomiske politik-reformer.

IMF's og Verdensbankens stærkt stigende indflydelse som aktører i forhold til u-landene kan imidlertid ikke vurderes alene ud fra deres netto-ressourceoverførsler og relative andel af den samlede eksterne gæld. En aftale om et IMF/VB-støttet stabiliserings- og strukturtilpasningsprogram har nemlig hidtil været en uundværlig nøgle for u-landene til gældsomlægninger med såvel bilaterale donorer som kommercielle banker indenfor rammerne af

Tabel 5.1: Udviklingen i Verdensbankens tilpasningslån, 1980-89

	1980-82	1983-85	1986	1987	1988	1989	1980-89
Tilpasningslån og lånetilsagn i alt							
Total (mio. US\$)	809	2.183	4.305	4.424	4.707	6.094	28.506
(antal lån)	7	17	28	29	27	33	187
- Afrika (%)	24	21	35	17	31	20	24
- Asien (%)	25	18	0	19	13	19	15
- EMØNA (%) ^a	44	30	19	22	24	17	25
- Latinamerika (%) ^b	8	31	47	42	32	44	36
Tilpasningslån i % af total IBRD/IDA-lån^c							
Total	13	18	33	38	39	45	25
- Afrika	16	24	45	52	40	57	31
- Asien	7	8	1	16	6	15	8
- EMØNA	28	30	33	47	65	107	42
- Latinamerika	12	32	60	71	115	109	49
Tilpasningslån i % af samtlige offentlige lån^c							
Total	3,9	8,5	18,4	21,7	14,2	12,2	...
- Afrika syd for Sahara	3,7	10,2	23,2	25,5	12,7	14,8	...
- Asien ^d	4,3	5,0	1,2	15,5	-0,5	5,6	...
- EMØNA	5,0	10,4	12,1	26,5	16,8	9,1	...
- Latinamerika	2,1	8,6	26,5	20,3	30,3	13,0	...

Anmærkninger: ^a Europa, Mellemøsten og Nordafrika. ^b Inklusive Karibien. ^c Nettolån. ^d Uden Indien og Kina.

Kilde: Verdensbanken, *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth* (1990).

Paris- og Londonklubberne. Det samme gælder i øvrigt en stor del af de almindelige bistandsoverførsler.

Hertil kommer at IMF og Verdensbanken har en helt særlig position på grund af deres status som privilegerede kreditorer, hvis fordringer må betjenes fuldt ud. Dette har bl.a. betydet, at de to institutioners andel af u-landenes samlede gældsbetjening er steget støt, og uforholdsmæssigt meget, til godt 20 procent i 1990. Endelig har IMF og Verdensbanken fået styrket deres indflydelse gennem en langt mere central stilling end tidligere i den overordnede policy-rådgivning, u-landene modtager. Tekniske bistandsprojekter finansieret direkte af VB-lån eller af FN's udviklingsprogram (UNDP), men bemandet med rådgivere fra IMF og Verdensbanken, har f.eks. vundet kraftigt frem i et betydeligt antal u-lande.

Det er følgelig velbegrunder at sætte fokus på de kvantitative analyserammer, IMF og Verdensbanken benytter ved formuleringen af deres 'ortodokse'

Tabel 5.2: Langfristet gæld og gældsbetjening til Verdensbanken og Valutafonden, udvalgte år, 1970-90 (procent)

	1970	1980	1985	1990
Procent af u-landenes samlede udestående gæld				
Verdensbanken ^a	10,2	7,8	9,0	13,0
– Heraf Afrika syd for Sahara	14,1	11,0	13,5	16,4
– Heraf Latinamerika ^b	8,0	4,7	5,0	9,8
– Heraf sydlige Asien ^c	19,1	23,4	27,0	29,5
IMF	1,2	2,8	4,9	3,2
– Heraf Afrika syd for Sahara	1,8	6,5	8,0	4,3
– Heraf Latinamerika	0,5	0,8	4,2	5,0
– Heraf sydlige Asien	1,2	7,2	11,2	4,3
Verdensbanken og IMF i alt	11,4	10,6	13,9	16,2
Procent af u-landenes samlede gældsbetjening				
Verdensbanken ^a	5,6	3,9	6,1	12,2
– Heraf Afrika syd for Sahara	10,4	6,6	6,7	16,1
– Heraf Latinamerika	4,3	2,6	5,6	14,8
– Heraf sydlige Asien	12,1	10,3	10,2	16,9
IMF	8,1	3,3	6,2	8,0
– Heraf Afrika syd for Sahara	10,6	9,2	11,3	12,6
– Heraf Latinamerika	5,8	1,5	3,2	12,9
– Heraf sydlige Asien	25,3	15,9	21,2	14,9
Verdensbanken og IMF i alt	13,7	7,2	12,3	20,2

Anmærkninger: ^a Herunder IDA. ^b Inklusive Karibien. ^c Bangladesh, Bhutan, Indien, Maldiverne, Myanmar (tidl. Burma), Nepal, Pakistan, Sri Lanka.

Kilde: Verdensbanken, *World Debt Tables*, 1991-92.

Tabel 5.3: Netto-gældsstrømme fra Verdensbanken^a og Valutafonden, udvalgte år, 1970-90 (millioner US\$)

	1970	1980	1985	1990
Verdensbanken i alt^b	354	3.110	4.291	2.218
Heraf Afrika syd for Sahara	74	475	840	1.333
Heraf Latinamerika ^c	153	608	784	392
Heraf Sydlige Asien	68	871	1.426	1.601
IMF i alt^d	-411	3.427	-3.075	-2.414
Heraf Afrika syd for Sahara	-44	730	-434	-527
Heraf Latinamerika ^c	-174	-167	509	-274
Heraf Sydlige Asien	-250	1.247	-1.065	454
Verdensbanken og IMF i alt, alle u-lande	-57	6.537	1.216	-196
Memo: Totale netto-gældsstrømme, alle u-lande	4.047	33.657	-20.717	-24.038

Anmærkninger: ^a Dvs. både IBRD og IDA ressourcestrømme. ^b Bruttolåntagning minus amortisering og renter. ^c Inklusive Karibien. ^d Nettotrækning (*net purchases*) minus renter (IMF charges).

Kilde: Verdensbanken, *World Debt Tables*, 1991-92.

programmer for økonomisk tilpasning. I det følgende afsnit specificeres derfor de centrale nationaløkonomiske identiteter. Desuden afgrænses hovedsynsvinklerne på tilpasningsproblematikken, og de mulige policy-instrumenter identificeres. Herefter behandles IMF's 'financial programming' og Verdensbankens RMSM-model, og en række alternative tilgange og synspunkter diskuteres. Til sidst rundes artiklen af med en vurdering af de igangværende ændringstendenser i henseende til såvel det analytiske grundlag for stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammerne som de mere generelle erfaringer, der synes at tegne sig, 10 år efter gældskrisen brød ud. I appendiks 5.1-3 gives endvidere en matematisk oversigt over det teoretiske indhold.

Tilpasning og policy-instrumenter

Økonomiske analyser af tilpasningsproblematikken i u-landene tager sædvanligvis udgangspunkt i en række sammenhænge, der kendes fra nationalregnskabets dobbelte bogholderi. De indbyrdes forbundne begreber produktion, indkomst og udgifter står altså sammen med pengeskabelsen i samfundet centralt. Det gælder samtidig, at et givet land kan tilpasse sig på forskellig måde til økonomiske chok som gældskrisen. Forløbet over tid er nemlig afhængig af såvel den pågældende økonomis karakteristika som den førte økonomiske politik.

De nævnte nationalregnskabsmæssige sammenhænge er imidlertid identiteter. Dvs. de udtrykker en definatorisk balance mellem de indgående makroøkonomiske størrelser i den betragtede periode. Dette faktum er centralt, for det danner basis for større analytisk forståelse, og en sådan indsigt kan spille en vigtig rolle ved vurderingen af behovet for tilpasning og identifikationen af mulige løsninger. Endelig skal det bemærkes, at det i u-landssammenhænge almindeligvis antages, at der betragtes en lille åben økonomi med fast nominel valutakurs.

Den første overordnede balance er, at de varer og tjenesteydelser, som forbruges og investeres i en given periode, må komme fra enten indenlandsk produktion eller udlandet. Som fællesbetegnelse for forbrug og investering benyttes ofte begrebet absorption. Der er med andre ord tæt sammenhæng mellem den nationale produktion, den ydre balance og absorptionen. Er produktionen ikke stor nok, må importen overstige eksporten, hvilket medfører, at den såkaldte ressourcebalance overfor udlandet bliver negativ. Saldoen på ressourcebalancen kan imidlertid fortolkes på flere måder, der leder til markant forskellige anbefalinger om den fremtidige økonomiske politik.

Større forbrug er påkrævet i u-landene, hvis eksisterende basale menne-

skelige behov for f.eks. tilstrækkelig mad, drikkevand og klæder samt en acceptabel bolig, sundhed og uddannelse skal imødekommes. Hertil kommer at store investeringer pr. definition er en forudsætning for den ekspansion i det fysiske kapitalapparatet, der generelt har været anset som den centrale begrænsning for større vækst i produktionen. Øget indenlandsk absorption, og en dermed forbundet indstrømning af udenlandske ressourcer, er derfor indenfor udviklingsøkonomien i mange år blevet opfattet som en slags hoveddørnøgle til at åbne døren til et mere tilfredsstillende vækst- og udviklingsforløb. Det har endda været almindeligt at argumentere, at indstrømningen af reale varer og tjenesteydelser fra udlandet burde være så høj som overhovedet muligt, fordi der herved åbnes op for, at der kan forbruges og investeres mere end det, den aktuelle produktion giver mulighed for.

Sådanne antagelser er ikke længere generelt accepteret. Kritikere har påpeget, at høj absorption måske nok er en nødvendig betingelse for udvikling; men et alt for højt og uhensigtsmæssigt sammensat forbrug og gennemførelsen af mange ikke-profitable investeringer i u-landene viser, at der langt fra altid er tale om en tilstrækkelig betingelse. At absorptionen overstiger den lokale produktion kan tværtimod være udtryk for, at økonomien er i dyb krise, specielt hvis den udenlandske finansiering er under indsnævring, som det har været tilfældet i forbindelse med gældskrisen. Der må altså flere nøgler til for at komme ind i huset for nu at bruge den netop anvendte metafor.

Ovennævnte makroøkonomiske identitet indeholder, som det er fremgået, kun ganske få størrelser; men de må balancere. Dette medfører, at der selv indenfor denne simple ramme er mange måder, hvorpå en økonomisk krise kan opstå. Der kan – lidt forenklet udtrykt – være tale om såvel en lang række interne årsager, der presser absorptionen 'for højt' op, som en myriade af eksterne faktorer, der påvirker produktionen faretruende i nedadgående retning.

Hvis et land udsættes for et økonomisk chok som f.eks. et fald i importkapaciteten som følge af en forringelse af bytteforholdet overfor udlandet, bør det team, der er ansvarlig for den økonomiske politik, overveje at reagere. Realøkonomisk tilpasning kan kun undgås, hvis udlandet er villig til at komme til hjælp med ekstra lån eller ikke-gældsskabende nettotransfereringer, og denne mulighed var ikke umiddelbart relevant for u-landene som helhed fra 1982 i modsætning til 1973-74. Det kan desuden bemærkes, at det ikke spiller nogen rolle for behovet for tilpasning som sådan, om den oprindelige problemskaber er af intern eller ekstern art. Men årsagen til krisen kan naturligvis have en vis betydning for den type justeringspolitik, der igangsættes. Tilsvarende vil krisens forventede varighed påvirke tilpasningsprogrammets design.

Realøkonomisk tilpasning kan i princippet ske på én af to måder. Enten må forbruget og investeringerne – dvs. absorptionen – begrænses, eller også

må produktionen øges. Førstnævnte tilgang går under betegnelsen stabilisering, mens den anden metode kræver strukturelle indgreb, der øger udbuddet af varer og tjenesteydelser og ændrer deres sammensætning. Endelig kan der naturligvis være tale om at forsøge at kombinere de to tilgange, og det er da som regel også det, der forsøges i praksis.

Tilpasningsprocessen og den hermed forbundne ændring i forholdet mellem absorption og produktion kunne i teorien overlades til markedskræfterne. Og denne 'automatiske' proces kan da også i visse tilfælde virke efter hensigten via ændringer i de relative priser, der hersker i økonomien, så den kommer i bedre balance. På den anden side kræves i bedste fald meget lang tid, for at en sådan proces kan virke, og en både dyb og langstrakt recession kan vise sig nødvendig for at nå ligevægt. Dvs. de vækst- og fordelingsmæssige konsekvenser af 'automatisk' tilpasning er sædvanligvis helt uacceptable. Der vil derfor være behov for at gribe ind med økonomisk-politiske midler, som det også skete i u-landene i 1980'erne. Sådanne indgreb kan kategoriseres på flere måder; men i det følgende fokuseres på om de i første række påvirker økonomiens efterspørgsels- eller dens udbudsside.

Efterspørgselsbegrænsende (eller stabiliserende) finans- og pengepolitik forsøger at påvirke absorptionen (dvs. forbruget eller investeringerne) i nedadgående retning, og det er typisk kernen i den synsmåde, IMF anlægger på makroøkonomiske spørgsmål. Hvis økonomien er karakteriseret ved 'overophedning', hvor den samlede efterspørgsel overstiger økonomiens maksimale produktionskapacitet og desuden er kombineret med underskud overfor udlandet og høj inflation, kan sådanne indgreb da også være effektive. Policy-dilemmaet i 1980'erne i u-landene var imidlertid ofte et helt andet, idet den almindelige situation indebar for ringe efterspørgsel (recession) koblet med underskud overfor udlandet og høj inflation.

I sådanne tilfælde virker kraftig opbremsning ikke efter hensigten. Dels vil det uddybe efterspørgsels 'underskuddet' (recessionen). Dels er der ingen garanti for, at inflationen og underskuddet overfor udlandet forsvinder. Økonomien kan i stedet komme ud i en nedadgående spiral, hvor produktion (samt eksport) falder, og priserne stiger, på én gang. En reduktion i investeringerne kan desuden påvirke ikke blot den aktuelle efterspørgsel og beskæftigelse negativt, men også underminere grundlaget for fremtidig vækst. De samfundsøkonomiske omkostninger ved at følge en ensidig stabiliseringsstrategi kan altså blive endog meget høje.

Udbudsforøgende (eller strukturelle) midler bør derfor også overvejes. Denne type økonomisk-politiske midler kan opdeles i to grupper, alt efter om de har til hensigt at virke via incitamentsstrukturen i økonomien eller gennem at lempe på mere traditionelle strukturelle begrænsninger og barrierer som f.eks. utilpasset teknologi, utilstrækkelig infrastruktur mv. Sidstnævnte

type er Verdensbankens traditionelle arbejdsfelt. For førstnævnte gruppes vedkommende eksisterer en arbejdsdeling mellem IMF og Verdensbanken, som noget forenklet indebærer, at valutakursanalyse varetages af IMF, mens fjernelsen af andre økonomiske forvridninger hører hjemme på Verdensbankens bord.

De incitamentsbaserede strukturelle indgreb tager udgangspunkt i, at en bred vifte af markedsforvridninger gør, at ressourceallokeringen i u-landene ofte ikke er særlig hensigtsmæssig. Sådanne forvridninger kan i princippet opstå både som resultat af 'markedsfejl' (eksempelvis ikke-fuldkommen information samt eksistensen af eksternaliteter, monopoler og offentlige goder mv.) og på grund af uheldige regeringsindgreb (omfattende bl.a. overvurderede valutakurser, told og kvantitative importrestriktioner samt priskontrol i øvrigt). Det fremgik da også af kapitel 2, at der lå elementer af såvel 'markeds-' som 'regeringsfejl' bag gældskrisens udbrud i 1982.

'Markedsfejl' var i centrum indenfor udviklingsøkonomien i de første ca. 30 år efter 2. Verdenskrig. I 1980'erne var det i høj grad 'regeringsfejlene', der kom i fokus. Såvel valutakurstilpasninger som pris- og handelsliberalisering har da også været helt centrale dele af de programmer for stabilisering og strukturtilpasning, der har udgjort den operationelle rygrad i IMF's og Verdensbankens tilgang til den makroøkonomiske reformproces i u-landene. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at disse incitamentsbaserede strukturelle midler ikke sigter mod at mindske den samlede absorption, som tilfældet er med stabiliseringstiltagene – snarere tværtimod. Ideen er, at en fjernelse af de økonomiske forvridninger potentielt kan øge produktionen og samtidig gøre dens sammensætning i forhold til udlandet mere hensigtsmæssig.

Den grundlæggende tankegang er relativt nemt gennemskuelig, når det drejer sig om fjernelse af indenlandsk priskontrol til fordel for markedsbestemte priser. Dette tænkes ganske enkelt at føre til en højere udnyttelsesgrad af den eksisterende produktive kapacitet i økonomien og dermed til større produktion uden øgede krav til indsatsen af produktionsfaktorer. Hvis dette lykkes, er der selvfølgelig mulighed for at hæve såvel absorptionen som at forbedre balancen overfor udlandet på én og samme tid. Ræsonnementet er straks noget mere kompliceret, når analysen drejer sig om f.eks. valutakursændringer, for valutakursen påvirker ikke blot økonomiens udbudsside, men også absorption og efterspørgsel direkte.

En devaluering vil på den ene side mindske den reale værdi af de finansielle aktiver og lønningerne, så efterspørgslen falder. På den anden side er der en potentiel virkning på udbuddet, ved at produktionen kan 'switche' i retning af større produktion af varer, der enten kan eksporteres eller erstatte varer, der tidligere blev importeret. Dette skyldes, at internationalt handlede varer ved devalueringen får øget deres pris relativt til de varer, der ikke handles

internationalt. Hvis devalueringen lykkes, skulle der altså være en positiv virkning på betalingsbalancen og i værste fald kun en relativt begrænset negativ virkning på den samlede produktion og absorption.

Det er på ovenstående baggrund forståeligt, at der er generel enighed om, at midler med vægt på økonomiens udbudsside og 'switching' indebærer et mindre fald i produktion og beskæftigelse end efterspørgselsbegrænsende indgreb fra værktøjskassen med stabiliseringsinstrumenter. Der er imidlertid bestemt ikke enighed om, at incitamentsbaserede strukturelle indgreb altid vil have de netop skitserede virkninger. Det vil føre for vidt at gå i detaljer her. Det fremgår imidlertid, at det er priserne, der skal fremkalde de ændringer i ressourcestrømme og sammensætningen af udbuddet, der er nødvendige, for at tilpasningsprocessen lykkes – dvs. at balancen overfor udlandet forbedres, samtidig med at absorptionen ikke rammes for hårdt.

Der er to grundlæggende dilemmaer i denne sammenhæng. For det første er det usikkert, om reale prisændringer alene kan påvirke produktionen i væsentlig udstrækning. Dette skyldes u-landenes strukturelle karakteristika, som omfatter såvel de 'markedsfejl', der blev refereret til ovenfor, som u-landenes placering og situation i den internationale økonomi og deres afhængighed af importerede inputs. Bedre eksportpriser vil f.eks. ikke have den ønskede effekt, hvis producenterne ikke får øget deres overskud på grund af monopoldannelse i handelsleddet. Det samme gælder, hvis eksporten ikke kan øges som følge af i-landenes handelsbarrierer, eller fordi valutaknaphed gør det umuligt at importere helt essentielle produktionsinputs. For det andet er der en risiko for, at en nominel devaluering i praksis ikke ændrer på de reale priser på grund af inflation.

Dvs. ændrede prisincitamentet og 'switching' vil ikke altid virke, og processen vil i alle tilfælde være relativt langvarig. Det kan derfor ofte være påkrævet at inkludere strukturelle tiltag af mere traditionel slags, der medfører, at finans- og pengepolitikken ikke er for stram. Det drejer sig om f.eks. selektive investeringer i forbedret infrastruktur, der kan være nødvendige dele af det samlede program for at gøre økonomien mere fleksibel og i stand til at reagere på forbedrede prisincitamentet. Specielt IMF har – med udgangspunkt i denne institutions mere kortsigtede perspektiv – imidlertid som oftest været imod sådanne tiltag. Argumentationen har været, at absorptionen må formindskes, før der kan være tale om at slække på finans- og pengepolitikken. Verdensbanken har på dette område generelt været mere pragmatisk og understreget behovet for vækst og udvikling.

Behovet for tilpasning i økonomien kan som ovenfor forklares ved, at absorptionen er 'for høj', og at incitamentet til at producere til eksport er for ringe. En anden fortolkning er, at opsparingen er 'for lille'. Er den indenlandske opsparing ikke stor nok til at dække investeringerne, må der nemlig iføl-

ge endnu en vigtig makroøkonomisk balance tilføres udenlandske ressourcer svarende til forskellen. Denne difference går under betegnelsen opsparingsinvesteringer 'gabet', og liberalisering af de finansielle markeder i u-landene og rentestigninger har da også været en integreret del af tilpasningsprogrammerne i 1980'erne. Begrundelsen er, at der herved mobiliseres mere (privat) opsparing, og at (de private) investeringer allokeres mere effektivt. Der er dog langt fra enighed herom. Både den private opsparing og investeringerne fluktuerer ofte af årsager, som intet har med udviklingen i de finansielle markeder (dvs. renten og adgangen til kredit) at gøre. Desuden gælder at de internationale kapitalbevægelser i al fald ikke bør liberaliseres, før risikoen for kapitalflugt er begrænset.

Økonomiens opsparings-investerings 'gab' kan opdeles i en privat og en offentlig komponent, for den samlede indenlandske opsparing må enten komme fra den offentlige eller den private sektor. Den offentlige opsparing svarer til balancen på de offentlige finanser, og et givet offentligt underskud må (jf. appendix 5.1) finansieres på én af følgende tre måder (eller en kombination heraf): (i) øget offentlig låntagning i udlandet, (ii) større lån fra den private sektor eller (iii) stigning i den offentlige sektors træk på Centralbanken (dvs. dækning af underskuddet via seddelpressen). Er ingen af disse muligheder, som har meget forskellige realøkonomiske effekter, realiserbare, er der ingen anden udvej, end at den offentlige sektors udgifter og indtægter tilpasses gennem lavere udgifter eller større indtægter.

Det offentlige budgetunderskud har været langt mere i fokus i de fleste IMF/VB tilpasningsprogrammer end den private opsparing og investering. Dette skyldes at den manglende balance i de offentlige budgetter (det såkaldte fiskale 'gab') ofte er blevet identificeret som 'drivkraften' bag behovet for tilpasning i u-landene i 1970'erne. Det har desuden været almindeligt at antage, at offentlige underskud fører til, at privat aktivitet hæmmes ('crowding out' er den tekniske betegnelse). Da det samtidig er blevet antaget, at det fiskale 'gab' 'kontrolleres' af regeringen, har nedskæringer i de offentlige budgetter og privatisering været almindelige krav til u-landene dels for at dæmpe op for den offentlige sektors bidrag til ubalancen mellem opsparing og investering og dels for at øge spillerummet for privat initiativ.

Den offentlige sektor og finansieringen af dens udgifter kan imidlertid påvirke den private sektor på flere måder, og det offentlige budgetunderskud er ingen god indikator for underskuddets økonomiske virkninger. Sættelse og ikke blot størrelse tæller, og det er på ingen måde sikkert, at det er ønskværdigt, at satse på at 'lukke' det 'fiskale gab' via finanspolitikken alene. En vis monetarisering af underskuddet (dvs. finansiering via større indenlandsk kreditgivning) kan være berettiget, og stabilisering kræver ikke nødvendigvis, at budgettet balanceres. Hvis den private opsparing overstiger de

private investeringer, kan den offentlige sektor udmærket udvise underskud, uden at den samlede balance er problematisk. Hertil kommer at de eksterne choks i mange tilfælde har været af et så betragteligt omfang, at der ikke alene er tale om offentligt 'overforbrug'. Et eksempel herpå er stigningen i de internationale rentesatser, der har medført, at rentebetalingernes andel af de offentlige udgifter er steget voldsomt.

Det er endvidere blevet tydeligt, at den offentlige sektors evne til at styre udgifterne i mange tilfælde er begrænset, og at skattesystemerne ofte udviser ringe fleksibilitet. Finanspolitiske indgreb med det formål at tilpasse økonomien kan derfor nemt risikere at påvirke bestemte udgiftsområder uforholdsmæssigt hårdt. Indgrebene må med andre ord planlægges meget nøje og baseres på et detaljeret kendskab til de enkelte udgiftsposters økonomiske og sociale betydning. Desværre er der i praksis mange eksempler på, at specielt IMF har begrænset sig til at kræve nedskæringer af et givet totalt omfang uden omhyggelig overvejelse af sammensætningen heraf. Endelig må det ikke overses, at offentlige udgifter kan være en central forudsætning for private investeringer og økonomisk aktivitet i øvrigt via de såkaldte 'crowding-in' effekter. Offentlig sparsomhed er nødvendig, men det kan (jvf. Helleiner 1986) afgjort være u hensigtsmæssigt at 'skubbe' ekspansionen af den private sektor for hurtigt frem uden godt lokalkendskab.

'Rente-chokket' i begyndelsen af 1980'erne spillede som nævnt en vigtig rolle i opbygningen af u-landenes gæld og de heraf afledte realøkonomiske problemer. Dette kan uddybes med udgangspunkt i betalingsbalancen overfor udlandet, som er endnu en makroøkonomisk balance, der kan benyttes analytisk. Det kan nemlig (jf. appendix 5.1) vises, at en fortsat indstrømning af reale ressourcer (dvs. at importen er større end eksporten) kun er mulig, hvis mindst én af følgende tre betingelser er opfyldt: (i) nettotransfereringerne fra udlandet opvejer nettorentebetalingerne, (ii) yderligere international låntagning er mulig, eller (iii) der kan trækkes på de udenlandske reserver.

Det er med baggrund i det begrænsede spillerum, disse muligheder indebærer, at der kan argumenteres for intensiveret offentlig bistand og långivning til u-landene i lyset af gældskrisen; men det bliver ligeledes klart, at kapitalflugt kan gøre det endnu vanskeligere at tilpasse økonomien. Denne type kapitalbevægelser og den vigtige rolle, IMF tillægger kontrol med den indenlandske kreditgivning, kan analyseres med udgangspunkt i den makroøkonomiske identitet, der 'binder' penge- og kreditskabelsen i samfundet sammen med en række andre makroøkonomiske variable.

Det gælder, at en stigning i den private sektors tilgodehavende i udlandet (forårsaget af kapitalflugt) må finansieres gennem mindre långivning til den offentlige sektor, hvis den private sektors opsparings-, investerings- og pen-

geefterspørgselsadfærd forbliver uændret. Kapitalflugt kan altså nemt risikere at gøre det vanskeligt at få dækket den offentlige sektors lånebehov. Yderligere kapitalflugt kan finansieres gennem mindre pengeefterspørgsel, en stigning i kreditgivning til den private sektor eller faldende private investeringer. De sociale og vækstmæssige omkostninger ved kapitalflugt kan derfor blive meget høje, hvilket i almindelighed er en vigtig begrundelse for at tilstræbe en stabil økonomisk politik.

Endnu en central sammenhæng kommer frem, når den reale del af økonomien 'sammenflettes' med de finansielle strømme i ind- og udland. Det kan nemlig vises, at den indenlandske absorption typisk vil overstige de forhåndenværende ressourcer i økonomien i en given periode med et beløb, der netop svarer til forskellen mellem ændringen i pengemængden og stigningen i den indenlandske kreditgivning. Dette leder frem til den fortolkning, at ubalance mellem absorption og produktion, der kan føre til inflation, skyldes 'for liberal kreditudvidelse'. Især IMF har derfor som en dominerende del af sine stabiliseringsprogrammer anbefalet kreditlofter som middel til at genoprette interne og eksterne økonomiske balancer.

Opmærksomheden er igen specielt blevet rettet mod den offentlige sektor, for de internationale reserver vil falde, hvis kreditudvidelsen er større end stigningen i pengemængden, eller hvis kreditgivningen til den offentlige sektor stiger mere end ændringen i pengesystemets beholdninger vis-à-vis den private sektor. Lempelig kreditgivning til den offentlige sektor kan altså blive årsag til såvel inflation som faldende internationale reserver. Kreditstramning anbefales som konsekvens heraf som middel til at gavnne betalingsbalancen, og en sådan strategi vil også være virkningsfuld, hvis produktionen er uafhængig af finansielle variable eller befinder sig tæt ved kapacitetsgrænsen. De internationale reserver vil nemlig stige gennem den reduktion, der finder sted i absorptionen som følge af den strammere kreditgivning.

Problemet ved ovennævnte ræsonnement, der er typisk for IMF's stabiliserings-tankegang, er at det ikke er sikkert, at det kun er absorptionen (dvs. efterspørgslen), der påvirkes af kreditstramningen. Produktionen er i mange u-lande endog meget langt fra kapacitetsgrænsen, og en for kraftig kreditopstramning kan føre til unødige fald i produktionen, som ikke i alle tilfælde er uafhængig af finansielle variable. Resultatet kan med andre ord blive den 'strangulering' (eller 'overkill') af økonomien, som kritikere har fremhævet som karakteristisk ved de hidtil gennemførte tilpasningsprogrammer.

Analysen baseret alene på kreditekspansionen kan desuden i mange tilfælde være en temmelig overfladisk betragtningsmåde. Kreditudvidelse er et symptom snarere end en real, underliggende årsagsfremkaldende faktor. Offentlige budgetunderskud har som vist i kapitel 2 afgjort været af betydning

i opbygningen af gælds-krisen; men det samme gælder eksterne chok og ændringer i den private sektors investerings- og opsparingsadfærd. Disse faktorerers betydning og de dermed forbundne komplekse årsagssammenhænge undervurderes nemt, når der fokuseres alene på monetære størrelser; men det er oplagt, at lempelig kreditgivning er en nødvendig forudsætning, for at ubalancer kan udvikle sig.

De nationaløkonomiske identiteter, som er blevet omtalt i dette afsnit, er nyttige redskaber ved identifikationen af eksisterende makroøkonomiske ubalancer og formuleringen af økonomiske politikker, der skal rette op herpå. De kan benyttes ved organiseringen af tilgængelige data, og de viser også, at tilpasning ikke kan undgås, uanset om årsagen til ubalancen er intern eller ekstern. Tilpasning under én eller anden form vil altid finde sted, da de nævnte sammenhænge gælder pr. definition.

Det må imidlertid kraftigt understreges, at makroøkonomiske bogholderimæssige sammenhænge ikke er fuldt specificerede modeller, hvori de kausale sammenhænge mellem de relevante økonomiske variable er defineret i en konkret institutionel ramme. Dvs. de viser ikke, hvordan produktionen bestemmes, eller hvorledes økonomien fungerer. Dette er af kritisk betydning, for der er forskellige måder, hvorpå realøkonomiske tilpasninger kan finde sted, afhængig af de konkrete omstændigheder og den økonomiske politik i det enkelte land. Eksempelvis er det på basis af ovenstående oplagt, at omfanget af den udenlandske finansiering er afgørende for det spillerum, indenfor hvilket tilpasningsprocessen må foregå.

Det gælder endvidere, at hvis produktionen er tæt ved det maksimale (dvs. kapacitetsgrænsen), kan tilpasning ske, ved at det offentlige intervenerer og reducerer efterspørgslen efter den forhåndenværende produktion. De sociale omkostninger herved og virkningen på det fremtidige vækstforløb kan imidlertid variere, afhængig af hvorledes nedskæringerne fordeles, og om de går ud over investeringerne eller ej. Hvis det offentlige ikke kan (eller vil) intervenere, vil tilpasningen ske via stigende priser, der påvirker fordelingen af indkomster og formuer. Det endelige resultat vil derfor også i dette tilfælde variere fra land til land afhængig af markedsstrukturer og social magtfordeling.

Hvis økonomien på den anden side befinder sig langt fra kapacitetsgrænsen, er det muligt at satse på større produktion som den centrale tilpasningsmekanisme. Dette er selvsagt en tiltrækkende mulighed, for den indebærer, at absorptionen ikke skal begrænses, og at de sociale omkostninger ved tilpasningen kan minimeres mest muligt. Det er også denne mulighed, som kritikere af IMF og Verdensbanken mener, de to institutioner ikke giver den fornødne opmærksomhed ved formuleringen af deres 'ortodokse' tilpasningsprogrammer.

IMFs finansielle programmering

Den umiddelbare hensigt med IMFs stabiliseringsprogrammer er at eliminere midlertidige underskud på betalingsbalancen, når disse ikke kan finansieres på vedvarende vis. Samtidig ønskes inflationen bekæmpet. Dette tilstræbes for at skabe de nødvendige forudsætninger for høj beskæftigelse og vækst, der er erklærede, generelle formål med den økonomiske politik, IMF søger at fremme. IMF kontrollerer i sit arbejde en række lånefaciliteter, som u-landene kan trække på; men der kan i hovedsagen kun stilles midler til betalingsbalancestøtte til rådighed for en begrænset tid. IMF er altså ikke en udviklings/investeringsbank som Verdensbanken; men derimod en finansiell institution, der er forpligtet til at fremme international monetær stabilitet og samarbejde.

Gennem de første 10-15 år af IMFs levetid indtog den overordnede nationalregnskabsidentitet og betalingsbalancen en særstilling. En stor del af Fondens analytiske arbejde bestod derfor i fortolkninger af de omtalte sammenhænge mellem indenlandsk absorption på den ene side og ressourcebalancen overfor udlandet på den anden. Fra slutningen af 1950'erne blev denne såkaldte 'absorptionstilgang til betalingsbalancen' imidlertid integreret med det synspunkt, at betalingsbalancen i høj grad (for ikke at sige udelukkende) er et monetært fænomen. Penge- og kreditskabelsen i samfundet og de dermed forbundne makroøkonomiske identiteter kom følgelig i centrum i Fondens arbejde, og sådan har det været lige siden. De nævnte balancer er dog 'neutrale' i den forstand, at de som allerede understreget ikke uden videre kan benyttes til at fastlægge de økonomisk-politiske instrumenter, som må bringes i anvendelse i kriseramte lande. Til dette formål er der behov for en økonomisk model, i hvilken de kausale sammenhænge mellem mål og midler er specificeret.

Den tidligste version af IMFs ramme i så henseende blev udviklet af Jacques Polak. Han ønskede som supplement til Keynes' *General Theory*, hvor efterspørgsel og indkomstdannelse er afgørende, at sætte fokus på den indenlandske kreditgivnings betydning. Det var desuden Polaks ambition at formulere en simpel, operationelt anvendelig model, indenfor hvilken penge- og kreditspørgsmål kunne analyseres direkte. Dette gav resultat i 1957. Indenfor rammerne af en model for en lille åben økonomi med fast, men justerbar valutakurs, påviste Polak nemlig eksistensen af en formel, kvantificerbar sammenhæng mellem ændringerne i den indenlandske kreditgivning og de internationale reserver (dvs. betalingsbalancen).

Polaks konklusioner medførte, dels at betalingsbalanceproblemer indenfor modellen entydigt kunne henføres til en for hurtig udvidelse af pengemængden, og dels at den indenlandske kreditgivning fremstod som det helt

centrale policy-instrument. Dette var banebrydende observationer, og Polak-modellen bidrog på afgørende vis ved den efterfølgende udvikling af 'the monetary approach to the balance of payments'. MABOP, som denne ramme benævnes, udgør den analytiske hjørnesten i IMFs finansielle programmering (FP), og sådanne prognoser udgør den dag i dag en vigtig del af grundlaget for Fondens stabiliseringsprogrammer.

Det hævdes i IMF (1987), at IMFs tilgang til økonomisk stabilisering gradvist har udviklet sig i løbet af de sidste 20-30 år under skyldig hensyntagen til de betragtelige ændringer, der har fundet sted i den internationale økonomi, i u-landenes situation og i økonomisk teori og metode. Faktum er, at det teoretiske indhold i IMFs FP har ændret sig uhyre lidt i forhold til Polaks oprindelige formulering. Den eneste markante undtagelse er, at der nu skelnes klarere mellem nominelle og reale størrelser. Priser og inflation er med andre ord eksplicit med i MABOP, mens Polak-modellen kun omfatter nominelle størrelser.

Det følger af ovenstående, at formålet med finansiell programmering er at identificere og kvantificere de økonomisk-politiske instrumenter, som er nødvendige for at stabilisere økonomien, hvilket her vil sige at forbedre betalingsbalancen og få inflationen under kontrol. Tre helt grundlæggende antagelser udgør kernen i FP:

(i) Den private sektors efterspørgsel efter penge afhænger af en række variable som realindkomsten, priserne og pengenes omløbshastighed; men i FP betragtes sammenhængen som stabil og uden sammenhæng med den indenlandske kreditgivning. Dvs. det kan præcist forudsiges, hvor mange penge folk er villige til at holde som kontanter eller indskud i bankerne, når den nominelle indkomst og omløbshastigheden er bestemt. I de mest simple versioner af modellen antages endvidere, at omløbshastigheden er konstant, så pengeefterspørgslen alene afhænger af indkomsten som i rent monetaristiske modeller.

(ii) Udviklingen i den reale produktion i samfundet bestemmes eksogent i modsætning til det nominelle nationalprodukt, der afhænger af prisudviklingen. Dvs. udviklingen i produktion og realindkomst forklares ikke og er indenfor modellen uafhængig af evt. ændringer i pengepolitikken. Det samme gælder eksporten og de ikke-handelsrelaterede kapitalstrømme overfor udlandet (f.eks. direkte udenlandske investeringer og offentlige lån og bistand). Importen antages derimod proportional med den nominelle indkomst.

(iii) Der er altid ligevægt mellem udbud og efterspørgslen efter penge. Et evt. overudbud af penge elimineres altså omgående gennem tilpasninger i pengeefterspørgslen forårsaget af ændringer i priserne og/eller betalingsbalancen. Det samme er som nævnt ikke tilfældet for realindkomsten.

Det fremgik af, at pengemængden er defineret som summen af den inden-

landske kreditgivning og de internationale reserver. En stigning i pengeudbuddet i økonomien består altså af to komponenter, en stigning i mængden af penge af indenlandsk 'oprindelse' eller større udenlandske (internationale) reserver som følge af overskud på betalingsbalancen. Dette betyder, at den indenlandske kreditgivning godt kan udvides, uden at det skaber problemer for betalingsbalancen. Men det forudsætter, at økonomien er i vækst, eller at priserne stiger.

Dvs. når pengeefterspørgslen er uændret, vil enhver stigning i den indenlandske kreditgivning 'slå ud' via betalingsbalancen og medføre identiske fald i de internationale reserver. Omvendt vil kreditstramning under de anførte betingelser forbedre betalingsbalancen. Dette er den centrale MABOP-konklusion, og det er på denne baggrund, at IMF fokuserer på udviklingen i den indenlandske kreditgivning som indikator for udviklingen i økonomien. Det bliver samtidig rationalet bag anvendelsen af kreditlofter som centralt økonomisk-politisk instrument. Sådanne lofter afspejler netop, hvor meget en økonomi ifølge IMF's analyser har 'råd' til at ekspandere.

Det gælder i almindelighed, at antallet af økonomisk-politiske instrumenter skal være mindst lige så stort som antallet af uafhængigt opstillede mål. Hvis dette ikke er tilfældet, vil det være rent held, hvis alle mål kan realiseres på én gang, uafhængigt af hinanden. Den ovenfor skitserede model må derfor specificeres yderligere, for til realisering af de to mål (bedre betalingsbalance og mindre inflation), som IMF opererer med indenfor FP, er der indtil nu kun blevet identificeret ét middel, kreditstyring.

En noget mere teknisk måde at sige dette på er, at der ikke kan bestemmes uafhængige løsninger for de to endogene variable (de internationale reserver og inflationen) for givne ændringer i policy-instrumentet, dvs. den indenlandske kreditgivning. Løsningen herpå er at introducere endnu en policy-variabel, ændringer i valutakursen. Herved kan de etablerede mål for betalingsbalancen og inflationen realiseres – den eneste forudsætning er, at kredit- og valutakurspolitikken indrettes på passende måde. Dette begrunder disse to instrumenters centrale rolle i IMF's stabiliseringsprogrammer.

I praksis består finansiel programmering i en række successive beregninger, der kan opsummeres på følgende måde, idet der dog sjældent er tale om nogen enkel fremadskridende proces fra punkt til punkt:

(i) Niveauet for de internationale valutaeserver og indenlandske priser fastlægges på basis af de betalingsbalance- og inflationsmål, der er blevet i al fald formel enighed om mellem IMF og det pågældende land.

(ii) Prognoser for de eksogene variable, dvs. den reale produktion, eksporten og de ikke-handelsrelaterede kapitalbevægelser overfor udlandet genereres.

(iii) Det vurderes, om den importværdi, som er konsistent med de to første trin, er realistisk på basis af historiske erfaringer og økonomiens forventede

importbehov. Er dette tilfældet, er der i realiteten ikke grund til at iværksætte et makroøkonomisk tilpasningsprogram. Hvis derimod den beregnede importværdi er 'for lille', må 'gabets lukkes' via økonomiske indgreb. Det centrale middel er her valutakursen.

(iv) Størrelsen på en evt. valutakursdevaluering til 'lukning af import-gabet' bestemmes; men der kan også blive tale om at genforhandle (dvs. nedbringe) de under pkt. (i) etablerede mål.

(v) Det beregnes, hvor meget pengeefterspørgslen forventes at stige, og om der evt. skal/bør gøres noget for at øge denne. Dette kan ifølge IMF f.eks. ske gennem rentepolitikken, der dog ikke blev inddraget eksplicit ovenfor i overvejelserne om pengeefterspørgslen. At dette sker i mere detaljerede modeller og i praksis illustrerer, at FP ikke er monetaristisk i snæver forstand, hvor sammenhængen mellem pengemængden og væksten i økonomien (dvs. pengenes omløbshastighed) er 'låst helt fast'.

(vi) Den maksimalt mulige krediteksponering beregnes. Det er her normalt at disaggregere og operere med krediteksponering til såvel den offentlige som den private sektor. Der kan evt. etableres selvstændige mål for sidstnævnte på basis af, at den samlede kreditgivning går enten til den private eller til den offentlige sektor. Kredit til den offentlige sektor fremstår derfor som residual.

(vii) Det vurderes om krediteksponeringen/begrænsningen vis-à-vis den offentlige er realistisk ud fra den offentlige sektors forventede lånebehov. Et evt. gab må 'lukkes' gennem økonomiske indgreb. Der vil her ofte blive tale om vanskelige forhandlinger, der fokuserer på at bringe de offentlige budgetter i bedre balance.

(viii) En endelig aftale om programmets implementering udmøntes, og det aftales hvilke kriterier, der skal anvendes ved monitoreringen heraf.

For IMF vil det grundlæggende implementerings-kriterie som regel være begrænsninger i krediteksponeringen og eventuelle ændringer i valutakursen; men som påpeget har der også været tale om, at krav til pris- og handelsliberaliseringer mv. indgår i stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammerne. På dette felt bevæger IMF sig imidlertid udenfor FP-modellens teoretiske ramme på grundlag af mere kvalitativt baserede antagelser om, at friere handel vil øge den økonomiske velfærd.

IMF's FP-model er som nævnt ikke monetaristisk i snæver forstand. Efterspørgslen efter penge (dvs. deres omløbshastighed) kan påvirkes (via f.eks. rentepolitikken). Tilsvarende opfattes inflation og betalingsbalanceproblemer sjældent som rent monetære fænomener uden sammenhæng med eksterne og interne realøkonomiske chok. Der er endelig på det generelle plan heller ingen tvivl om, at IMF's arbejde bygger på, at der eksisterer en sammenhæng mellem pengepolitikken og udviklingen i økonomiens reale størrelser.

En grundlæggende begrundelse for IMF-programmerne er jo trods alt, at de vil skabe de nødvendige forudsætninger for fornyet vækst og fremgang. På den anden side er FP-modellen klart monetær, idet produktionen bestemmes eksogent.

FP-modellen er med andre ord internt konsistent, men der savnes produktionsfunktioner og en eksplicit integrering af monetære og reale variable og sammenhænge. Dette kan (jf. Green 1986, s. 8) være en af de afgørende årsager til at IMF's prognoser om udviklingen i produktionen og eksporten, efter igangsætningen af et stabiliseringsprogram, generelt har været alt for optimistiske. Dvs. modellens forudsigelser er meget følsomme overfor fejl i prognosticeringen af de eksogene variable som produktion og eksport, og det kan vel heller ikke altid på forhånd udelukkes, at udenlandske kapitalstrømme (herunder bistand) kan påvirkes. Disse betragtninger, der antyder, hvor afgørende politisk-ideologiske overvejelser kan være for resultatet af beregningerne, har følgelig sammen med FP-modellens teoretiske fokus haft en række meget omdiskuterede konsekvenser i praktisk analysearbejde:

- Årsagen til behovet for tilpasning er i for høj grad blevet identificeret med interne politik-fejl, og det er alt for ukritisk blevet antaget, at løsningen på gældskrisen er 'mere tilpasning' i u-landene snarere end gældslettelse og ændret økonomisk politik i de industrialiserede lande.
- Behovet for vækst som en integreret del af tilpasningsprocessen er blevet undervurderet. Nok må væksten i produktionen forudsiges som en del af IMF's prognosearbejde; men dette er sket på relativ overfladisk vis uden sammenhæng med modellens variable i øvrigt og ofte under indtryk af, hvilket resultat beregningerne gerne skulle vise. IMF kan nemlig ikke godkende stabiliseringsprogrammer, med mindre de viser balance.
- Strukturelle begrænsninger og stivheder er blevet ignoreret. Devalueringer kan være inflationsdrivende, da de øger importpriserne; og prisliberaliseringer medfører ikke automatisk en mere effektiv allokering af ressourcerne. U-landenes økonomier er med andre ord karakteriseret ved markedsstrukturer, der befinder sig endog meget langt fra FP-modellens antagelser.
- De positive aspekter af den offentlige sektors aktivitet (dvs. 'crowding-in') er blevet negligeret. Hvis tilpasningen alene falder på denne sektor, som IMF-tilgangen ofte leder til, da det offentlige kreditbehov som nævnt fremkommer residualt, kan det i høj grad påvirke den private sektors investeringslyst og øvrige økonomiske aktiviteter.
- Beskæftigelse, indkomstfordeling og fattigdomsproblemer har indtil i al fald for ganske nylig været stort set (om ikke totalt) fraværende i IMF's analyser, og de optræder på ingen måde i den anvendte teoretiske ramme.

Dvs. IMF har fokuseret alt for meget på pengeefterspørgsels- og udbudsprocesserne i økonomien snarere end på opsparing, investeringer og vækst. Dette er kritisk i en situation, hvor så store forandringer, som tilfældet har været efter gældskrisens udbrud, er nødvendige. Store skift i de uforklarede, eksogene variable underminerer ganske enkelt FP-modellens pålidelighed, med mindre der udvises endog meget stor omhu – og det er der sjældent tid til i praksis, selv i tilfælde hvor viljen er til stede. Desuden er sammenhængene mellem kreditkontrol og forbedringer på betalingsbalancen resultatet af en uhyre kompliceret proces; og der er såvel begrebsmæssige som praktiske grunde til, at resultatet heraf ikke bør udtrykkes i en stabil pengeefterspørgselsfunktion og en konstant pengeomløbshastighed – i al fald ikke under de betragtelige forandringer og tilpasninger, der er i gang i u-landene. Endelig er gældskrisen som påpeget i kapitel 2 langt fra alene et resultat af for kraftig krediteksponering i u-landene og 'overophedning' af økonomierne. Dette er imidlertid den fortolkning, FP-modellen implicit peger i retning af.

Kreditstramning kan påvirke produktion og ikke blot efterspørgsel og absorption, da kredit er en vigtig del af produktionsprocessen. At dette har været et reelt problem understreges i øvrigt af IMF's generelle tilbøjelighed til at undervurdere den fremtidige inflationstakt, der gør kreditklemmen endnu værre. U-landenes krise er desuden ikke midlertidig, men strukturel. Dette gør, at behovet for ekspansion og vækst, snarere end begrænsning af efterspørgslen (absorptionen), burde være den grundlæggende strategi. Dette kommer bl.a. til udtryk i, at kapacitetsudnyttelsen er langt fra det maksimale i de gældsplagede u-lande. Mindre efterspørgsel som følge af reduktion i kreditgivningen kan altså føre til mindre produktion i stedet for mindre absorption, og den aktuelle importklemme påvirker ikke blot absorptionen, men også produktionen i nedadgående retning.

Det er som omtalt meningen, at incitamentsbaserede strukturelle indgreb som valutakursdevalueringerne skal være med til at sætte gang i produktionen. Tilsvarende skulle de ekstra udenlandske ressourcer, en aftale forventes at give adgang til, give økonomien et 'puf' i den rigtige retning. Sådanne tiltag og ressourcer virker imidlertid i bedste fald med en vis forsinkelse, og den udenlandske finansiering er som regel langt fra tilstrækkelig – specielt i lyset af gældskrisen og de dermed forbundne gældsbetjeningsforpligtelser. IMF's programmer indebærer altså en omgående nedadrettet effekt på efterspørgsel og produktion via kreditstramninger mv. uden garanti for en tidsmæssigt sammenfaldende positiv effekt på produktionen. Konsekvensen heraf kan meget nemt blive yderligere stagnation og tilbagegang, som det vil blive endnu sværere at komme ud af.

IMF har i de senere år vist stigende opmærksomhed overfor ovennævnte emner, og det har som omtalt faktisk længe været erkendt, at den stabile pen-

geefterspørgselsfunktion næppe er en empirisk dækkende beskrivelse af virkeligheden i kriseramte u-lande. IMF har også på det seneste indrømmet, at 1980ernes programmer ikke har haft den ønskede (forventede) virkning på vækst og beskæftigelse, og at de fordelingsmæssige konsekvenser er blevet negligeret i alt for høj grad. 'Tilpasning-med-vækst' er endog blevet et nøgleord i debatten. Det er dog endnu uklart, i hvilken udstrækning IMF har ændret sin fundamentale tilgang til tilpasningsproblematikken i praksis. Et er imidlertid sikkert, det teoretiske indhold i IMF's operationelle prognosemodel er ikke blevet omformuleret i væsentlig udstrækning i lyset af gældskrisen.

Verdensbankens vækst-programmering

I 1980erne orienterede Verdensbanken i stigende grad sine låneaktiviteter i retning af betalingsbalancestøtte snarere end gennem den traditionelle projekt-kanal. Sidstnævnte bistandsform er dog stadig dominerende i Bankens låneportefølje. Forklaringen på denne udvikling er, at gældskrisen og u-landenes forværrede økonomiske situation fra midt i 1970erne truede med at underminere det oprindelige rationale bag Bankens eksistens. Det blev nemlig sværere og sværere at finde tilstrækkeligt med rentable projekter at finansiere. Denne modifikation i Bankens udlånspolitik bidrog sammen med ændringerne i det internationale finansielle system til at sløre den oprindelige arbejdsdeling i forhold til IMF; men en anden konsekvens er, at forskellene mellem IMF's og Verdensbankens analytiske tilgange til u-landenes gælds- og udviklingsproblemer er kommet klarere frem end tidligere.

Verdensbanken bruger analogt med IMF formaliserede, numeriske økonomiske modeller ved formuleringen af tilpasningsprogrammerne i u-landene. Den dominerende ramme i så henseende er 'revised minimum standard' modellen (RMSM). Den overordnede nationalregnskabsidentitet, der udtrykker balancen mellem indenlandsk absorption, produktion og ressourcebalancen overfor udlandet, er ligesom i IMF's finansielle programmering den første centrale del af grundlaget for RMSM. I modsætning til FP inddrages derimod ikke de monetære identiteter og pengemarkedsligevægten, men balancerne mellem indkomst, opsparing og investering samt eksport og import som ekstra byggeklodser.

Det umiddelbare formål med RMSM er at finde frem til en given økonomis eksterne ressource behov, og der tages udgangspunkt i en række alternative vækst- og eksportforløb. Dvs. i RMSM er det reale størrelser og sammenhænge samt behovet for eksternt finansiering af vækst- og udviklingspro-

cessen, der er i centrum. Det teoretiske indhold er derfor et helt andet end i IMF's FP-ramme. Verdensbankens fokus på realøkonomiske spørgsmål har medført, at institutionens relationer til u-landene er komplekse; og den større involvering i mikro- og sektorspørgsmål har medført, at VB undertiden opfattes som mere 'interventionistisk' end IMF. Der da heller ingen tvivl om, at Verdensbanken med sine ca. 6.500 ansatte er langt mere heterogen og tværfaglig end søster-institutionen, der kan mønstre et meget økonomi-orienteret personale på ca. 1.700 personer.

På den anden side er det Bankens erklærede mål at stille længerevarende lån til rådighed for udviklingsformål. Der er som konsekvens heraf normalt blevet udvist større lydhørhed end i Fonden overfor argumenter om, at nøglen til at bringe eksisterende makroøkonomiske ubalancer ud af verden på en hensigtsmæssig måde ligger i øget vækst. Samtidig har VB i højere grad været optaget af nødvendigheden af at kanalisere øgede ressourcer til u-landene som en integreret del af tilpasningsprocessen i tillæg til den snævre fokusering på økonomisk balance, stabilitet og effektivitet, der præger IMF.

RMSM blev oprindeligt udviklet af Hollis B. Chenery, efter han overtog posten som cheføkonom i Verdensbanken i begyndelsen af 1970erne. Det overordnede formål var at sikre konsistens i Bankens prognosearbejde. Der kan nu indgå op imod 430 variable i operationelle kørsler med modellen; men en meget lille teoretisk kerne kan identificeres. Betegnelsen 'minimum standard' anvendes for at understrege, at RMSM i virkeligheden er en ganske simpel ramme, der kan bruges på tværs af mange forskellige lande som en slags 'mindste fællesnævner'. Dette er på én og samme tid modellens styrke og svaghed.

Det umiddelbare formål med RMSM kan præciseres som at vise hvor store investeringer og import der skal til for at realisere en given vækstrate, der er blevet enighed om som mål. Er den indenlandske opsparing utilstrækkelig til at realisere de nødvendige investeringer, kan modellen bruges til at beregne forskellen ('gabet') mellem den fornødne og den aktuelle opsparing. Dette gab må derefter søges lukket ved brug af økonomisk-politiske instrumenter, der enten påvirker forbruget i nedadgående retning, øger den udenlandske kapitaltilstrømning eller forbedrer handelsbalancen.

Mange u-lande er imidlertid også meget afhængige af import af teknologiske grunde. Udenlandsk valuta og ikke blot den indenlandske opsparing kan derfor virke som bremse på væksten. RMSM kan da også bruges til at beregne, om importen af uundværlige kapitalgoder, der tænkes at udgøre en konstant andel af produktionen, er tilstrækkelig til at realisere den ønskede vækst. Er dette ikke tilfældet må der enten skaffes yderligere udenlandsk finansiering til dækning af importbehovet eller også må handelsbalancen forbedres.

Udenlandsk kapitaltilstrømning kan altså være nødvendig af to forskellige årsager – enten for at lukke et indenlandsk 'opsparings-gab' eller for at dække et 'import-gab'. RMSM har derfor den samme teoretiske kerne som de to-gab modeller, Chenery formulerede allerede i midten af 1960'erne. Det kan desuden bemærkes, at to-gab modellen er en direkte videreudvikling af den såkaldte Harrod-Domar model, som blev udarbejdet i 1940'erne efter Keynes' *General Theory* slog igennem. Dvs. RMSM er i modsætning til Polak-modellen og IMF's FP en overbygning på Keynes' arbejde – ikke et alternativ.

Hvis der ses bort fra muligheden af et 'import-gab', så der kan importeres de nødvendige udenlandske kapitalgoder, forklares ændringerne i produktionen i økonomien indenfor RMSM alene på basis af sammenhængen mellem opsparing, investering og kapitalens effektivitet. Hertil kommer at kapitalens effektivitet betragtes som eksogent bestemt og konstant. RMSM bygger altså på en antagelse om, at det installerede kapitalapparat udnyttes fuldt ud (eller i al fald med konstant udnyttelsesgrad). Den faktiske produktion er med andre ord altid lig med det potentielt mulige. Den underliggende forklaring på vækstprocessen er således uhyre forenklet, og heller ikke eksporten bestemmes indenfor modellens rammer.

I Verdensbankens praksis er det dog ikke 'import-gabet' men som regel 'opsparings-gabet', der undertrykkes, før modellen løses. Dette sker ved, at forbruget bestemmes som rest (residualt) ud fra den overordnede nationalregnskabsbalance, når alle de andre indgående størrelser er fastlagt ud fra modellen. Det er dermed alene importmulighederne, der kan virke begrænsende på væksten, for større opsparing kan (indenfor modellen) altid mobiliseres, hvis regeringen har fuld kontrol over forbruget via de offentlige udgifter og skatterne, og eksporten fastsættes som nævnt eksogent. Det er på den anden side klart, at undertrykkningen af 'opsparings-gabet' kan være helt urealistisk i lyset af såvel politiske som økonomiske begrænsninger. Dels kan skattebasen være snæver og de offentlige udgifter som omtalt være svære at begrænse og dels er der naturligvis grænser for, hvor meget forbruget kan 'klemmes' uden politiske konsekvenser.

En alternativ fremgangsmåde er derfor at bestemme forbruget endogent (indenfor modellen) og undertrykke 'import-gabet', så det er opsparingen, der begrænser væksten. Dette kan begrundes som en naturlig fremgangsmåde, hvis den udenlandske valutaindstrømning er under regeringens kontrol; men selvom kapitaltilstrømningen kan påvirkes af regeringen, er det ofte urealistisk at antage, at kontrollen er så fuldstændig, at denne variabel kan betragtes som policy-instrument. Udenlandsk kapitaltilstrømning er almindeligvis undergivet mange begrænsninger, og det var da også ideen i den oprindelige to-gab model, at såvel 'import- som opsparingsgabet' kan blive bin-

dende, afhængig af den pågældende økonomis karakteristika og de målsætninger, der søges realiseret i tilpasningsprocessen.

Vækst programmering indenfor RMSM omfatter som konsekvens af ovenstående følgende trinvis beregninger, der som hovedregel overlapper hinanden i betydeligt omfang:

(i) Det ønskede mål for væksten (passende disaggreteret på sektorer) specificeres og det samme gælder evt. ændringer i de internationale reserver (betalingsbalancen).

(ii) Kapitalens effektivitet og importkvoten, der indgår i modellen som parametre estimeres, og eksporten prognosticerer som eksogen variabel.

(iii) Det beregnes hvor store investeringer og hvor megen import, der er behov for.

(iv) Det anslås hvor meget forbrug, der er plads til. Alternativt udregnes hvor stor ekstern finansiering, der skal til for at 'lukke' 'opsparings-gabet'.

(v) Er der begrænsninger på import-kapaciteten i forhold til den fastsatte vækstmålsætning bliver modellen overbestemt – dvs. den kan ikke løses uden videre. Der må derfor gennemføres en række iterative beregninger, hvor modellens parametre ændres, indtil prognosen er konsistent. Addison (1989) understreger, at i Verdensbankens praksis er det almindeligvis det importbaserede forbrug, som ikke blev inddraget eksplicit ovenfor, der tilpasses. Dette er en fristende løsning, da der herved så at sige 'slås to fluer med et smæk'. Import-kapaciteten øges, og det sikres, at opsparingen ikke virker begrænsende. Om det import-baserede forbrug kan begrænses er imidlertid ikke altid oplagt, så der kan også blive behov for at justere vækstraten i nedgående retning.

Ovenstående bygger på, at valutakursen og bytteforholdet er uændret. Der vil derfor som regel også være behov for at skelne mellem den reale produktion og nationalindkomsten. Desuden må en række andre økonomiske variable selvfølgelig prognosticerer afhængig af, hvor detaljeret modellen ønskes specificeret. Det essentielle teoretiske indhold i Verdensbankens RMSM-metode er imidlertid omfattet af de fem punkter ovenfor.

RMSM kan, som det er fremgået, vise hvor stor den potentielle vækst er, hvis opsparingen og den udenlandske kapitalindstrømning kendes. Alternativt kan modellen bruges til at etablere behovet for finansiering ud fra en given målsat vækstrate. Som sådan kan modellen være en nyttig approksimation, når økonomiske tilpasningsprogrammer skal forhandles, og yderligere udenlandsk kapital mobiliseres. Modellen kan også disaggregeres og derved hjælpe med til at binde makro- og sektoranalyser og -planer sammen. Men RMSM lider af en række fundamentale begrænsninger, når effekten af strukturelle reformer i u-landene skal analyseres. Følgende fire kan fremhæves:

(i) Antagelsen om fuld (eller bedre konstant) udnyttelse af det eksisterende

de kapitalapparat er kritisk, for herved tages der ikke højde for, at økonomiens absorberingsevne kan være begrænset af andet end mangel på fysisk (lokalt produceret eller importeret) kapital. Muligheden af at udnytte ledig kapacitet til at øge væksten er i princippet udelukket, selv om det ofte er netop denne problemstilling, u-landene står i. Endvidere 'fanger' RMSM ikke effekten af en række vigtige eksogene variable som f.eks. udviklingen på pengemarkedet, der er i fokus i IMF's FP.

(ii) Der er bortset fra import- og forbrugsadfærden ingen adfærdsmæssige sammenhænge i RMSM, og de relative priser, inklusive valutakursen, er totalt fraværende. Dvs. RMSM giver i virkeligheden ikke en kvantitativ kausal struktur, der binder økonomisk-politiske indgreb sammen med de relevante makroøkonomiske variable som f.eks. opsparingsraten eller importkvoten. Planlæggeren kan med andre ord godt beskrive de ønskede ændringer og trends indenfor RMSM ved hjælp af ændringer i modellens parametre; men man kan ikke være sikker på, at de enten allerede er konsistente med de herskende pris- og incitamentsstrukturer eller kan realiseres ved brug af de forhåndenværende økonomisk-politiske instrumenter.

(iii) Indenfor RMSM rammen er kapitalindstrømning og opbygning af gæld noget positivt (og midlertidigt), for det gør vækst mulig, så gælden kan tilbagebetales på et senere tidspunkt. Indenlandske opsparings/forbrugsbeslutninger er imidlertid ikke nødvendigvis uafhængige af niveauet for den udenlandske kapitalindstrømning som antaget i modellen. Hvis indstrømning af kapital leder til øget forbrug, eller har stærkt varierende afkast, undermineres RMSM-vækstprognosen, for den er baseret på, at al udenlandsk kapital investeres automatisk med samme marginale effekt.

(iv) Fordelingsmæssige overvejelser er totalt fraværende i RMSM modellen på samme måde som i IMF's FP-ramme. De politiske og sociale konsekvenser af Verdensbankens forslag til strukturforandring og tilpasningspolitik kan derfor ikke analyseres indenfor modellen.

Det er positivt, at Verdensbankens RMSM sætter fokus på reale variable og sammenhænge i stedet for på rent monetære størrelser. Det er også prisværdigt, at der lægges op til, at udviklingen i vækstraten, den indenlandske opsparing og den eksterne finansiering følges nøje. 'Group of 24' (1987) understreger da også, at vækst-programmering i overensstemmelse med RMSM bør ske før IMF's finansielle programmering for at bibringe stabiliseringsprogrammerne et vækstperspektiv. Men ovennævnte kritik viser samtidig, at RMSM rent faktisk ikke kan bidrage med epokegørende ny indsigt i de centrale problemstillinger i tilpasningsdebatten på trods af rollen som kvantitativ ramme.

Det er desuden vanskeligt at etablere meningsfyldte indikatorer for stabiliserings- og reformprogrammernes implementering på basis af RMSM. Så-

danne indikatorer og de hermed forbundne konditionaliteter er følgelig i stedet blevet baseret på partielle økonomiske analyser eller ud fra mere ideologiske målsætninger. Dette har bidraget til, at formuleringen af tilpasningsprogrammerne og debatten herom er blevet svært gennemskuelig, og til at sociale aspekter er blevet skubbet i baggrunden.

Verdensbanken overså dette, i al fald i begyndelsen af 1980'erne. Kontakten til u-landene var som hovedregel begrænset til hurtige besøg, hvor kun små, teknokratiske eliter i u-landenes finans- og planlægningsministerier blev inddraget. Disse har måske nok som påpeget af Polak (1991) efterhånden forstået det økonomiske indhold i FP og RMSM; men de har bestemt ikke haft den nødvendige viden og kapacitet til at sætte fokus på sociale emner i tilpasningsprocessen. Nogle få nøglepersoner fra de vigtigere fagministerier er måske nok blevet involveret i formuleringen af strukturtilpasningsprogrammerne; men arbejdet er som oftest foregået under stort tidspres og i allerdybeste hemmelighed. Dette har bestemt ikke virket fremmende for den dialog, som er nødvendig for at formulere realistiske, politisk gennemførlige tilpasningsprogrammer med vidtrækkende sociale, økonomiske og politiske konsekvenser.

Alternative analytiske tilgange

Den ortodokse stabiliserings- og strukturtilpasningspolitik, baseret på konventionel finans-, penge og valutakurspolitik, som IMF og Verdensbanken generelt søgte at fremme i 1980'erne, blev fra midten af årtiet udsat for stigende kritik. En væsentlig del af denne kritik blev formuleret af økonomer, som i varierende grad kan siges at tilhøre den såkaldte strukturalistiske skole indenfor udviklingsøkonomien. De oprindelige strukturalistiske ideer blev formuleret allerede i 1940'erne, og kom bl.a. til udtryk i Prebischs og Singers berømte hypotese om, at u-landenes varepris-bytteforhold udviser tendens til fald i forhold til industrilandene. Konsekvensen heraf er en forkastelse af liberalistiske økonomers tro på, at udvikling i første række må ske gennem øget eksport af arbejdsintensive varer og et minimum af statslig intervention i økonomien.

Det er svært at give en kort og præcis definition af begrebet strukturalistisk; men strukturalistiske økonomer har i al fald det til fælles, at de er skeptiske overfor standard neoklassisk teori og dennes antagelser om fuldkommen konkurrence, velfungerende markeder og fleksible priser. Opmærksomheden i såvel teoretisk som anvendt arbejde er som følge heraf dels blevet rettet mod at identificere og forstå et bredt spektrum af ikke-neoklassiske ad-

færdsrelationer og uligevægte, og dels mod institutionelle, politiske og sociale faktorerens betydning i udviklingsprocessen. Det følger heraf, at den strukturalistiske skole har hentet inspiration fra mange kilder. Disse går lige fra Marx' politiske økonomi til Keynes' påpejning af, at tilpasning kan ske gennem ekspansion i stedet for via recession.

At inflation i underudviklede økonomier kan skyldes 'stivheder' på udbudssiden snarere end 'overforsyning' med penge er en anden central strukturalistisk tese. Debatten om stabilisering og strukturalistisk tilpasning er dog mere end blot en simpel gentagelse af striden mellem monetaristerne og strukturalisterne i 1950'erne om inflationens årsager og bekæmpelse. Meget har ændret sig på begge sider af denne opdeling indenfor udviklingsøkonomien. De oprindelige strukturalistiske ideer undervurderede klart betydningen af kortsigtet makroøkonomisk styring. De er derfor blevet revideret, og imødegås nu på flere områder af neo-strukturalisterne, der lægger vægt på makroøkonomiske størrelser som absorption, forbrug og investering. På den anden side er mere traditionelt orienterede økonomer indenfor såvel som udenfor IMF/VB begyndt at modificere tidligere tiders skarpe synspunkter. Dette gælder dels behovet for vækst og strukturelle ændringer og dels nødvendigheden af øget opmærksomhed omkring såvel den sociale som den politiske dimension af tilpasningsprocessen.

Vækst-med-tilpasning er følgelig blevet et centralt begreb i de senere år. Dette har gjort mere intensivt IMF/VB-samarbejde og koordinering nødvendig, hvilket ikke er problemfrit på grund af spændingerne mellem de analytiske tilgange, som henholdsvis FP og RMSM repræsenterer. Der findes flere empiriske analysemodeller, hvori sammenhængene mellem de vigtigste policy-instrumenter og eksisterende begrænsninger og målsætninger er beskrevet. Disse modeller er imidlertid enten for komplicerede eller for landespecifikke til, at de kan anvendes mere generelt. Behovet for en fælles, operationel analytisk ramme er da også blevet erkendt i IMF og Verdensbanken, og der er på det seneste bl.a. gjort et fremtrædende forsøg på at integrere FP og RMSM af Khan, Montiel og Haque (1990).

Deres grundlæggende idé er simpelthen at 'slå' FP og RMSM sammen i én model, som består af henholdsvis en real og en finansiel blok, der tilsammen bestemmer vækstraten, betalingsbalancen og prisniveauet. Modellen er internt konsistent, men kan alligevel ikke karakteriseres som andet end et første, tentativt teoretisk tilløb til at undersøge sammenhænge og mulige konfliktområder. Modellen har ikke fundet operationel anvendelse, og typiske neoklassiske antagelser som fleksible priser fastholdes. Endvidere er pengeefterspørgslen stabil i overensstemmelse med MABOP, og der savnes en beskrivelse af investeringsadfærden (dvs. en investeringsfunktion).

Udbudsspørgsmål kan med ord andre ikke analyseres indenfor Khan,

Montiel og Haques model, så der kan ikke skelnes mellem øget produktion som følge af større produktiv kapacitet, en mere effektiv udnyttelse af den eksisterende kapacitet og ændringer i efterspørgslen. Vigtige spørgsmål omkring løn- og prisfastsættelsen kan heller ikke analyseres. Sådanne emner står imidlertid centralt i tilpasningsdebatten. Det må derfor konkluderes, at der ikke er noget særligt nyt at hente i denne model i forhold til dens to grundelementer FP og RMSM.

Debatten om tilpasningsprogrammernes empiriske resultater har til tider antaget en næsten farceagtig karakter, og de fremførte observationer har ofte været af tvivlsom karakter. Et eksempel herpå er diskuteret i ECA (1989b). Denne debat skal ikke uddybes her, men det kan dog påpeges, at programmerne langt fra har haft den effekt, der oprindeligt blev forventet. Universel accept af den ortodokse recept forudsætter i al fald langt mere positive resultater end hidtil realiseret. Dette gælder især de sociale aspekter af programmerne, hvilket først og fremmest UNICEF, godt hjulpet af økonomer fra bl.a. udviklingsinstituttet IDS i Sussex og Oxfords Universitet, på utrættelig vis har påpeget.

UNICEFs alternative policy-pakke er et forsøg på at formulere en mere fattigdoms-orienteret 'basic human needs' tilgang til tilpasningsproblematikken. Det anbefales, at der lægges større vægt på (i) mere ekspansiv makroøkonomisk politik, (ii) specifikke tiltag for at hjælpe de fattigste, (iii) sektorpolitikker for at omstrukturere produktionen og fremme beskæftigelsen, (iv) omstrukturering af de sociale udgifter, og (v) midlertidige programmer til at afhjælpe særligt udsatte grupper. Desuden har UNICEF argumenteret, at tilpasningsprocessen må ses i et mere langsigtet perspektiv, og at tilpasning er andet og mere end re-etablering af makroøkonomiske balancer.

Mange af UNICEFs forslag, der sigter på at give tilpasningen et mere 'menneskeligt ansigt', er i al fald delvist blevet accepteret af IMF/VB. Der er f.eks. blevet gennemført et særligt 'social dimensions of adjustment' program, og det er hævet over enhver tvivl, at tidligere tiders udviklingsforståelse (bl.a. udmøntet i den såkaldte 'redistribution with growth' tilgang, der stod centralt i Verdensbankens arbejde i 1970'erne) ser ud til at få bedre vilkår i 1990'erne end i 1980'erne. Svagheden ved UNICEFs tilgang forekommer at være dens noget *ad hoc* agtige karakter. Der savnes en skarpere analytisk ramme, der kan give dybere indsigt i de økonomiske, sociale og politiske processer og grundlæggende årsager til økonomisk ubalance, fattigdom og ulighed.

Strukturalistisk udviklingsteori og synspunkter udgør som nævnt ovenfor ikke noget sammenhængende sæt af ideer og policy-konklusioner, men meget af UNICEFs kritik af IMF/VB har faktisk sin oprindelse i strukturalistiske idéer. Der er dog også andre vinkler, hvoraf nogle allerede er blevet be-

rørt. Killick (1984) har klart understreget betydningen af makroøkonomisk styring; men han har ligeledes været optaget af muligheden for 'overkill', der også står centralt i Dell (1982). Tilsvarende har bl.a. Loxley (i Helleiner 1986) på overbevisende måde argumenteret, at strukturelle begrænsninger, ringe substitutionsmuligheder og lave udbudselasticiteter gør det umuligt for u-landene at tilpasse sig så hurtigt, som IMF/VB kræver. Devaluering virker ikke efter hensigten under alle omstændigheder, og pris-mekanismen kan ikke alene klare tilpasningen.

Det er imidlertid den såkaldte neo-strukturalistiske skole med Lance Taylor og E. L. Bacha som fremtrædende repræsentanter, der mest direkte har udfordret IMF/VB tilpasningsmodellerne fra et analytisk makroøkonomisk udgangspunkt. Den makro-strukturalistiske tilgang er spændende. Det erkendes, at de fordelingsmæssige effekter af den økonomiske politik er forbundet med politiske processer, som ikke bør ignoreres. Det vises, at ortodokse policy-konklusioner kun holder under meget strikte antagelser, og at alternative, mere heterodokse programmer er potentielt langt mere effektive til at realisere etablerede målsætninger for vækst, betalingsbalance og inflation.

Et kernepunkt i den makro-strukturalistiske tilgang er, at den måde, hvorpå IMF og Verdensbanken 'lukker' deres modeller, forkastes. Når en økonomi er ude af balance, må den som omtalt tilpasse sig. I den neoklassiske verden, som ligger bag IMF's FP, er det de fuldt fleksible priser, der sørger herfor. Opsparing og investering betragtes ikke eksplicit, men det antages, at opsparing automatisk investeres. Dvs. 'lukning' er en omgående proces, der kan finde sted uden problemer, hvis blot de økonomiske agenter har de 'rigtige' pris-signaler. I Verdensbankens RMSM er det regeringen og ikke priserne, der sikrer, at makroøkonomisk balance genetableres. RMSM-modellen er som omtalt 'investerings-dreven', idet det normalt er forbruget, der tilpasses, så den nødvendige opsparing er til rådighed givet det ønskede investeringsniveau. Processen sker imidlertid analogt med IMF's analyse på helt uproblematisk vis indenfor modellens rammer.

Makro-strukturalisterne argumenterer, at med disse 'lukke-regler' er der ganske enkelt ikke plads til variation i output og beskæftigelse som tilpasningsmekanisme, hvilket ses som en fatal mangel. Desuden drejes fokus – med undtagelse af det udenlandske 'import-gab' – væk fra de strukturelle begrænsninger, der er karakteristiske i u-landene. Priser og lønninger kan dels være faste, dels kan de ikke tjene som ligevægts-skabende variable, når markederne enten ikke eksisterer eller er mangelfulde, så andre kræfter må være i gang. Disse må ifølge strukturalisterne forstås og specificeres, før effektive programmer kan designes.

Det er på basis heraf, at makro-strukturalisterne forsøger at indarbejde et mere institutionelt indhold i deres modeller og at forklare den private sektors

adfærd. Der postuleres klare sammenhænge mellem monetære og reale variable, og multi-sektorelle rammer foretrækkes normalt. To 'lukke-mekanismer' er typiske. Den første er en keynesiansk multiplikator proces, hvor ændringer i efterspørgslen leder til ændringer i udbuddet. Dvs. de nødvendige ændringer i opsparingen genereres via større produktion. Den anden almindelige strukturalistiske 'lukke-regel' involverer 'tvungen opsparing', som forekommer, når produktionen er begrænset på udbudssiden på grund af f.eks. mangel på importerede inputs, eller fordi udbudselasticiteterne er lave. I sådanne situationer er det sandsynligt, at priserne 'clearer' markederne; men det tilføjes, at lukningen af opsparings-investerings gabet er forbundet med ændringer i den funktionelle fordeling snarere end til en automatisk proces, hvorigennem økonomiens ressourcer omallokeres i overensstemmelse med neo-klassisk tankegang.

De ændringer i opsparingen, der må finde sted, da de nationaløkonomiske identiteter må gælde *ex post*, fremkommer på grund af forskellige indkomstgrupperes forsøg på at øge deres indkomstandel. Nedsat forbrug er altså et resultat af konflikt og bæres af de svageste grupper. Tilpasningsprocessen er med andre ord ingen automatisk eller gnidningsfri proces. Det vil her føre for vidt at specificere en illustrativ strukturalistisk model; men typiske policy-konklusioner er følgende: (i) stram pengepolitik kan bringe økonomien i recession evt. kombineret med øget inflation, (ii) en real devaluering kan virke ekspansivt, men kun hvis eksporten øges hurtigt, (iii) nominelle devalueringer virker inflationært, (iv) finansiel liberalisering og heraf følgende rentestigninger kan føre til øget inflation og mindre produktion, og (v) løntilbageholdenhed fører ikke, som i de ortodokse programmer, i alle tilfælde til større investeringer og produktion, men sommetider til lavere efterspørgsel og stagnation.

Makro-strukturalisterne stiller sig altså kritiske overfor helt centrale dele af rationalet bag IMF's og Verdensbankens synspunkter. De har følgelig været optaget af at formulere mere heterodokse tilpasningsprogrammer, hvori der bl.a. gribes mere direkte ind overfor løn-prisdannelsen for at styre fordelingskampen og inflationen. Pengereformer anbefales også, og det samme gælder sanering af de offentlige finanser. Generelt lægges der i disse alternative programmer desuden langt større vægt på, at effektiv tilpasning forudsætter, at såvel underskuds- som overskudslande tilpasser sig. Større eksport og kapitalindstrømning og ikke blot mindre import er – som Keynes understregede på Bretton Woods konferencen i 1944, hvor IMF og Verdensbanken blev født – nødvendig for at sikre, at vækst og udviklingsprocessen ikke går i stå eller endog kommer i bakgear.

Der er flere problemer ved de strukturalistiske modeller. Det kan især fremhæves, at når der postuleres strukturelle stivheder, må der specificeres andre tilpasningsmekanismer. Dette er ikke hidtil blevet gjort på nogen kon-

sistent måde i de forskellige strukturalistiske modeller, og selvom de søger at afspejle centrale makro-karakteristika ved økonomiernes funktionsmåde, er konsistensen med mere traditionelle antagelser om mikroøkonomisk adfærd og rationalitet endnu uafklaret. Strukturelle stivheder kan måske nok introduceres i modeller med kort tidshorizont; men andre antagelser er nødvendige på længere sigt, og den empiriske basis for flere af de typiske strukturelle specifikationer er uafklaret.

De makro-strukturalistiske bidrag har desuden stort set været analytiske, og har ikke på nogen enkel måde kunnet bruges til formuleringen af landespecifikke policy-anbefalinger. Dvs. de strukturalistiske modeller har ikke været anvendelsesorienterede. Taylor (1989) har derfor ret, når han udbryder, at det er på høje tid, at konkrete policy-modeller formuleres, hvis den strukturalistiske skole skal klare sig bedre end den traditionelle IMF/VB tilgang. Endelig må det naturligvis huskes, at de forskellige argumenter for at benytte mere heterodokse politik-pakker må afbalanceres med de krav, der rejses fra ortodoks side. Enighed med IMF/VB kan være nøglen til penge, og uden tilstrækkelig finansiering vil heller ikke en heterodoks politik virke. Dette giver altså et vægtigt analytisk argument for at søge at påvirke centrale donorer og vestlige økonomiske stormagter for at skabe balance i tilpasningsprocessen.

Mere ekstern finansiering er et vigtigt element i den strukturalistiske tilgang. Mere radikale analytikere med udgangspunkt i afhængighedsteoretisk tænkning er kritiske overfor denne konklusion. De har i stedet fokuseret på den effektive kontrol, som større vestlige magter har over IMF og Verdensbanken, og opmærksomheden er også blevet rettet mod den asymmetri, som præger debitor/kreditor forholdet i gældskrisen. Desuden er det blevet påpeget, at implementeringen af ortodokse makroøkonomiske politikker gavner udenlandske aktører og den indenlandske elite snarere end bredere grupper i u-landene. IMF og Verdensbanken opfattes kort sagt som et middel til at fremme kapitalismens indtrængen i de fattige lande, som skal åbnes op for udenlandsk dominans. Mere finansiering vil blot forstærke dette afhængighedsforhold.

Problemet med dette mere radikale perspektiv på tilpasningsdebatten er, at den konkrete policy-rådgivning, der har kunnet formuleres på denne basis, er uhyre begrænset. Den holistiske ramme og klare forståelse af, at ydre forhold kan påvirke u-landene negativt, er central; men det er ikke særlig nyttigt at foreslå, at alle økonomiske relationer til omverdenen afskæres ('delinking') i overensstemmelse med neo-marxistisk tankegang. Hertil er de faktiske tilpasningsproblemer for store, og den voksende integration i verdensøkonomien gør i øvrigt dette til et helt urealistisk alternativ.

Afslutningsvis skal nævnes, at FNs økonomiske kommission for Afrika (ECA) i 1989 foreslog et alternativt afrikansk program for strukturaltilpasning,

socio-økonomisk rehabilitering og transformation. Der var på forhånd store forventninger til dette program. ECA (1989a) argumenterer da også, at de afrikanske lande bør spille en mere central rolle i reformprocessen, og det påpeges, at tilpasning må ses som del af en kontinuert proces for strukturel omformning og udvikling. ECA er desuden meget kritisk overfor IMF/VB og ønsker helt oplagt at få mere langsigtede udviklingsemner bragt i fokus igen sammen med den kortsigtede makroøkonomiske styring, som har haft overvægt siden begyndelsen af 1980'erne. Dette er en vigtig pointe, som mange ansatte i f.eks. Verdensbanken er helt enige i; og ECAs bidrag kan derfor hilses velkommen set fra denne synsvinkel.

Imidlertid er der ikke meget analytisk nyt at hente i den konkrete kritik, ECA fremfører overfor IMF og Verdensbankens programmer, da kritikken er helt i overensstemmelse med strukturalistisk tænkning. Derimod vedgår ECA klart, at der er behov for øget demokratisering og større folkelig deltagelse i den politiske beslutningsproces. Dette sker ud fra en skærpet erkendelse af de politiske faktoreres store betydning, og det understreges, at disse faktorer ikke blot influerer det miljø, i hvilket programmerne for økonomisk stabilisering og strukturaltilpasning implementeres, men også påvirker hvilken slags tilpasning, der satses på. Dette er nye toner, og markerer forhåbentlig en mere varig kursændring.

Konklusion

Gældskrisens udbrud var et alvorligt økonomisk chok for u-landene, og de havde ikke andet valg end at tilpasse sig under hensyntagen til behovet for at opretholde makroøkonomisk balance. Form og indhold i tilpasningsprocessen kan imidlertid variere, og debatten om makroøkonomiske reformer i de gældsplagede u-lande har da også været intens siden 1982. Det er heller ingen overdrivelse, at udviklingsøkonomiens ansigt har forandret sig som følge heraf. Hverken ortodokse eller mere heterodokse synspunkter og analyser er forblevet upåvirkede, og der argumenteres på denne baggrund ofte for, at der hersker en stigende grad af konsensus mellem de forskellige aktører i stabiliserings- og strukturaltilpasningsdebatten.

Et møde i maj 1989 om situationen i Afrika mellem højtstående repræsentanter fra så forskellige organisationer som IMF, Verdensbanken, UNDP, OAU og ECA samt UNICEF er blevet fremhævet som ét eksempel på ovennævnte udvikling. I referatet fra mødet lægges bl.a. vægt på følgende elementer: (i) behovet for at tilpasning sker samtidig med vækst, (ii) vigtigheden af at se tilpasning som en integreret del af en langsigtet udviklingspolitik,

hvor økonomiens produktive basis genetableres, (iii) betydningen af øget opmærksomhed omkring den sociale dimension af de igangværende økonomiske ændringer, (iv) den private sektors centrale rolle i udviklingsprocessen, og (v) nødvendigheden af større finansielle overførsler.

At der er behov for grundlæggende strukturelle reformer i u-landene og ikke blot for kortsigtet makroøkonomisk stabilisering er således blevet klart for alle. Det må imidlertid understreges, at karakteren af den større konsensus, der kan iagttages, drejer sig mere om udformningen af dagsordenen og hvilke økonomisk-politiske instrumenter, der må bringes i anvendelse, end om konsensus i fundamental forstand. Der eksisterer fortsat meget forskellige opfattelser af selve udviklingsprocessens natur, og det samme gælder den betydning, der tillægges fordelingsproblemer. Den konkrete udformning af landeprogrammer fortsætter også med at give anledning til uenighed. Denne kommer måske knapt så markant til udtryk i øjeblikket, da u-landene er såvel økonomisk som politisk svækkede af gældskrisen og den større differentiering landene imellem. Det er imidlertid en overfortolkning at udlægge dette som værende ækvivalent med enighed.

Det kan i denne sammenhæng fremhæves, at IMF og Verdensbanken, hvis indflydelse steg kraftigt som følge af gældskrisen, er fælles om en kvalitativt baseret tro på markedet som en relativt effektiv allokeringmekanisme. De har i overensstemmelse hermed søgt at mindske antallet af 'forvridninger' i markedet markant. Der er blevet lagt særlig vægt på liberalisering af handel og priser og på at begrænse statslige indgreb i økonomien. Der har med andre ord været tale om en storstilet satsning på at åbne u-landenes økonomier op, såvel internt som eksternt, og på at 'rulle' staten tilbage.

Andre institutioner som ECA og UNICEF samt mere strukturalistisk orienterede økonomer er forblevet skeptiske. Det erkendes i modsætning til tidligere, at en kraftig ekspansion af den indenlandske absorption er problematisk. Nationaløkonomiske restriktioner må respekteres, og betydningen af efterspørgselskontrol og stabiliseringspolitik må ikke undervurderes. Imidlertid er der (jf. Mosley 1991) intet teoretisk bevis for, hvilke 'forvridninger' der bør fjernes i en ikke-optimal økonomisk situation. Det er heller ikke blevet bevist i hvilken rækkefølge og hvor hurtigt, reformtiltagene skal implementeres, og det er end ikke sikkert, at fjernelsen af én eller flere 'forvridninger' nødvendigvis vil føre til en 'bedre tilstand' med højere vækst og velfærd. Dvs. strukturalistiske økonomer understreger, at mange teoretiske emner med vigtige policy-implikationer fortsat er uafklarede.

Det fastholdes endvidere, at u-landenes reelle muligheder for på profitabel vis at øge deres eksport gennem liberalisering og eksport-promovering er tvivlsomme, og at nok bør statens rolle modificeres, men den er stadig af helt central betydning. I dette perspektiv er vækst ikke alene et spørgsmål om at

etablere de 'rigtige' priser, men også om offentlige investeringer. Fiskale underskud kan derfor i mange tilfælde være yderst berettigede, selv om der må tages hensyn til faren for ødelæggende inflation.

Det overordnede udviklingsbegreb og de sociale prioriteringer, som f.eks. UNICEF opererer med, har også stadigvæk et helt andet fokus end de synspunkter og den praksis, IMF og i en vis udstrækning Verdensbanken står for. Og ECA viger ikke tilbage for at promovere anvendelsen af selektive politikinstrumenter i modsætning til IMF/VB. Dvs. makroøkonomisk strukturtilpasning kan i sagens natur ikke undgå at blive en øvelse i improvisation, og denne karakteristik er da også dækkende for de gennemførte reformer i de forløbne mere end 10 år.

Det kan på denne baggrund måske undre, at IMF og Verdensbanken i begyndelsen af 1980'erne var så overbeviste om den generelle anvendelighed og effektivitet af deres ortodokse recept. Enhver form for kritik blev hastigt og ofte bryskt afvist, og det kan være svært at undgå en fornemmelse af, at ideologiske overvejelser og kræfter spillede en dominerende rolle. Dette har i nogen grad ændret sig, og der gives nu udtryk for langt mere pragmatiske holdninger, omend det ikke bør overses, at meget tyder på, at der langt fra er overensstemmelse mellem den omformulerede retorik og praksis.

Den empiriske litteratur om reformerfaringerne er af pladsmæssige hensyn ikke blevet inddraget her; men det er klart, at de ændrede signaler fra IMF/VB i de senere år skal ses i lyset af, at resultaterne af reformarbejdet har været meget blandede. Der har været tale om betragtelige forskelle fra land til land og fra det ene politikområde til det andet. IMF og Verdensbanken kan altså ikke på troværdig vis opretholde et ensartet billede af succes; men omvendt kan et entydigt negativt billede heller ikke males. Tilpasningsprogrammerne har virket i nogle lande. Dette er specielt sket i nogle mellem-indkomstlande, og en vigtig forudsætning har i mange tilfælde været tilstrækkelig med udenlandsk kapitalindstrømning til at opretholde importen af vigtige imports og finansieringen af de indenlandske investeringer. Andre vigtige forudsætninger kan identificeres med udgangspunkt i det enkelte lands politisk-økonomiske struktur og i mulighederne for at påvirke forventningsdannelsen i positiv retning.

Formulering og implementering af økonomisk stabiliserings- og strukturtilpasningspolitik i en situation med tyngende gældsbyrde kan på ovenstående baggrund ikke reduceres til tekniske spørgsmål med dertil hørende enkle svar. Mange af de centrale spørgsmål i tilpasningsdebatten kan følgelig ikke analyseres indenfor IMF's og Verdensbankens modeller for finansiel styring og vækst programmering. Hertil kommer de mere tekniske indvendinger mod antagelserne om stabil pengeefterspørgsel og udbudsbestemt produktion samt manglen på en investeringsfunktion og en adækvat beskrivelse af

løn-pris dannelsen. De to modeller forbliver meget langt fra at være fuldt tilfredsstillende analytiske rammer. Den mere detaljerede præsentation og vurdering i de forudgående afsnit understreger dette.

Ikke desto mindre spiller IMF's FP og Verdensbankens RMSM som omtalt en vigtig rolle i praksis ved den kvantitative fastlæggelse af økonomisk-politiske instrumenter. De to rammer er ikke så datakrævende som mere komplekse modeller, de er relativt nemme at anvende, og konsistente makroøkonomiske prognoser forbliver en vigtig del af enhver solid analyse af behovet for tilpasning. Men hertil kommer at FP og RMSM tydeligt afspejler de spændinger, der i realiteten eksisterer mellem IMF's og Verdensbankens mandater og politik-rådgivning. Der findes med andre ord ikke kun én ortodoks tilpasningsmodel. Denne erkendelse er vigtig, for herved åbnes op for muligheden af en langt mere konstruktiv dialog mellem de forskellige internationale aktører og u-landene om design og implementering af de nødvendige strukturændringer.

RMSM og FP-modellen kan ikke alene anvendes mekanisk, som det ofte sker, men også på idérig måde til at illustrere det spillerum, der findes mellem IMF på den ene side og Verdensbanken på den anden. Koordinering mellem IMF og Verdensbanken er ganske vist blevet tilstræbt ved udarbejdelsen af 'policy framework' papirerne (PFPs); men disse har i mange tilfælde ikke fungeret efter hensigten, bl.a. fordi de har været overlæsset med urealistiske udtalelser og en overvældende mængde konditionaliteter. Faktum er, at modsætninger mellem IMF's og Verdensbankens tilgange vil fortsætte med at eksistere.

Det kan derfor diskuteres om f.eks. ECA (1989a) vælger den mest effektive strategi, når institutionen så entydigt vælger at slå IMF og Verdensbanken i hartkorn i stedet for at identificere de muligheder for samarbejde, der faktisk eksisterer på basis af ECAs egne analyser og de seneste vurderinger fra Verdensbanken. IMF og Verdensbanken er heterogene internationale organisationer, og som sådan kan de påvirkes, når der kan findes områder, hvor de fælles interesser dominerer eller kan etableres. Fundamental uenighed om den mere langsigtede udviklingsstrategi bør som påpeget ovenfor ikke skjules, men dette bør heller ikke føre til, at muligheder for samarbejde på kort og mellem-langt sigt overses.

Det er i denne sammenhæng positivt, at behovet for en mere tilfredsstillende teoretisk ramme, indenfor hvilken vækst-med-tilpasning kan analyseres, nu erkendes helt åbent i IMF/VB. De første forsøg herpå af Khan, Montiel og Haque (1990) lider dog som omtalt af, at de bygger på de samme begrænsende antagelser som FP og RMSM. Strukturalistisk teori har på sin side bidraget med centrale pointer, som må inddrages i udviklingen af en mere tilfredsstillende model. Den nyeste strukturalistiske indsats i så henseende vedrører eksistensen af et tredje såkaldt fiskalt gab på linie med opsparings- og

valutagabene fra RMSM. Denne tilgang er foreslået af Bacha (1990), Ndulu (1990) og Taylor (1991), og de fokuserer i deres tre-gab modeller på at vise, at betydningen af den offentlige sektor i udviklingsprocessen er central, og at graden af kapacitetsudnyttelse bør endogeniseres.

De tre nævnte økonomer kommer da også betydelig længere end Khan m.fl. i forsøget på at formulere et simpelt og operationelt relevant analytisk instrument, ved hjælp af hvilket vækst og tilpasningstemaer kan analyseres. Det er i denne sammenhæng og under hensyntagen til kommentarerne ovenfor til slut interessant at bemærke, at der indenfor Verdensbanken i de senere år er gjort flere lignende forsøg på at udvide den konsistensramme, som Easterly (1989) har formuleret, og som ligger til grund for såvel RMSM som fremstillingen ovenfor. Disse udvidede versioner af RMSM, der betegnes RMSM-X og RMSM-XX samt MACOR, omfatter flere sektorer, inklusive den finansielle og den fiskale sektor, der specificeres flere adfærdsrelationer, og forskellige ikke-neoklassiske forslag til bestemmelsen af prisniveauet er blevet undersøgt.

Der er derfor klare sammenfald mellem Verdensbankens seneste tilløb i retning af at udvikle en mere fleksibel operationel model og de omtalte strukturalistiske bidrag, omend der stort set intet er blevet publiceret hidtil om disse VB-forsøg. Teoretisk videreudvikling er ønskværdig og bør fortsættes; men at beregninger af finansielle 'gaps' under alle omstændigheder fortsat vil spille en central rolle ved formuleringen af programmerne for økonomisk strukturtilpasning er udenfor enhver tvivl. Det som kan bekymre er, om i-landene vil leve op til deres ansvar og bidrage til, at 'gabene' ikke blot 'lukkes' på papiret, men også i virkeligheden. Reformprocessen ville blive langt mere effektiv og mindre smertefuld, målt ved såvel økonomiske som sociale indikatorer, hvis ikke blot u-landene men også de industrialiserede lande tilpasser sig. Dette kan delvis ske gennem gældslettelse og overførsel af større bistand, men så sandelig også ved at u-landenes eksportmuligheder forbedres, og at u-landenes situation tages aktivt i betragtning ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i i-landene.

Litteratur

- ADDISON, D. (1989), 'The World Bank Revised Minimum Standard Model: Concepts and Issues'. Policy, Planning and Research Paper WPS 231. Washington, D.C.: World Bank.
- AVRAMOVIC, D. (1989), *Conditionality: Facts, Theory and Policy*. Helsinki: WIDER.
- BACHA, E. L. (1990), 'A Three-Gap Model of Foreign Transfers and the GDP Growth Rate in Developing Countries'. *Journal of Development Economics*, vol. 32, s. 279-96.
- BACHA, E. L. (1987), 'IMF Conditionality: Conceptual Problems and Policy Alternatives'. *World Development*, vol. 15, nr. 12, s. 1457-67.
- BACHA, E. L. (1984), 'Growth with Limited Supplies of Foreign Exchange: A Re-appraisal of the Two-Gap Model', i M. Syrquin, L. Taylor og L. E. Westphal (eds.) *Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery*. New York: Academic Press.
- BALASSA, B. (1989), 'A Conceptual Framework for Adjustment Policies'. Policy, Planning and Research Paper WPS 139. Washington, D.C.: World Bank.
- CAMDESSUS, M. (1989), 'The Role of the IMF in a Challenging World Economy'. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 127, nr. 2, s. 236-43.
- CHENERY, H. B. and M. BRUNO (1962), 'Development Alternatives in an Open Economy: The Case of Israel'. *The Economic Journal*, vol. 72, s. 79-103.
- CHENERY, H. B. and A. M. STROUT (1966), 'Foreign Assistance and Economic Development'. *The American Economic Review*, vol. 56, nr. 4 (September), s. 679-733.
- CORNIA, G. A., R. JOLLY, and F. STEWART (1987), *Adjustment with a Human Face*, vol. 1, *Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* og vol. 2, *Ten Country Cases*. Oxford: Clarendon Press.
- DELL, S. (1982), 'Stabilization: The Political Economy of Overkill', i C. Wilber (ed.) *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. New York: Random House.
- DEMERY, L. and T. ADDISON (1987a), 'Stabilization Policy and Income Distribution in Developing Countries'. *World Development*, vol. 15, nr. 12, s. 1483-98.
- DEMERY, L. and T. ADDISON (1987b), *The Alleviation of Poverty under Structural Adjustment*. Washington, D.C.: World Bank.
- DRISCOLL, D. D. (1989), *The IMF and the World Bank: How do They Differ?* Washington, D.C.: IMF.
- DRISCOLL, D. D. (1988), *What is the International Monetary Fund?* Washington, D.C.: IMF.
- EASTERLY, W. (1989), 'A Consistency Framework for Macroeconomic Analysis'. Policy, Planning and Research Paper WPS 234. Washington, D.C.: World Bank.
- ECA (1989a), *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation*. Addis Abeba: ECA.
- ECA (1989b), *Statistics and Policies: ECA Preliminary Observations on the World Bank Report*. Addis Abeba: Economic Commission for Africa.
- EDWARDS, S. (1989), 'The International Monetary Fund and the Developing Countries: A Critical Evaluation'. Working Paper No. 2909. Washington, D.C.: NBER.
- FAINI, R. et al. (1991), 'Growth-Oriented Adjustment Programs: A Statistical Analysis'. *World Development*, vol. 19, nr. 8 (august), s. 957-67.
- FRENKEL, J. A. and H. G. JOHNSON (eds.) (1976), *The Monetary Approach to the Balance of Payments*. London: George Allen & Unwin.
- GELB, A. (1984), 'Report by the Committee on Economy-Wide Modelling in the Bank'. Fotokopieret 'second draft'. Washington D.C.
- GREEN, R. G. (1986), 'The IMF and Stabilisation in Sub-Saharan Africa: a critical review'. IDS Discussion Paper 216.
- GROUP of 24 DEPUTIES (1987), 'Supplement on the Group of 24 Deputies' Report'. *IMF Survey*, august, s. 1-20.
- HELLEINER, G. K. (ed.) (1986), *Africa and the International Monetary Fund*. Washington, D.C.: IMF.
- HOLSEN, J. A. (1986), 'Notes to Accompany illustrative country projection using a sources and uses of funds accounting framework'. Fotokopieret 'World Bank paper'.
- IMF (1989), *Ten Common Misconceptions About the IMF*. Washington, D.C.: IMF, External Relations Department.
- IMF (1987), 'Theoretical Aspects of the Design of Fund Supported Adjustment Programs'. Occasional Paper No. 55. Washington, D.C.
- KHAN, M. S. (1987), 'Macroeconomic Adjustment in Developing Countries: A Policy Perspective'. *World Bank Research Observer*, vol. 2, nr. 1 (januar), s. 23-42.
- KHAN, M. S. and KNIGHT, M. D. (1981), 'Stabilization Programs in Developing Countries: A Formal Framework'. *IMF Staff Papers*, vol. 28, nr. 1 (marts), s. 1-53.
- KHAN, M. S. and P. J. MONTIEL (1990), 'A Marriage Between Fund and Bank Models - Reply to Polak'. *IMF Staff Papers*, vol. 37, nr. 1 (marts), s. 187-91.
- KHAN, M. S., P. MONTIEL, and N. U. HAQUE (1990), 'Adjustment with Growth: Relating the Analytical Approaches of the IMF and the World Bank'. *Journal of Development Economics*, vol. 32, s. 155-79.
- KILLICK, T. (ed.) (1984), *The Quest for Economic Stabilization: The IMF and The Third World*. London: Heinemann.
- LAL, D. (1983), *The Poverty of 'Development Economics'*. Hoberbart Paperback 16. London: Institute of Economic Affairs.
- MOSLEY, P. (1991), 'Structural Adjustment: A General Overview, 1980-9', i V. N. Balasubramanyam og S. Lall (eds.) *Current Issues in Development Economics*. London: MacMillan.
- MOSLEY, P., J. HARRIGAN and J. TOYE (1991), *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*, vol. 1 *Analysis and Policy Proposals* og vol. 2 *Case Studies*. London: Routledge.
- NDULU, B. J. (1990), 'Growth and Adjustment in sub-Saharan Africa'. A Paper presented at the World Bank Africa Economic Issues Conference, Nairobi, juni.
- POLAK, J. J. (1991), 'The Changing Nature of IMF Conditionality'. *Essays in International Finance* No. 184 (September). Princeton, N. J.: Princeton University, International Finance Section.
- POLAK, J. J. (1990), 'A Marriage Between Fund and Bank Models? - Comment on Khan and Montiel'. *IMF Staff Papers*, vol. 37, nr. 1 (marts), s. 183-6.
- POLAK, J. J. (1957), 'Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems'. *IMF Staff Papers*, vol. 6, nr. 1 (november), s. 1-50.
- REINHART, C. M. (1989), 'A Model of Adjustment and Growth: An Empirical Analysis'. Upubliceret Working Paper WP/89/32. Washington: IMF.

- ROBICHEK, E. W. (1985), 'Financial Programing as Practiced by the IMF'. Fotokopi, s. 1-13.
- TARP, F. (1993), *Stabilization and Structural Adjustment: Macroeconomic Frameworks for Analysing the Crisis in sub-Saharan Africa*. London: Routledge.
- TAYLOR, L. (1991), 'Gap Models'. Massachusetts Institute of Technology, (fotokopi, s. 1-32).
- TAYLOR, L. (ed.) (1990), *Socially relevant Policy Analysis: Structuralist Computable General Equilibrium Models for the Developing World*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- TAYLOR, L. (1989), *Stabilization and Growth in Developing Countries: A Structuralist Approach*. Fundamentals of Pure and Applied Economics, vol. 29: Economic Development Studies Section. New York: Harwood Academic.
- TAYLOR, L. (1988), *Varieties of Stabilization Experience: Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*. Oxford: Clarendon Press.
- THOMAS, V. and A. CHHIBBER (eds.) (1989), *Adjustment Lending: How It Has Worked, How It Can be Improved*. Washington, D.C.: World Bank.
- TOYE, J. (1989), 'Can the World Bank Resolve the Crisis of Developing Countries?'. *Journal of International Development*, vol. 1, nr. 2 (april), s. 261-74.
- TOYE, J. (1987), *Dilemas of Development*. Oxford: Basil Blackwell.
- WHALLEY, J. (1984), 'A Review of Numerical Modelling Activity at the World Bank'. Fotokopi.
- VERDENSBANKEN (1990), *Making Adjustment Work for the Poor: A Framework for Policy Reform in Africa*. Washington, D.C.
- VERDENSBANKEN (1988), 'Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience'. Policy and Research Report No. 1. Washington, D.C.
- WORLD DEVELOPMENT (1991), 'Adjustment with Growth'. *Special Issue*, vol. 19, nr. 11 (november).

Appendiks 5.1: Sammenhængen mellem centrale økonomiske størrelser og økonomisk tilpasning

De i forudgående afsnit behandlede makroøkonomiske identiteter kan præciseres i form af et sæt ligninger. Den første helt centrale balance er følgende:

$$Y = C + I + X - Z \quad (1)$$

hvor Y er nationalproduktet, C det private og offentlige forbrug, I investeringerne, X eksporten og Z importen.

Forskellen mellem den indenlandske absorption A , som er lig $C + I$, svarer netop til ressourcebalancen overfor udlandet, $X - Z$. Det gælder nemlig at:

$$X - Z = Y - A \quad (2)$$

Opsparingen S er defineret som $(Y - C)$, så der findes følgende sammenhæng mellem S og den eksterne ressourcebalance:

$$X - Z = (Y - C) - I = S - I \quad (3)$$

$S - I$ kaldes også økonomiens opsparings-investerings 'gab', og dette 'gab' kan deles op i en privat og en offentlig del, identificeret ved fodtegnene p og g . Dvs.

$$X - Z = S - I = (S_p - I_p) + (S_g - I_g) \quad (4)$$

hvor udtrykket $(S_g - I_g)$ svarer til balancen på de offentlige finanser.

Et opsparingsoverskud i en given sektor kan enten bruges til at nedbringe sektorens gæld eller til at øge långivningen til andre sektorer. Dette kan f.eks. udtrykkes som følger:

$$S_g - I_g = \Delta NFA_g - \Delta NPB_g - \Delta DC_g \quad (5)$$

hvor Δ udtrykker ændringer i NFA_g , NPB_g og DC_g , som står for henholdsvis den offentlige sektors aktiver i udlandet, der er negativ i tilfælde af gæld og den samlede lån- og kreditgivning fra den private sektor og pengesystemet til det offentlige. Det fremgår, at et givet offentligt opsparingsunderskud må dækkes gennem et fald i NFA_g (dvs. større lån i udlandet, når indlandet har gæld), større NPB_g eller større DC_g .

Sammenhængen mellem den reale ressourcebalance ($X - Z$) og de øvrige størrelser fra betalingsbalancen fremgår af følgende definition:

$$X - Z = (INP - NTR) + \Delta NFA + \Delta R \quad (6)$$

hvor INP er nettorentebetalingerne til udlandet, NTR nettotransfereringerne fra udlandet (inklusive bistand og netto-faktorbetalinger), ΔNFA ændringen i de udenlandske aktiver og DR ændringen i de internationale reserver.

Når den indenlandske pengeskabelse 'bindes sammen' med andre makro-økonomiske variable, fås:

$$S_p + \Delta DC_p = I_p + \Delta M + \Delta NPB_g + \Delta NFA_p \quad (7)$$

hvor ΔDC_p og ΔM er henholdsvis ændringen i den indenlandske kreditgivning til den private sektor og ændringen i pengemængden.

Den eksterne ressourcebalance (dvs. $X - Z$ eller forskellen på absorptionen og de forhåndenværende reale ressourcer) er forbundet med indenlandske finansielle variable på følgende måde:

$$(Y + NTR - \Delta NFA - INP) - A = \Delta M - \Delta DC \quad (8)$$

Endelig gælder til slut, at:

$$\Delta R = \Delta M - \Delta DC \quad (9)$$

Dvs. ændringen i de internationale reserver er lig med forskellen mellem stigningen i pengemængden og ændringen i kreditgivningen.

Appendiks 5.2: Teorien bag IMF's finansielle programmering

Tre fundamentale antagelser ligger til grund for IMF's finansielle programmering (FP), og de kan udtrykkes på følgende måde:

$$Y = P \bar{y} \quad (1)$$

$$M_d v = P \bar{y} \quad (2)$$

$$M_d = M_s \quad (3)$$

hvor \bar{y} er det eksogent givne reale nationalprodukt y , P prisniveauet, Y det nominelle nationalprodukt, v penges omløbshastighed, og M_s og M_d henholdsvis udbuddet og efterspørgslen efter penge.

Ændringen i Y kan tilnærmes ved $\Delta Y = \Delta P y_{-1} + P_{-1} \Delta y$, hvor y_{-1} og P_{-1} er henholdsvis realproduktet og prisniveauet i forrige periode. Det fremgår endvidere, at ændringer i pengeefterspørgslen (M_d) alene er afhængig af ændringer i Y , hvis pengeomløbshastigheden (v) er konstant. Ændringen i efterspørgslen efter penge ΔM_d kan altså approksimeres ved $1/v(\Delta P y_{-1} + P_{-1} \Delta y)$ og er derfor uafhængig af ændringer i den indenlandske kreditgivning ΔDC , der er IMF's centrale policy-variabel.

Pengeudbuddet (M_s) er definatorisk givet som summen af de internationale reserver (R) og den indenlandske kreditgivning (DC). Dvs.

$$M_s = R + DC \quad (4)$$

Det følger, at ændringer i de internationale reserver (ΔR) kan udtrykkes på følgende måde:

$$\Delta R = \frac{1}{v}(\Delta P y_{-1} + P_{-1} \Delta y) - \Delta DC \quad (5)$$

Bemærk at policy-variablen ΔDC dels optræder sammen med to præ-determinerede (laggede) og én eksogen variabel (hhv. y_{-1} , P_{-1} og Δy) og dels med såvel betalingsbalancen (ΔR) som inflationen (ΔP), der er de to centrale målvariable for IMF. Dvs. der mangler et politisk-økonomisk instrument, for at begge mål kan realiseres.

Derfor inddrages betalingsbalanceidentiteten, og importen Z specificeres som en konstant andel (m) af Y . Herudover antages eksporten X eksogent bestemt, og det samme gælder de ikke-vare baserede udenlandske kapitalbevægelser, der for nemheds skyld benævnes F i det følgende. Dvs.

$$\Delta R = \bar{X} - Z + \Delta \bar{F} \quad (6)$$

$$Z = mY = m(Y_{-1} + P_{-1}\Delta y) + my_{-1} \Delta P \quad (7)$$

Disse to ligninger giver følgende udtryk for ΔR :

$$\Delta R = (X + \Delta \bar{F}) - m(Y_{-1} + P_{-1}\Delta y) - my_{-1}\Delta P \quad (8)$$

Det fremgår, at når ΔDC er fastlagt, kan de to udtryk for ΔR (ligning 5 og 8) løses og give entydige værdier for betalingsbalancen ΔR og inflationen ΔP . Der kan imidlertid ikke etableres uafhængige mål for inflationen og betalingsbalancen. Der haves nemlig fortsat kun én policy-variabel ΔDC overfor de to mål ΔR og ΔP .

Derfor introduceres endnu en policy-variabel Δe , valutakursændringer, samtidig med at det specificeres, hvordan prisniveauet P bestemmes. Mere præcist sker dette på basis af de internationale priser for handlede varer, der ved omregning til lokal valuta inddrager valutakursen e . For ikke-handlede varer sker prisdannelsen på fuldt fleksibel, markeds-clearende, fuldkommen konkurrence maner. På denne måde bliver det (jf. Tarp 1993, s. 70-73) muligt i to uafhængige ligninger at fastlægge niveauet for kreditgivningen og valutakursen, som funktion af de målsatte ændringer i de internationale reserver og de indenlandske priser.

Appendiks 5.3: Teorien bag Verdensbankens vækst-programmering

Udgangspunktet i Verdensbankens RMSM er fastsættelsen af en vækstrate for det reale nationalprodukt y . Denne målsætning kan udtrykkes ved at sætte y lig y^* . Dette medfører, at:

$$\Delta y = \Delta y^* \quad (1)$$

hvor Δ står for ændring.

Væksten i y afhænger af investeringerne, der bestemmes som i Harrod-Domar modellen. Dvs.

$$I = k \Delta y^* \quad (2)$$

hvor k er det marginale kapital-output forhold, der antages at være en historisk eller teknologisk bestemt konstant.

Eksporten (X) antages eksogent bestemt, og importen (Z) udgør en konstant del af y . Dvs.

$$X = \bar{X} \quad (3)$$

$$Z = my \quad (4)$$

hvor m er den konstante (og marginale) importkvote.

Modellen kan nu løses ved at bestemme forbruget C residualt ud fra nationalregnskabsidentiteten $y = C + I + X - Z$. Dvs.

$$C = y - I - \bar{X} + Z \quad (5)$$

Dette svarer til, at det udelukkende er importen, der kan virke begrænsende på væksten. Modellen bruges altså i dette tilfælde i virkeligheden som en 'et-gabs' model.

Hvis derimod 'import-gabet' ønskes undertrykt, kan det gøres gennem følgende tekniske tilføjelser: (i) en forbrugsfunktion for det private forbrug C_p specificeres, (ii) et mål for ændringen i de internationale reserver (betalingsbalancen) ΔR^* introduceres, og (iii) den identitet, som definerer betalingsbalancen, benyttes til at beregne ΔF , som er ændringen i de ikke-handelsrelaterede kapitalbevægelser.

De ekstra ligninger i modellen bliver derfor:

$$C_p = (1 - s)(y - T) \quad (6)$$

$$\Delta R = \Delta R^* \quad (7)$$

$$\Delta F = Z - \bar{X} + \Delta R^* \quad (8)$$

hvor s er opsparingsraten og $(y - T)$ er den disponible private indkomst.

Modellen kan nu løses, idet T kan opfattes som policy-instrument sammen med ΔF . Det kan endelig bemærkes, at skatterne indenfor modellen ikke kan bestemmes uafhængigt af de offentlige udgifter C_g , fordi $C = C_p + C_g$. Det er med andre ord budgetunderskuddet, der benyttes som politik-instrument.