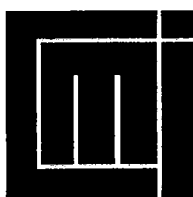


Afrikas økonomiske krise — finnes det grunnlag for reformer?

En elementær innføring

Arve Ofstad

D 1992: 9



Arbeidsnotat
DERAP — Forsknings- og aksjonsprogrammet for utviklingsland
Chr. Michelsens Institutt
Avdeling for samfunnsvitenskap og utvikling

ISSN 0800-2045

Afrikas økonomiske krise — finnes det grunnlag for reformer?

En elementær innføring

Arve Ofstad

D 1992: 9

Bergen, desember 1992



Arbeidsnotat D 1992: 9

Afrikas økonomiske krise — finnes det grunnlag for reformer?

En elementær innføring

Arve Ofstad

Bergen, desember 1992. 15 s.

Sammendrag:

Dette arbeidsnotatet gir en kort oversikt og innføring i den økonomiske situasjonen for landene i Afrika sør for Sahara. På omtrent alle utviklingsindikatorer ligger de afrikanske landene nederst, både individuelt og som gruppe. For flertallet av SSA-landene har den økonomiske utviklingen de siste tre tiårene ført dem fra optimisme gjennom stagnasjon til krise. Likevel har enkelte land klart seg bedre, og oppnådd et høyt eller middels utviklingsnivå, målt ved UNDPs indeks. 1990-årenes utfordringer oppsummeres i åtte sentrale punkter.

Summary:

This working paper provides a brief introduction to the present economic situation in Sub-Saharan Africa. Countries in this region score lowest on most development indicators, both as individual countries, and as a group. The majority of SSA countries have experienced a decline in their economic development during the last three decades, from optimism through stagnation to crisis. A few countries have nevertheless managed better, and obtained a "high" or "middle" level of development, as measured by the UNDP human development index. The challenges for the 1990s are summarised in eight main points.

Stikkord:

Økonomisk utvikling
Krise
Økonomiske reformer
Afrika sør for Sahara

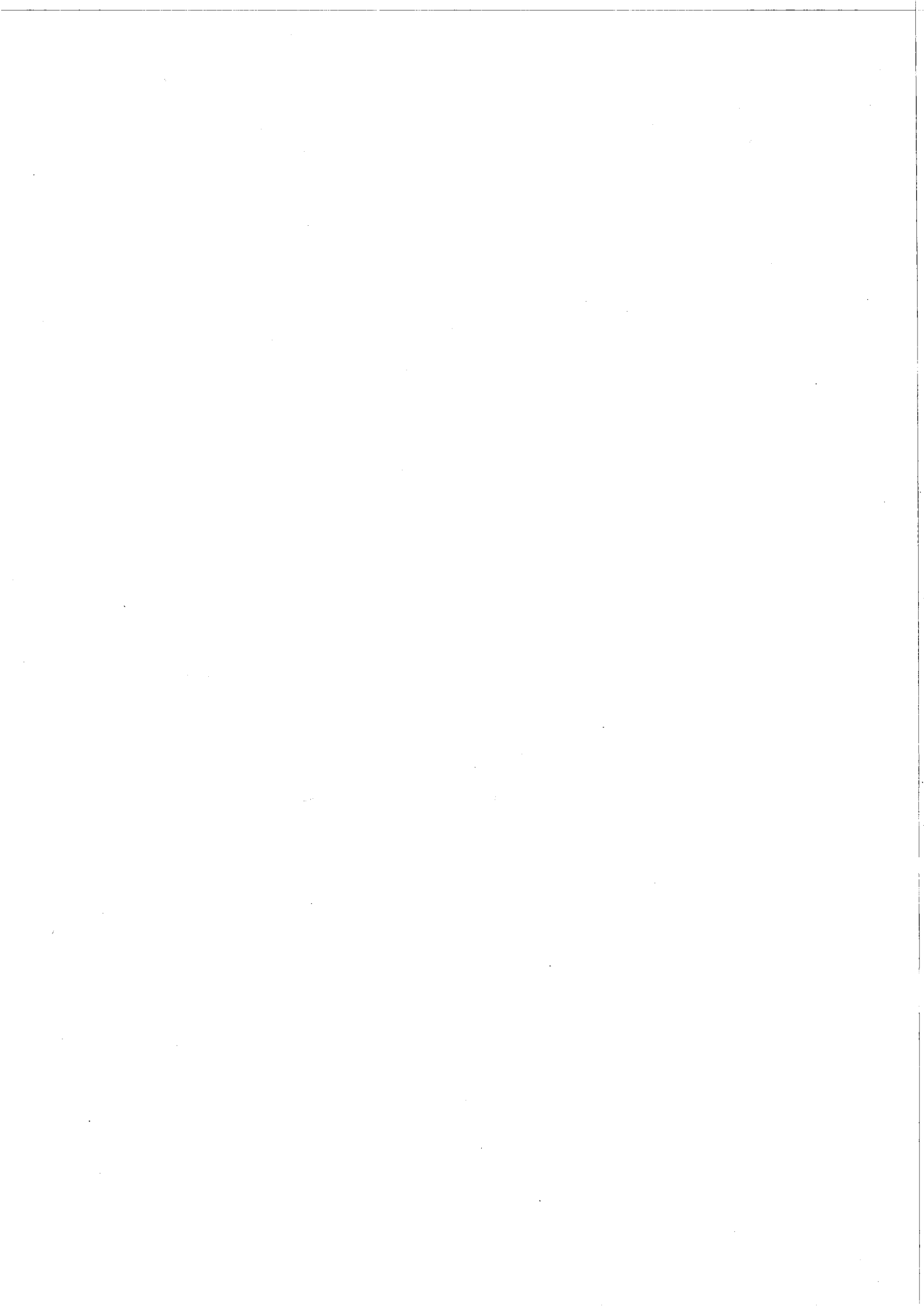
Indexing terms:

Economic development
Crisis
Economic reforms
Africa south of Sahara

Kan bestilles fra Chr. Michelsens Institutt, Avdeling for samfunnsvitenskap og utvikling, Fantoftvegen 38, N-5036 Fantoft, Norge. Tlf: (05) 574000. Telefax: (05) 574166

Innhold

Afrika — dårligst i verden?	1
Forbedringer siden 1960-tallet?	2
Den økonomiske utvikling 1960-1990: Fra optimisme til krise	2
Forskjeller mellom landene i økonomisk utviklingsnivå	5
De relativt mer utviklede landene	5
De mest “elendige”	8
Betingelser for økonomisk utvikling	10
Verdensbankens og IMF's kondisjonalitet	10
Kritikk og supplement til Verdensbanken	11
1990-årenes utfordringer	13
Tabell 1: Utviklingsindikatorer for Afrika sør for Sahara	6



Afrika er det kontinentet som, tildels på linje med Sør-Asia, fortsatt står fram som den fattigste og svakest økonomisk utviklede del av verden. På omtrent alle utviklings-indikatorer ligger de afrikanske landene lavest, både enkeltvis og som gruppe. I dette innlegget skal jeg forsøke å vise hva dette innebærer, og hvilke økonomiske utviklingsproblemer de nye demokratisk valgte regimene i disse landene nå blir konfrontert med.¹

Afrika er et stort kontinent, med 52 eller flere land,² og mer enn 600 millioner innbyggere. Av flere årsaker er det blitt vanlig å skille ut de fem arabiske landene i Nord-Afrika (Egypt, Libya, Tunis, Algerie og Marokko) som i hovedsak tilhører en annen historisk og økonomisk kulturkrets enn landene "sør for Sahara", som også kalles "det sorte Afrika".³ Jeg skal i dette innlegget konsentrere meg om disse SSA-landene,⁴ som også utgjør et stort og sammensatt område med minst 47 land og over 500 millioner mennesker. Samtidig finnes det selvsagt betydelige variasjoner mellom de enkelte land og regioner også blant SSA-landene. En må derfor ha i mente at Afrika slett ikke er *ett*, ingen enhetlig størrelse. Det er også relativt svake forbindelser mellom de ulike delene av Afrika; mellom Vest-Afrika, Sentral-Afrika, Øst-Afrika, og det sørlige Afrika. Det afrikanske kontinentet er i meget stor grad fortsatt svært *fragmentert*.

Afrika — dårligst i verden

Men til tross for individuelle forskjeller og unntak, er det dessverre ingen tvil om at de aller fleste SSA-landene ligger omtrent nederst på alle internasjonale oversikter over inntektsnivå og andre utviklingsindikatorer. Et godt eksempel er UNDPs nye utviklingsindeks, Indeks for Nasjonal Velferd (INV),⁵ som kombinerer et mål for økonomisk utvikling (BNP/innbygger) med flere sosiale indikatorer (analfabetisme, forventet levealder, mm). Av de 30 landene som ligger nederst på denne oversikten, er 25 av dem SSA-land. I alt er 42 av de 47 SSA-landene havnet i gruppen av de 63 land i verden som har lavest utviklingsnivå.

SSA-landene hadde i 1987 et kjøpekraftsjustert nasjonalprodukt per innbygger på ca USD 1100, som er omtrent det halve av gjennomsnittet for alle såkalte

¹ Redigert versjon av forelesning på Finse-seminaret om "Afrika — analyse og perspektiv" 20. februar 1992.

² Antallet varierer, ettersom en anerkjenner Eritrea, Vest-Sahara, et delt Sudan, etc.

³ Dette skillet er likevel litt kunstig, ettersom det også har vært tette forbindelseslinjer tvers over Sahara, spesielt til områdene i Sahel-beltet. Den religiøs/kulturelle skillelinjen går derfor lengre sør, kanskje tvers gjennom land som Nigeria og Sudan. Vi følger imidlertid her de konvensjonelle statistiske grupperingene.

⁴ SSA = Sub-Saharan Africa.

⁵ På engelsk Human Development Index, HDI.

utviklingsland.⁶ Bare Sør-Asia ligger på omtrent samme nivå. Forventet levealder i SSA-landene er bare 52 år, lavest i verden, mens gjennomsnittet for u-landene nå er 63 år. Andelen av befolkningen som kan lese og skrive er bare 45 prosent i SSA-landene, på linje med Sør-Asia, mens gjennomsnittet for alle u-land er 60 prosent. Omtrent halvparten av befolkningen i Sub-Sahara Afrika har et inntektsnivå under fattigdomsgrensen,⁷ mens omtrent en tredjedel befinner seg i ekstrem fattigdom. Også på dette punkt ligger SSA-landene omtrent likt med Sør-Asia, og betydelig dårligere enn resten av den "tredje verden".⁸

Forbedringer siden 1960-tallet?

Men til tross for denne meget svake situasjonen, som langt på vei bekrefter det inntrykket vi ofte sitter igjen med fra media-reportasjer om nød, krise, og elendighet i Afrika, kan svært mange av landene også oppvise framgang på en rekke områder i de tre tiårene som er gått siden de fleste av dem ble selvstendige nasjoner på begynnelsen av 1960-tallet. Mens den økonomiske veksten som vi skal omtale nærmere nedenfor, har stagnert og vært negativ på 1980-tallet, har det vært målbar framgang på andre områder. Den forventede levealder er økt fra bare 40 år i 1960, til 52 i 1990, ikke minst takket være at barnedødeligheten (antall barn som dør før de fyller 5 år) er blitt redusert fra ca 280 per 1000 i 1960, til ca 180 i 1989. Analfabetismen blant voksne er sunket fra ca 73 prosent i 1970, til ca 55 prosent i 1985. Samtidig vet vi at kommunikasjonene er bedret bl.a. ved utbygging av veianlegg og telelinjer, strøm- og vannforsyning er bygget ut, osv. Det er ingen tvil om at utviklingen ikke minst i byområdene og i en rekke moderne sektorer stort sett har gått framover sammenliknet med 1960-tallet, i de aller fleste land i Afrika. Men det er samtidig åpenbart at denne positive utviklingen ikke har omfattet hele befolkningen, og at betydelige grupper er blitt tapere og marginaliserte under denne utviklingen. Samtidig er også større deler av de moderne sektorene kommet i alvorlig krise på 1980-tallet.

Den økonomiske utvikling 1960-1990: Fra optimisme til krise

For flertallet av SSA-landene har utviklingen i de tre tiårene som er gått siden selvstendigheten, dermed endret seg dramatisk. Med fare for å foreta noen grove forenklinger, kan en dele disse 30 årene inn i tre hovedfaser:

1960-tallet, fram til ca 1972/75: Disse årene fram til den internasjonale økonomiske krisen og oljeprisøkningene i 1974/75, var jevnt over relativt gode år.

⁶ Det ujusterte BNP/innb. var på USD 470, mot 710 for alle u-land.

⁷ Dette er et relativt grovt anslag, foretatt av Verdensbanken i deres rapport World Development Report 1990 med hovedtema om fattigdommen i utviklingslandene.

⁸ Forøvrig har omfanget av den absolutte fattigdom sannsynligvis gått noe ned i Sør-Asia siden midten av 1980-tallet, samtidig som den har økt i Afrika.

Utviklingen fortsatte for de fleste lands vedkommende der kolonialismen slapp. I de fleste landene var overgangen lett, og den ble supplert med optimisme, nye investeringer og bistand. Det var relativt gode internasjonale konjunkturer og gode råvarepriser. Veksten i jordbruket holdt stort sett følge med befolkningsøkningen, og de nye statene foretok store utbygginger i offentlig helse, utdanning og infrastruktur. Også industrien ble bygget ut, spesielt for å dekke lokal etterspørsel etter importerte varer, i første rekke enkle forbruksvarer som tildels baserte seg på importerte råvarer og halvfabrikata. Den gjennomsnittlige økonomiske veksten i SSA-landene i denne perioden var ca 6 prosent årlig (1965-73), eller snaut 3 prosent per innbygger.

Stagnasjon og begynnende krise ca 1973-1980: Fra første halvdel av 1970-tallet snudde imidlertid utviklingen, slik at landene i gjennomsnitt i denne perioden bare oppnådde en årlige økonomisk vekst på ca 2,5 prosent, som omtrent tilsvarende befolkningsøkningen. Veksten i BNP/innbygger ble derfor rundt null i gjennomsnitt.

Det har lenge pågått en stor debatt om årsakene til dette fallet i den økonomiske vekstraten. Stort sett har denne debatten gått mellom teorier om "ytre" og "indre" faktorer. Blant de ytre faktorene nevnes som regel først oljeprisøkningen i 1974/75. De fleste SSA-landene hadde gjort seg meget avhengig av olje spesielt til transport, såvel som for energi- og industriproduksjon. Men også prisene på andre importvarer økte drastisk, tildels allerede fra 1972. Noen land opplevde en kortvarig prisoppgang på sine eksportprodukter, før disse prisene falt. I annen halvdel av 1970-tallet ble etterspørselen etter mange SSA-lands eksportprodukter redusert p.g.a. konjunkturedgangen i industrilandene. Kort sagt opplevde svært mange SSA-land en kraftig forverring i sitt bytteforhold med utlandet, slik at de ikke lenger maktet å tjene tilstrekkelig med valuta til å opprettholde sin import. Dermed måtte en rekke importavhengige virksomheter innskrenke, og dette fikk etter hvert nye negative ringvirkninger.

Men samtidig er det mange som har påpekt en rekke negative "interne" faktorer i denne perioden, som hemmet veksten og hindret en nødvendig omstilling. Den første utviklingsoptimismen ble bl.a. ledsaget av en ekspansjon av sosiale investeringer tildels utover det som det fantes økonomisk grunnlag for; det ble etablert industribedrifter som skulle erstatte importen, og som ble godt beskyttet ved tollmurer, men som ikke alltid ble like effektive og lønnsomme; for å betale utviklingskostnadene ble jordbruksprisene holdt nede slik at staten kunne ta overskuddet (pris-mellomlegget) i eksportproduksjonen; og ikke minst økte statens engasjement på stadig større deler av økonomien. Ofte ble gruver, industri, bank- og kredittvesen nasjonalisert, staten opprettet omsetningsorganer for jordbruket, etc. Manglende incentiver og økende statlig styring hadde negative konsekvenser for produksjonen, spesielt i jordbruket, mens staten stadig vokste og approprierte en stadig større andel av samfunnets overskudd. Denne økonomiske politikken på

1970-tallet var derfor ikke særlig vellykket, men førte til stadig økende underskudd både i statsbudsjettet og i utenriksøkonomien.

Enten underskuddet ble skapt ved forverrede "eksterne" betingelser eller ved en mislykket "intern" økonomisk politikk, ble dette delvis finansiert ved bistand, men også ved økende opplåning. En kan derfor se at grunnlaget for den senere gjeldskrisen ble lagt i denne perioden. Med fallende produktivitet og fallende eksportinntekter, resulterte dette i redusert varetilbud, økende inflasjon, og fallende realinntekter spesielt for lønsmottakere i staten og den "formelle" sektoren. I et økende antall land førte dette også til svartebørshandel, korrupsjon og kapitalflukt.

Krisetiåret 1980-90: For de fleste SSA-landene har 1980-tallet betydd stagnasjon eller tilbakegang. Gjennomsnittlig har det realøkonomisk vært null-vekst, hvilket innebærer en årlig reduksjon i BNP/innbygger på ca 3 prosent gjennom hele tiåret. Eller sagt med andre ord: Nasjonalproduktet per innbygger har i gjennomsnitt sunket med vel 25 prosent i løpet av tiåret.

Nå må vi imidlertid ta forbehold om at det her refereres til målte eller beregnede anslag over økonomisk produksjon, der statistikken ofte er svak, og som oftest lettere reflekterer den "formelle" sektor og den lovlige produksjon og omsetning. I langt mindre grad reflekteres den "uformelle" sektor som både omfatter det såkalte selvforsyningsjordbruket, kvinners reproduktive arbeid, øvrig småproduksjon og småhandel, og heller ikke reflekteres den betydelige ulovlige produksjon og handel som også foregår parallelt. Det er grunn til å anta at den uformelle og ulovlige produksjonen er økt på 1980-tallet, slik at reduksjonen i realiteten kanskje ikke har vært fullt så stor. Men dette er vanskelig å beregne.

Tiåret åpnet med en ny prisøkning på olje i 1979 som slo ennå kraftigere ut i mange land enn den første prisøkningen. Deretter fulgte rentenivået oppover, og gjorde tidligere lån langt dyrere å tilbakebetale. Når prisene på mange eksportprodukter igjen sank utover 1980-årene etter relativt gode priser rundt 1980, havnet land etter land i Afrika i den samme gjeldskrisen som mange latin-amerikanske land hadde gjort kort tid før.

Effektene av den internasjonale krisen ble forsterket av en ny tørke i Sahel-landene i 1982-84, og ikke minst av en rekke kriger og borgerkriger flere steder på kontinentet. Også kapitaloverføringer til de fleste SSA-land tørket inn, ved at det ble stadig vanskeligere å oppnå rimelige lån og kreditter, og få internasjonale bedrifter var interessert i å investere i ny virksomhet i disse landene. Bare bistandsstrømmen ble opprettholdt på omtrent samme nivå som tidligere, men under stadig strammere betingelser.

Som på 1970-tallet var myndighetene i utgangspunktet lite flinke, eller lite villige, til å tilpasse sin økonomiske politikk til de nye internasjonale rammebetingelsene. Dermed bidro de ofte til å forsterke krisen, bl.a. ved å opprettholde kunstige

priser på valutaen og interne priser slik at svartebørsen florerte videre; ved underskuddsbudsjettering av statsbudsjettet slik at inflasjonen ble vedlikeholdt; og ved å opprettholde et høyt antall statsansatte til stadig lavere reallønner, og dermed bidra til fallende produktivitet og synkende legitimitet for offentlige tjenester. Svake mekanismer for å allokere knappe valutaressurser til de mest effektive sektorer og formål, inviterte til korrupsjon og høye inntekter for de med tilgang til slike knappe ressurser.

Ved en kombinasjon av indre og ytre press er dette bildet imidlertid i ferd med å endre seg totalt i løpet av annen halvdel av 1980-årene. Interne grupper protesterer mot korrupte og udugelige regimer og fallende realinntekter, eller for liberalisering av markedet og bedre muligheter for private entreprenører og handelsvirksomhet. Samtidig har eksterne krefter gjennom de store giverlandene og finansinstitusjonene ved Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet IMF i spissen, krevd omfattende økonomiske reformer som betingelse for fortsatte lån og kreditter. Disse er kjent under fellesbetegnelsen strukturaljusteringsprogrammer, SAP,⁹ og omtales nærmere senere i dette innlegget.

Forskjeller mellom landene i økonomisk utviklingsnivå

Men ikke alle SSA-landene har blitt rammet av krisen på samme måte; noen ser ut til å ha klart seg bedre enn andre. Det kan være å viktig å analysere slike forskjeller for å se om en kan trekke noen mer generelle erfaringer av betydning også for de mer kriserammede, eller om ulikhetene er mer et resultat av tilfeldigheter og ulik ressurstilgang.

De relativt mer utviklede landene

I 1991 var det bare fem av SSA-landene som hadde nådd opp på et "høyt" eller "middels" utviklingsnivå, i følge UNDPs INV-indeks. (Se tabell 1). Mauritius, Sør-Afrika, Seychellene, Botswana og Gabon har alle en INV over 0,5. Disse fem landene har et BNP/innbygger mellom USD 1600 og 4200, en barnedødelighet mellom 30 og 100 (unntatt Gabon på 167) og analfabetisme på mellom 12 og 30 prosent (unntatt Gabon på 44), hvilket ikke er så forskjellig fra andre land i "mellomgruppen" i verden, som f.eks. Brasil, Tyrkia og Sri Lanka.

⁹ Structural Adjustment Programmes på engelsk.

Tabell 1
Utviklingsindikatorer for Afrika sør for Sahara

	INV (HDI)	Barnedødelighet		Alfabetisme		BNP/Innb.	Befolkn.
	1991	1960	1989	1970	1985	1989	1989
Høyt utviklingsnivå:							
Mauritius	0.831	104	29	68%	83%	1990	1.1
Middels utviklingsnivå:							
Sør-Afrika	0.766	192	91	**	85%	2470	35.0
Seychellene	0.752	**	**	**	88%	4230	0.1
Botswana	0.524	173	87	41%	70%	1600	1.2
Gabon	0.510	287	167	33%	56%	2960	1.1
Lavt utviklingsnivå:							
Swaziland	0.462	226	170	**	68%	900	0.8
Namibia	0.440	262	171	**	73%	1030	1.7
Lesotho	0.432	208	132	62%	73%	470	1.7
Kapp Verde	0.428	164	58	**	47%	780	0.4
Zimbabwe	0.413	181	90	55%	62%	650	9.5
Sao Tome	0.399	**	**	**	58%	340	0.1
Kenya	0.399	208	111	32%	65%	360	23.5
Kongo (rep)	0.374	241	112	35%	52%	940	2.2
Madagascar	0.371	364	179	50%	77%	230	11.3
Zambia	0.351	228	125	52%	67%	390	7.8
Kamerun	0.328	275	150	33%	48%	1000	11.6
Ghana	0.311	224	143	31%	53%	390	14.4
Elfenbenskyst	0.311	264	139	18%	49%	790	11.7
Zaire	0.299	262	132	42%	66%	260	34.5
Comorene	0.274	279	155	**	48%	460	0.5
Tanzania	0.266	249	173	**	52%	130	23.8
Nigeria	0.242	316	170	25%	43%	250	113.8
Togo	0.225	305	150	17%	38%	390	3.5
Liberia	0.220	310	209	18%	32%	**	2.5
Rwanda	0.213	248	201	32%	45%	320	6.9
Uganda	0.204	223	167	41%	43%	250	16.8
Senegal	0.189	299	189	12%	32%	650	7.2
Ekvat.Guinea	0.186	316	210	**	45%	330	0.4
Malawi	0.179	366	258	30%	42%	180	8.2
Burundi	0.177	260	196	20%	42%	220	5.3
Etiopia	0.166	294	226	**	50%	120	49.5
Sentr.Afr.rep	0.166	308	219	16%	31%	390	3.0
Sudan	0.164	292	175	17%	24%	**	24.5
Mosambik	0.155	331	297	22%	28%	80	15.3
Angola	0.150	345	292	12%	36%	610	9.7
Mauritania	0.140	321	217	**	27%	500	1.9
Somalia	0.118	294	218	3%	17%	170	6.1
Benin	0.114	310	150	16%	19%	380	4.6
Guinea-Bissau	0.088	336	250	**	30%	180	1.0
Tchad	0.087	325	219	11%	23%	190	5.5
Djibouti	0.083	**	167	**	14%	**	0.4
Burkina Faso	0.081	363	232	8%	14%	320	8.8
Niger	0.079	321	225	4%	21%	290	7.4
Mali	0.072	369	287	8%	23%	270	8.2
Guinea	0.066	336	241	14%	17%	430	5.6

	INV (HDI)	Barnedødelighet		Alfabetisme		BNP/Innb.	Befolkn.
	1991	1960	1989	1970	1985	1989	1989
Gambia	0.064	375	241	**	20%	240	0.8
Sierra Leone	0.048	385	261	13%	13%	220	4.0
<i>Sum/gj.snitt</i>	<i>0.271</i>	<i>284</i>	<i>179</i>	<i>27%</i>	<i>45%</i>	<i>470</i>	<i>514.9</i>

Kilde: UNDP *Human Development Report 1991*.

Det er imidlertid litt usikkert hvor det er klargjørende å sette skillelinjene. Fem SSA-land har en INV mellom 0,4 og 0,5. Swaziland, Namibia, Lesotho, Kapp Verde og Zimbabwe kan derfor sannsynligvis betegnes som land som også er noe bedre "utviklet" enn resten, og på en del punkter ikke så forskjellige fra de førstnevnte fem land. Men de åtte land som ligger mellom 0,3 og 0,4 på INV-indeksen; São Tomé, Kenya, Kongo (rep), Madagaskar, Zambia, Kamerun, Ghana og Elfenbenskysten, utgjør muligens "grensetilfeller" som bare svakt skiller seg fra de landene som har et meget lavt utviklingsnivå.

Vi ser dermed at det er omtrent 10-15 land som framstår som noe bedre stilt enn resten. De fleste landene i denne gruppen er meget små, med mindre enn 2 eller til og med under 1 million innbyggere. Men det å være lite utgjør selvsagt ikke i seg selv noen fordel; hvilket kan illustreres bl.a. ved å se på land som Guinea-Bissau, Djibouti eller Gambia, som alle befinner seg nær bunnen av utviklingsindeksen. Men dersom det finnes eller utvikles et økonomisk grunnlag, blir det lettere å utnytte dette til fordel for en større del av befolkningen. Flere av disse smålandene har vist seg meget mineral-rike (Botswana, Namibia), eller olje-rike (Gabon, Kongo), og dette har gitt dem inntektsgrunnlaget for utvikling.

Men verken Mauritius, Swaziland eller Lesotho er spesielt mineral-rike, og disse har måttet satse på andre næringer. Spesielt Mauritius er et interessant eksempel på et land som har kombinert turisme med en eksportrettet industri, og ser ut til å ha lykket langt på vei med denne strategien. Både Swaziland og Lesotho er spesialtilfeller ved at de har kunnet trekke på den økonomiske utviklingen i Sør-Afrika; Lesotho ved å levere i første rekke arbeidskraft, Swaziland ved bl.a. å trekke til seg sør-afrikanske investeringer. Begge land lever også av turisme inklusive spillekasinoer og prostitusjon for Sør-Afrika.

Av de større landene som skiller seg ut i denne gruppen finner vi spesielt Sør-Afrika, Zimbabwe og Kenya. Sør-Afrika er spesiell, som med sin *apartheid*-politikk har sørget for dype raseskillegrenser internt, men der den hvite del av befolkningen har utnyttet landets naturforekomster såvel som arbeidskraften og integrert landet i den vestlige verdens økonomi. Zimbabwe og Kenya synes å ha skapt et økonomisk grunnlag som også er blitt benyttet til å yte større deler av befolkningen en del elementære sosiale tjenester. I Zimbabwe er næringsgrunnlaget en kombinasjon av moderne jordbruk, gruvedrift og industri, mens det i Kenya i hovedsak består av jordbruk og turisme, med noe industri. Karakteristisk for alle

disse tre landene er at de også hadde en betydelig gruppe av europeiske settlere i koloniperioden, som sørget for en større grad av modernisering og industrialisering, og for at koloniseringen ikke helt isolerte landet fra den teknologiske utviklingen som ellers foregikk i verden i denne perioden.

Dessverre finnes det ikke noen grundige og autoritative komparative studier som har analysert disse ulike faktorenes betydning. Av vår gjennomgang her kan det synes som om små land, med betydelige mineral- eller oljeressurser, eller som ligger tett opp til Sør-Afrika, eller som har hatt en betydelig europeisk settlerbefolkning under kolonitiden, er det som har gitt best grunnlag for utvikling. Men på den andre siden har andre land med flere av de samme faktorer ikke hatt den samme positive utvikling. Bl.a. har flere mineralrike land som Zambia og Nigeria ikke klart å husholde med sine inntekter like godt som f.eks. Botswana. Et eksport- og turisme-orientert land som Gambia ligger som før nevnt omtrent nederst på utviklingsskalaen. Det er derfor mer nærliggende å trekke den konklusjon at det har vært en "heldig" kombinasjon av flere av disse faktorene som har vært utslagsgivende. Mer grundige studier av de enkelte land vil være nødvendig før en kan trekke mer omfattende konklusjoner.

Men like viktig som å analysere slike eksterne faktorer, blir det å analysere hva slags økonomisk politikk, eller mer generelt hvilken utviklingspolitikk disse 10-15 landene har ført, som kan ha medvirket til fremgangen. Igjen har vi dessverre ikke tilstrekkelig med materiale og studier til å trekke endelige konklusjoner. Men det synes likevel som om det er noen trekk som går igjen i de fleste av disse landene;

- * en "konservativ" økonomisk politikk (markeds-orientert, forsiktig finanspolitikk, lite ekspansiv, lite "populistisk")
- * åpen økonomi, eksportrettet, eventuelt med turisme, arbeidsmigrasjon
- * stabile regimer, med relativt ukorrupt, effektiv statsadministrasjon.

Men igjen vil det være unntak fra disse trekkene i det enkelte land, og det er vanskelig å trekke klare konklusjoner. F.eks. har korrupsjon vært utbredt i Gabon; Zimbabwe har hatt en relativt aktiv statlig innblanding i økonomien, etc. Det kan forøvrig være verdt å merke seg at disse landene ikke har vært spesielt demokratiske, med enkelte unntak som Botswana, Mauritius og Zimbabwe. Kanskje dette bør gi grunnlag for noe mer nøkterne vurderinger om sammenhengene mellom styreform og økonomisk utvikling på det afrikanske kontinentet?

De mest "elendige"

Storparten av de øvrige landene i Afrika, omtrent 30 land i alt, kan vanskelig gå under annen betegnelse enn "de elendige". Her finnes landene med BNP/innbygger

fra USD 300 ned til 100, med analfabetisme fra 50 prosent og opp til 85, og med barnedødelighet fra 150 til rundt 300 per 1000. Her finnes landene med et meget stort antall absolutt fattige, marginaliserte, sultende, flyktende mennesker, i land i økonomisk krise og forfall. Og kanskje mest deprimerende, i denne gruppen finner en også 5 av de 7 mest folkerike statene i Sub-Sahara Afrika; Nigeria, Zaïre, Tanzania, Etiopia og Sudan.

Mange av de mest elendige landene er krigsrammede; Angola og Mosambik, landene på Afrikas Horn (Somalia, Etiopia og Sudan), Tchad, Liberia, Rwanda, osv. Dette er også en del av Afrikas tragedie. For selv om noen av disse konfliktene delvis er skapt av eksterne krefter (f.eks. konflikten i Mosambik), eller i hvert fall sterkt stimulert av utenlandsk innblanding og støtte (som f.eks. i Angola og Etiopia), har krigshandlingene som oftest også en intern basis i gamle eller nye konflikter, langs etniske, religiøse, eller ideologiske skillelinjer. I alt for mange situasjoner har afrikanerne selv ikke klart å finne fram til mer fredelige metoder for konfliktløsning, og ser ut til å mangle den institusjonelle overbygning f.eks. i legitime nasjonale styringsorganer.¹⁰ Det er derfor grunn til å frykte at denne type konflikter og krigsutbrudd vil oppstå igjen, kanskje i andre land enn i dag.

En rekke av denne gruppen av land ligger i Sahel-beltet rett sør for Sahara, med svært vanskelige økologiske forhold; halvtørre, marginale områder som trues i stadig økende grad av overbefolkning, overbeiting og forørkning. Dette er land som Mauretania, Mali, Niger, Burkina Faso, Tchad, og forsåvidt Sudan, Etiopia og Somalia. Til tross for tildels meget store bistandsinnsatser etter tidligere katastrofemeldinger, ser det ikke ut til at disse har klart å løse sine mer grunnleggende strukturelle problemer.

Men ikke alle de minst utviklede og mest kriserammede landene har vært rammet av krig, eller økologiske katastrofer. Land som Zaïre, Tanzania, Nigeria, Malawi, Benin eller Sierra Leone, er alle land som fortsatt befinner seg i gruppen av de aller minst utviklede, målt ved INV-indeksen. Noen av disse har hatt betydelige eksportinntekter, som Nigeria og Zaïre, men klart å misbruke disse inntektene uten å omsette dem i en varig utviklingspolitikk. Andre har blitt sterkere rammet av fallende råvarepriser, som Sierra Leone, uten å make å omstille sin økonomi til andre næringsveier. Noen, som Tanzania, iverksatte et ambisiøst utviklingsprogram, men klarte ikke å sikre den økonomiske basisen for en slik satsing. Men de fleste har hatt mindre utviklingsorienterte regimer, ofte militære, eller allianser av tradisjonelle og nye eliter, enten det nå har hatt form av rent diktatur eller ettpartistater i en eller annen versjon.

¹⁰ Dette gjelder selvsagt ikke bare i Afrika, men har jo også vist seg ved oppløsningen av Jugoslavia og av Sovjetunionen.

Selv om en på denne måten kan finne enkelte faktorer som har hatt større betydning for den negative eller manglende utviklingen i de mindre utviklede landene, sammenliknet med de noe mer "vellykkete", eksisterer det som nevnt ingen tilfredsstillende komparativ analyse som kan klart identifisere hvilke faktorer som har vært avgjørende for de forskjellene som er oppstått. Det finnes derfor heller ingen klar "oppskrift" på en "god utvikling" som kan anvendes i alle land, heller ikke i Afrika. Utviklingsproblemet må analyseres med utgangspunkt i det enkelte land, og det vil som regel vise seg at det er en kompleks kombinasjon av faktorer som tilsammen har skapt den aktuelle situasjon i hvert enkelt land.

Betingelser for økonomisk utvikling

Verdensbankens og IMF's kondisjonalitet

Det er i dag Verdensbanken og IMF som i hovedsak setter rammene for den økonomiske politikken i de kriserammede, og dermed langt de fleste, SSA-landene. For å oppnå nye lån, reforhandling eller avskrivning av gamle lån, fortsatt tilgang på internasjonale kreditter, investeringer, og bistand fra de store giverne, blir det nå som regel satt som betingelse at vedkommende land først må inngå en avtale med Verdensbanken/IMF om et økonomisk reformprogram — SAP. De fleste SSA-land har nå inngått slike avtaler med Verdensbanken.

Den første "oppskriften" på økonomiske reformer fra første halvdel og midten av 1980-årene var relativt enkel, og omfattet krav om:

- * Devaluering
- * Nedskjæringer i statsbudsjettet for å oppnå redusert budsjett-underskudd (og dermed redusere inflasjonen)
- * Prisløberisering på det interne markedet
- * Privatisering av statlig økonomisk virksomhet
- * Tiltak for å stimulere jordbruket
- * Tiltak for å stimulere eksporten
- * Incentiver for å stimulere til investeringer, spesielt for utenlandsk kapital
- * Generelle tiltak for å redusere forbruket, og øke sparingen.

Men ettersom disse tiltakene bare delvis ga de ønskede resultater, og i tillegg medførte flere eller større negative effekter enn forventet, ble disse tiltakene i annen fase fra slutten av 1980-tallet supplert med nye krav om:

- * Kompensasjon for de fattigste og mest utsatte grupper som rammes av SAP-reformene,
- * Opprettholdelse av utdannings- og helsesektoren som "investering i menneskelige ressurser",
- * Statlige reformer, spesielt i offentlig administrasjon, for å gjøre denne mer effektiv, og legge forholdene til rette for privat-økonomisk utvikling.

Verdensbanken arbeider nå med å formulere en mer total økonomisk og administrativ politikk for landene som gjennomfører reformer under SAP-programmene. I den kommende, "tredje fase" vil kravene bli rettet mot tiltak som forventes å omfatte:

- * Fullføring av reformene i offentlig sektor, for å oppnå en effektiv, stabil og åpen stat som konsentrerer seg om statens basis-oppgaver, men begrenser sin direkte deltakelse i økonomien,
- * Fullføring av etableringen av åpne, markedsrettede og konkurranseutsatte økonomier, som stimulerer entreprenører og investorer til langsiktige investeringer,
- * Sterk innsats fra det offentlige i investeringer i fysisk infrastruktur (kommunikasjoner, kraftforsyning, mm) og i sosial infrastruktur (menneskelige ressurser).

Summen av disse tiltakene er det som nå gjerne går under betegnelsen "enabling environment" for langsiktig økonomisk utvikling, slik Verdensbanken ser det.

Kritikk og supplement til Verdensbanken

Langt på veg vil de fleste være enig i at tiltak langs disse retninger vil er viktige forutsetninger for å skape et nytt grunnlag for økonomisk utvikling i mange afrikanske land. Det viktigste ankepunkt mot Verdensbanken går derfor ikke på hva slags politikk de anbefaler, men måten de presser denne gjennom på gjennom krav og betingelser, og ved at "oppskriften" på god politikk i så stor grad er utviklet i Washington D.C. Når landene selv, ved deres politiske ledere og deres statsadministrasjon i så liten grad selv utformer sin reformpolitikk, og bare motstrebende godtar betingelsene for å oppnå nye lån og kreditter, kan en ikke forvente at reformene blir gjennomført fullt ut, og heller ikke at de blir fulgt opp mer langsiktig.

Det andre hovedankepunkt mot Verdensbankens reform-programmer går likevel på innholdet; programmene er i alt for liten grad utformet med utgangspunkt i det enkelte lands forutsetninger og reelle utviklingsproblemer. De er samtidig i liten grad utformet med tanke på å sikre viktige sosiale gruppers inntekter og muligheter til å klare seg under omstillingsprosessen. Det er også mange som stiller seg kritiske til om den langsiktige strategien vil gi den forventede vekstprosessen som påstås. Verdensbanken har selv allerede ved flere anledninger revidert sine reformprogrammer, for å ta hensyn til erfaringer og kritikk underveis. Det er derfor tydelig at heller ikke Verdensbanken sitter med noen "endelig" analyse, selv om de gir inntrykk av dette når de formulerer sine krav og betingelser.

Av den gjennomgangen vi her har foretatt, skulle det være tydelig at de fleste kriserammede SSA-landene står overfor en rekke problemer både av økonomisk,

politisk, og mer strukturell karakter. Dette omfatter bl.a. mange svært ensidige råvare-avhengige økonomier, svakt utbygget infrastruktur, svake og dårlig fungerende både statlige og private institusjoner, et fortsatt meget lavt utdanningsnivå, lite utviklet selvstendig næringsvirksomhet, svak egenutvikling og tilpasning av teknologi, og sterk avhengighet av utenlandsk kapital, teknologi, lånefinansiering og bistand.

Selv om de enkelte reformer som gjennomføres under SAP-programmene vil være nødvendige, vil de som regel ikke være tilstrekkelige for å sikre en mer langsiktig utviklingsprosess. Det vil ikke være mulig i dette innlegget å formulere slike tilstrekkelige betingelser, og disse vil selvsagt også variere fra et land til et annet. Men ofte vil en stå overfor i hvert fall noen av følgende utfordringer i denne reformprosessen;

- * Pris-reformer kan være nødvendige, men sjelden tilstrekkelig for å stimulere jordbruket. I mange land skorter det på transportmuligheter, effektive handelsledd, incentivvarer, og ofte vil det være mangel på redskaper og innsatsvarer i produksjonen, forskning om forbedrede metoder, veiledningstjenester, osv.
- * Privatisering av industrien kan være nødvendig for å redusere statlig byråkratisk og ineffektiv styring, men i de fleste SSA-land finnes det få private investorer og entreprenører med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og et tynt skikt av ingeniører, bedriftsøkonomer og arbeidsledere som kan drive slik virksomhet effektivt. Resultatet kan derfor bli fortsatt sterk avhengighet av utenlandske investorer, og lengre prosess før det utvikles en nasjonalt basert industri.
- * Styrking av eksporten kan være nødvendig for å skaffe landet egne inntekter, men ensidig satsing på tradisjonelle eksportprodukter kan samtidig opprettholde sårbarheten overfor pris- og etterspørselsendringer på det internasjonale markedet. Dersom flere satser på samme eksportprodukt, kan dette bidra til reduserte priser. Utfordringen blir derfor å diversifisere eksporten.
- * Tilsvarende vil ensidig satsing på rehabilitering av eksisterende industri, slik enkelte SAP-programmer foreskriver, kunne bidra til en bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet, men vil også risikere å binde ressurser til en foreldet industristruktur som ikke vil være framtidsrettet og konkurransedyktig på lengre sikt.
- * De fleste SSA-land har et nesten uendelig behov for å styrke kommunikasjonsnettet og annen infrastruktur. Men dette kan vise seg like kostbart som tidligere, dersom ikke både holdning til og organisasjonsstruktur og finansiering for vedlikehold bedres radikalt.

- * Det vil være nødvendig å reformere statsapparatet for å styrke dennes effektivitet og dermed kanskje deres legitimitet. Men dersom det er utviklet et separat sosialt skikt knyttet til staten og det offentlige, hvordan vil da disse interessegruppene reagere på endrede betingelser og maktrelasjoner?
- * Reformene i staten og tiltak for å redusere underskuddet på statsbudsjettet vil også være nødvendig, men hvordan kan en bygge ned de avhengighetsrelasjonene som ofte er etablert mellom de politiske og administrative ledere i staten, og bistandsyterne?

Disse punktene er forhåpentlig i hvert fall tilstrekkelig til å illustrere at enkle reformer sjelden vil være tilstrekkelig for å oppnå ønskede effekter. Derfor vil også reformprosessen bli langvarig og kanskje langsom, og sikkert føre til tilbakeslag innimellom. Den viktigste forutsetning for at reformer skal kunne fungere i det hele tatt, er imidlertid at den ikke bare presses gjennom fra eksterne giverorganisasjoner som Verdensbanken, men at det eksisterer et tilsvarende nasjonalt ønske om reformer og utvikling, og at dette bæres fram av et lederskap med tilstrekkelig legitimitet og troverdighet, og solid basis i interessegrupper og sosiale grupper av tilstrekkelig tyngde innen landet selv.

1990-årenes utfordringer

Til slutt vil jeg peke på 8 punkter som jeg tror vil prege utviklingen i mange SSA-land i det inneværende tiåret, og som kanskje vil være de faktorene som bestemmer svaret på det spørsmålet som er stilt i tittelen på dette innlegget; om det vil finnes et økonomisk grunnlag for de nye demokratiske regimene som nå blir valgt i stadig flere SSA-land:

1. *Befolkningsøkningen*: Befolkningsøkningen er meget høy i de fleste afrikanske landene, rundt 3 prosent årlig i gjennomsnitt, og med noen land opp i 4 prosent. Dette representerer et stort press på ressursene, og ikke minst på den sosiale infrastrukturen som har store vansker med å holde tritt. Selv om det nå ser ut til at fertiliteten synker i noen land, vil det ta lang tid før dette gir betydelige utslag. Hvilke konsekvenser vil denne befolkningsøkningen få? Vil det føre til større migrasjoner, innen det enkelte land til byregionene, mellom landene til de mer utviklede naboland, eller ut av regionen, til Midt-Østen, eller Europa?

2. *AIDS*: Hvilke følger vil AIDS kunne få på litt lengre sikt, dersom utbredelsen ikke stanses? Allerede rammes store deler av befolkningen i mer begrensede områder, men spredningen er stor også i byene og blant den utdannede delen av befolkningen. Sykdommen har allerede konsekvenser for sprengte sykehus, og for det sosiale nettverk som folk flest er avhengig av. Men hvilke andre følger vil dette kunne få på litt lengre sikt?

3. *De økologiske grensene:* Nå presset på ressursene øker, med påfølgende avskoging, erosjon og forørkning; ved press på og forurensning av vannkilder; eller ved økende press på urbane områder, ved forgiftning fra farlig avfall, mm, vil den økologiske bæreevnen stadig overskrides. Hvilke konsekvenser vil dette kunne få?

4. *Krig eller fred?* Afrika er full av potensielle konflikter, og i mange områder er det i dag krig og/eller borgerkrig. Noen av konfliktene ble fostret av eksterne interesser, men de fleste har sitt utspring i lokale konflikter av etnisk, religiøs, eller økonomisk karakter. Det er høyst sannsynlig at nye konflikter vil oppstå i områder og land som i dag synes rolige. Hvordan vil slike konflikter bli løst? Vil det oppstå en ytterligere oppdeling og fragmentering, eller vil flere grupper av land finne seg bedre tjent med å inngå et større regionalt samarbeid?

5. *Bli Afrika marginalisert i verden?* Den reduserte øst-vest-konflikten og den økende interesse for utviklingen i Øst-Europa kan bidra til at Afrika blir ytterligere marginalisert. Utviklingen av handelsblokker som EF/EØS, det nord-amerikanske frihandelsforbundet NAFTA og større samarbeid mellom Japan og andre øst-asiatiske land, kan bidra ytterligere til å stenge Afrika ute fra markedene sine. Hvilke følger vil dette kunne få? Er Afrika fortsatt viktig som råvareleverandør? Vil Afrika bli et nytt område for stormaktsrivalisering, mellom USA, Europa og Japan? Eller vil det kanskje gavne Afrika å bli latt i fred, til å finne sin egen utviklingsvei?

6. *Bistandsavhengigheten:* Bistanden er i dag dominerende i et stort antall afrikanske land, også ved at bistandsgiverne formulerer krav om økonomisk politikk, og i økende grad om politiske reformer, slik at landenes egne myndigheter — legitime eller ikke — har stadig mindre innflytelse over sin utvikling. Dette er i ferd med å klientellisere bistandsmottakerne og skaper en bistandsavhengig elite som etterhvert kanskje ikke selv ønsker å frigjøre seg fra denne avhengigheten. Samtidig er bistandsyterne selv så involvert, at de har vanskelig for å trekke seg ut, men har gjort seg medansvarlig for den fortsatte utviklingen. Hvilke perspektiver gir dette?

7. *Den "uformelle" økonomien:* I samtlige SSA-land finnes en stor såkalt "uformell" økonomi, der for det meste småprodusenter og småhandlere opererer uten formell registrering og tillatelse. I land med sterk pris- og annen kontroll vil store deler av denne uformelle sektoren være "ulovlig", og operere en "svartebørs", også kalt "parallell-marked" eller med andre fine ord. Særlig i grensetraktene er det ofte mye uregistrert handel, også kalt smugling. Særlig i tilknytning til offentlige myndigheter finnes en utbredt korrupsjon. Utenfor dette igjen finnes den "ekte" kriminaliteten basert på tyveri, stor-smugling, og andre ulovligheter. Foreløpig er den mer organiserte mafia-liknende virksomheten tilsynelatende ikke så utbredt, men den kan selvsagt oppstå rundt narkotikahandel,

og annen grå/svart virksomhet. Men den øvrige uformelle og illegale økonomien er tildels institusjonalisert. Hvilke perspektiver gir det?

8. *Finnes alternativene?* Det er vanskelig å si hvilke alternativer som nå vokser fram, og hvem som er bærere av disse alternativene. Noen peker på den nye liberale eliten som er velutdannet og reformorientert, og kanskje knyttet til de moderne økonomiske sektorer, som et nytt afrikansk borgerskap for moderne forretningsdrift. Disse finnes, men det er et spørsmål hvor sterk den er, og hvem de kan alliere seg med. Andre vil peke på mer grasrot-orienterte initiativer og bevegelser, som er oppstått mange steder og som mobiliserer lokalbefolkningen rundt positive reformer med enkelt teknologi. Det er imidlertid et spørsmål om hvor mange av disse som er kontrollert lokalt eller utenfra, og hvor bistandsavhengige mange av disse er. Et tredje alternativ synes å springe ut fra religiøse grupper, særlig de kristne kirkesamfunnene, som kombinerer afrikanske tradisjoner med selvoppofrelse og innsatsvilje. Men finnes også andre kulturelle strømninger; f.eks. gjennom musikk- og kulturlivet generelt, eller gjennom den økende muslimske innflytelsen? Hvilke rolle vil ulike slike grupper spille? Bør vi forberede oss på at det kan komme et omfattende afrikansk "backlash", en reaksjon ikke minst mot vestlig europeisk innflytelse og mot vår modernisme, og kanskje for en ny afrikansk fundamentalisme?

Working Papers

Development Research and Action Programme — DERAP

- D 1990: 13 GEISLER, Gisela
The vagaries of descent-reckoning: Father's right is mother's loss. Bergen, December 1990, 19 p.
- D 1990: 14 GEISLER, Gisela
Moving with tradition: The politics of marriage amongst the Toka of Zambia. Bergen, December 1990, 24 p.
- D 1990: 15 ADAM, Yussuf
Foreign aid to Mozambique., Needs and effects. A preliminary study. Bergen, December 1990, 27 p.
- D 1990: 16 CHERRETT, I. et al.
Norwegian aid and the environment in Mozambique. The issues. Bergen, December 1990, 82 p.
- D 1991: 1 HALVORSEN, Kate
The gendered state: A review of some recent studies on women and the state. Bergen, February 1991, 29 p.
- D 1991: 2 CHILOWA, Wycliffe
Liberalisation of agricultural produce marketing and household food security in Malawi. Preliminary results from baseline survey. Bergen, February 1991, 26 p.
- D 1991: 3 CHILOWA, Wycliffe
Structural adjustment and poverty. The case of Malawi. Bergen, May 1991, 14 p.
- D 1991: 4 KAPADIA, Karin
Discourses of gender and caste in rural South India: An analysis of the ideology of impurity. Bergen, September 1991, 43 p.
- D 1991: 5 PAUSEWANG, Siegfried
Rural conditions for democracy in Ethiopia. Peasant self-determination and the state. Bergen, December 1991, 18 p.
- D 1991: 6 OFSTAD, Arve, Arne Tostensen and Tom Vraalsen
Towards a "Development Contract". A new model for international agreements with African countries? Bergen, December 1991, 13 p.
- D 1992: 1 EADI - European Association of Development Research and Training Institutes. Working Group on Information and Documentation
Strengthening cooperation in documentation for Development. A seminar on networking with special emphasis on NGOs. Bergen, March 1992, 214 p.
- D 1992: 2 SKRAMSTAD, Heidi
"Kvinner i utvikling" i Gambia. Nye kjønnsrelasjoner med hjelp fra Verdensbanken? Bergen, mars 1992, 25 s.
- D 1992: 3 CHERU, Fantu and Siegfried Pausewang
Economic Reconstruction and the Peasants in Ethiopia. Two Papers Presented at the Symposium on the Ethiopian Economy, with a Postscript. Bergen, May 1992, 66 p.
- D 1992: 4 FJELDSTAD, Odd Helge
Økonomisk velferdsteori og fordelingsaspektet. Bergen, august 1992, 22 s.
- D 1992: 5 FJELDSTAD, Odd Helge
Multiple inflasjonslikevekter og deres stabilitet: En drøfting av stabiliseringsprogrammene i Argentina, Brasil og Israel på midten av 1980-tallet. Bergen, august 1992. 21 s.
- D 1992: 6 NORBYE, Ole David Koht
EF og bistanden. Virkninger på norsk bistand av et eventuelt norsk EF-medlemskap. Bergen, august 1992, 21 s.
- D 1992: 7 CHERU, Fantu
Constraints for a conservation-based agricultural development policy in Ethiopia. A baseline study in Fedis Awraja. Bergen, September 1992, 37 p.
- D 1992: 8 TJØNNELAND, Eilling Njål
Universitet og forskning i Sør-Afrika. Utfordringer etter apartheid og akademisk boikott. Bergen, oktober 1992, 16 s.