

Den internationella ekonomin och utvecklingen i u-länderna

Det finns skäl att vara optimistisk vid bedömningen av den ekonomiska utvecklingen i många u-länder. För vissa, särskilt de afrikanska, är dock vägen tillbaka från den ekonomiska krisen lång. Det skriver Arne Bigsten i denna översikt av de aktuella utvecklingsproblemen i u-länderna, med speciell tonvikt på SIDA:s huvudmottagarländer.

Det gångna decenniet inleddes med en mycket kraftig lågkonjunktur, men denna har sedan följts av en sjuårig högkonjunktur i i-länderna. U-länderna har under större delen av decenniet lidit av höga realräntor, fallande råvarupriser, stora växelkursfluktuationer och av att den privata långivningen till u-länderna har minskat mycket kraftigt.

Utvecklingen i USA under 1980-talet har varit avgörande för hela världsekonomin utveckling. Genom att en finanspolitisk expansion i början av 1980-talet, dvs lägre skatter och ökade utgifter för i första hand försvaret, kombinerades med en kreditpolitisk åtstramning i syfte att få ner den höga inflationen, fick man höga realräntor. Samtidigt apprecierades dollarn kraftigt fram till 1985, varefter den i stället föll kraftigt under två år.

I oktober 1987 inträffade en kollaps av börskurserna runt hela världen. Denna visade sig emellertid endast få obetydliga realekonomiska effekter. Detta berodde

bland annat på att riksbankerna mötte den med lättnader i kreditpolitiken, men också på att man hade tur med till exempel fallande oljepriser. Vidare förefaller det som om ekonomierna har en större inreboende stabilitet i dag än på 1930-talet. Under 1988 och 1989 var utvecklingen relativt god. Japan och Västtyskland förde en ganska expansiv politik, men trots detta var inflationen under kontroll. Det stora orosmolnet är fortfarande USAs stora budget- och bytesbalansunderskott.

Realräntorna förblev ganska höga under hela 1980-talet. För att få ner dem skulle man behöva en mer restriktiv finanspolitik, som skulle möjliggöra lättnader i penningpolitiken. Lägre realräntor skulle stimulera investeringarna i u-länderna och innebära lättnader i skuldtjänsten. På grund av rädslan för inflation och lågt sparande får man förmodligen räkna med att räntorna förblir högre än under 1950- och 1960-talen, vilket innebär att u-länderna måste försöka finansiera sina investeringar med eget sparande eller förlita sig på gåvobistånd.

I början av 1980-talet minskade världshandeln, vilket drabbade u-länderna mycket hårt. De mycket handelsberoende nya industriländerna återhämtade sig dock snabbt och fick en snabb tillväxt. Af-

Professor ARNE BIGSTEN är verksam vid Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

rika söder om Sahara misslyckades emellertid med försöken att anpassa sig till den förändrade situationen och marginaliserades successivt inom världshandeln under decenniet. Det förefaller som om länder som har drivit sin importsubstitutionspolitik långt har blivit mycket inflexibla och saknar konkurrenskraft och förmåga till anpassning.

Världskonjunkturen under de närmaste åren kommer enligt de flesta bedömare att karakteriseras av något långsammare tillväxt, men få tror på en allvarlig lågkonjunktur. Inflationproblemet är inte så allvarligt nu som vid ingången till den förra lågkonjunkturen, vilket innebär att man lättare kan stimulera efterfrågan för att hålla sysselsättningen uppe. Dessutom finns det dynamiska element i världsekonomin som kan stimulera tillväxten. Först kan man peka på den fortgående europeiska integrationen, som kan bidra till både ökad effektivitet och positiva framtidsförväntningar. Östasien är numera en viktig motor i världsekonomin och det förefaller inte som om man där skulle få någon allvarlig uppbromsning. Dessutom kanske öststaterna kan komma att delta mera aktivt i världsekonomin i framtiden.

Vad gäller u-länderna ligger det i deras intresse att expansionen i i-landerna blir snabb, så att man kan få ersättning för sina produkter. Deras tillväxt beror också på vilken lösning man kommer att finna på skuldproblemen.

Utveckling och ekonomisk politik i u-länderna

U-ländernas ekonomier expanderade snabbt under 1960- och 1970-talen (se *Ta-bell 1*). Den dominerande utvecklingsstrategin var importsubstitutionsstrategin. Industrin sågs som tillväxtmotorn, medan jordbruket fungerade som producent av råvaror och som skattebas för att finansiera andra sektorer expansion. Staten fick en ledande roll i genomförandet

av utvecklingsstrategin, eftersom man inte trodde att marknadsmekanismerna kunde åstadkomma den önskade resursallokeringen. Många länder byggde upp omfattande planeringssystem (med stöd av biståndsgivare), satsade stora resurser på storskaliga, statsägda industrier och införde omfattande regleringar av priser, handel, kredit- och valutafördelning. Den valda strategin ledde dock ofta till att man skapade industrier som inte var internationellt konkurrenskraftiga.

Ovannämnda problem är mest uttalade i Afrika. Där är investeringar och sparande låga, och effektiviteten i resursanvändning liksom avkastningen på gjorda investeringar är mycket dålig. De institutioner som byggts upp har under senare år snarast försvagats och man lider brist på en rad olika kompetenser.

De ekonomiska chocker som kom under 1970-talet gjorde att den latenta krisen blev akut. En anpassning till den nya internationella situationen krävde en effektivitet och flexibilitet, som många u-länders ekonomier saknade. Detta ledde till mycket stora bytesbalansunderskott. För en tid kunde många länder täcka dessa med lån, men denna lösning var inte hållbar på sikt. Ekonomiska anpassningsåtgärder var nödvändiga.

Låt oss kort gå igenom vad som behövs för att man skall komma till rätta med ett bytesbalansunderskott. Ett bytesbalansunderskott innebär att förbrukningen är större än produktionen. För att täcka gapet kan man antingen minska valutareserven, så länge den räcker, eller låna pengar utomlands (eller få bistånd). Står inte dessa alternativ till buds sker alltid en anpassning på ett eller annat sätt. Det ekonomisk-politiska standardpaketet för att på kort sikt minska underskott har två komponenter, nämligen utgiftsminskning och real devalvering.

Om man snabbt kunde öka produktionen vore detta naturligtvis att föredra framför att minska utgifterna, men oftast är detta svårt på kort sikt. En åtstramning

Tabell 1 Ekonomiska indikatorer.

| | BNP Tillväxt per capita | | BNP per capita 1987 (USD) | Förväntad livslängd | Investerings- tillväxt/år 1980-1987 |
|----------------------|----------------------------|-----------|---------------------------------|------------------------|-------------------------------------------|
| | 1965-1980 | 1980-1987 | | | |
| <i>Regioner</i> | | | | | |
| ASS ¹ | 5,1 | 0,4 | 330 | 51 | -8,3 |
| ÖA ² | 7,2 | 8,0 | 470 | 68 | 12,1 |
| SA ³ | 3,8 | 4,8 | 290 | 57 | 3,7 |
| LA ⁴ | 6,0 | 1,4 | 1 790 | 66 | -4,5 |
| OECD | 3,6 | 2,7 | 14 670 | 76 | 3,1 |
| <i>Programländer</i> | | | | | |
| Angola | — | — | — | — | — |
| Botswana | 14,2 | 13,0 | 1 050 | 59 | -1,5 |
| Etiopien | 2,7 | 0,9 | 130 | 47 | 2,0 |
| Guinea-Bissau | — | -1,9 | 160 | 39 | — |
| Kap Verde | — | — | 500 | 65 | — |
| Kenya | 6,4 | 3,8 | 330 | 58 | -2,3 |
| Lesotho | 5,9 | 2,3 | 370 | 56 | — |
| Mocambique | — | -2,6 | 170 | 48 | -23,1 |
| Tanzania | 3,7 | 1,7 | 180 | 53 | -5,6 |
| Zambia | 1,9 | -0,1 | 250 | 53 | -9,3 |
| Zimbabwe | 4,4 | 2,4 | 580 | 58 | -1,4 |
| Laos | — | 5,3 | 170 | 48 | — |
| Vietnam | — | — | — | 66 | — |
| Bangladesh | 2,4 | 3,8 | 160 | 51 | 2,9 |
| Indien | 3,7 | 4,6 | 300 | 58 | 3,7 |
| Sri Lanka | 4,0 | 4,6 | 400 | 70 | -5,1 |
| Nicaragua | 2,6 | -0,3 | 830 | 63 | 4,0 |

¹ ASS = Afrika söder om Sahara.

² ÖA = Östasien.

³ SA = Södra Asien.

⁴ LA = Latinamerika.

Källa: World Bank, [1989].

av privat och offentlig efterfrågan är därför oftast nödvändig.

Det andra elementet i anpassningsprogrammet, en real devalvering, innebär en förändring i relativpriserna till exportsektorns och den importkonkurrerande sektorns fördel relativt den skyddade sektorn. Genom denna prisanpassning vill man föra över resurser till de mest produktiva sektorerna.

Den allmänna åtstramningen drabbar generellt, medan relativprisförändringarna leder till att vissa får förbättringar

medan andra får försämringar. I det afrikanska normalfallet tenderar stadsbefolkningen att förlora på anpassningen, medan bönderna tenderar att gynnas relativt sett.

Det är uppenbart att anpassningen är kännbar för de flesta grupper. Det är dock lika uppenbart att en anpassning kommer att ske så småningom även utan organiserade anpassningsprogram, eftersom ingen kan lyfta sig i håret. Ett genomtänkt anpassningspaket är att föredra framför kaotisk, spontan anpassning. Ju flexiblare

ekonomin är, desto snabbare och mindre smärtsam kan anpassningen bli.

Den långsiktiga strategin måste skapa underlag för en långsiktigt hållbar ökning av produktionen, som dessutom bör fördelas på ett rättvist sätt. För att åstadkomma detta måste man utveckla en ekonomisk miljö som bidrar till ökad effektivitet. Den ekonomiska politiken bör därför, förutom ovan beskrivna makro- och prispolitik, inriktas på att bygga upp eller förstärka de kompetenser och institutioner som behövs för den ekonomiska utvecklingen. Den ekonomiska strukturen bör vara flexibel, så att aktörerna i ekonomin faktiskt kan reagera på incitament och prissignaler. Detta både underlättar den kortsiktiga anpassningen och ger en god grund för långsiktig utveckling.

Vi kan i Tabell 1 se att det finns markanta skillnader i hur man har lyckats att upprätthålla den ekonomiska tillväxten i olika regioner. Vi noterar först, föga förvånande, att östra Asien har klarat sig mycket bra. De makroekonomiska problemen där är under kontroll, och vissa länder i regionen är på gränsen till att förvandlas till i-länder. Även södra Asien har klarat sig ganska bra under 1980-talet, trots en utbredd absolut fattigdom. Man har undvikit stora budget- och bytesbalansunderskott och har haft en positiv tillväxt i både BNP och investeringar.

Vad gäller Latinamerika kan vi se att utvecklingen har varit mycket dålig, men trots allt rör det sig här om problem på en annan nivå än i Afrika och Asien. Här handlar det om en relativt utvecklad kontinent som har drivits in i ett moras av ekonomiska och politiska problem med skuldskrisen som tydligaste manifestation.

Det stora problemet är i stället Afrika söder om Sahara. Per capita-inkomsterna är låga, som i södra Asien, men dessutom är de, liksom investeringarna, starkt fallande. Det är här som de stora långsiktiga problemen finns, och det är hit som biståndsinsatserna bör koncentreras.

En annan dimension av problemen illu-

streras i Tabell 2, som visar ländernas externa situation. Afrika har en exportutveckling som är katastrofal, medan den för de övriga kontinenterna har varit mera positiv.¹ Redan nu är Afrika den överlägset mest biståndsberoende kontinenten, med ett bistånd motsvarande 8,3 procent av BNP under 1987. Länder som till exempel Lesotho, Mocambique och Tanzania fick alla ett bistånd som var större än 25 procent av BNP. Man kan också se på skulden i förhållande till BNP där Tanzania, Zambia och Nicaragua är sämst ute bland de svenska mottagarländerna med mycket höga siffror. Från siffrorna för faktisk skuldtjänst ser vi att dessa länder inte betalar de räntor som förfaller på skulderna, vilket däremot till exempel Etiopien och Kenya gör.

Skuldproblemet

Tabell 3 visar att skuldbördan har ökat under 1980-talet i alla regioner i tredje världen. Afrika söder om Sahara har den snabbaste ökningen av skuldbördan. Vi kan dock också notera att ur världsekonomin synvinkel väger dessa skulder ganska lätt jämfört med i första hand de latinamerikanska ländernas skulder. Det är också de sistnämnda som figurerat mest i debatten, eftersom de åtminstone tidigare utgjorde ett reellt hot mot det internationella finansiella systemets stabilitet. Detta hot är dock mindre akut i dag då de flesta banker byggt upp reserver för att klara betalningsinställelser.

Världsekonomin har alltså klarat sig genom 1980-talet utan finansiell kollaps, men många länder i Afrika och Latinamerika är i stället i en tillväxtkris. En orsak till detta är naturligtvis att medan man fram till 1982 hade ett nettoflöde av kapital till de mest skuldtyngda länderna på

¹ Terms of trade-siffrorna bör tolkas med försiktighet, eftersom man anger att det genomsnittliga bytesförhållandet föll till 84!

Tabell 2 Externa relationer.

| | Export- tillväxt i procent 1980-1987 | Bytesför- hållande 1980=100 | Bistånd i procent av BNP | Långsiktig skuld i pro- cent av BNP 1987 | Skuldtjänst i procent av BNP |
|---------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------|
| ASS | -1,0 | 84 | 8,3 | | |
| ÖA | 10,1 | 84 | 0,8 | | |
| SA | 4,8 | 94 | 1,7 | | |
| LA | 3,0 | 76 | 0,4 | | |
| OECD | 4,2 | 98 | — | | |
| Angola | — | — | — | — | — |
| Botswana | — | — | 10,1 | 38,2 | 5,2 |
| Etiopien | -0,6 | 84 | 11,8 | 45,6 | 3,4 |
| Guinea Bissau | — | — | — | — | — |
| Kap Verde | — | — | — | — | — |
| Kenya | -0,6 | 80 | 7,0 | 64,3 | 7,6 |
| Lesotho | — | — | 29,4 | 37,1 | 2,3 |
| Mocambique | — | — | 40,9 | — | — |
| Tanzania | -7,4 | 90 | 25,2 | 144,1 | 3,0 |
| Zambia | -3,3 | 79 | 21,1 | 227,5 | — |
| Zimbabwe | 0,9 | 84 | 5,0 | 37,1 | — |
| Laos | — | — | 8,4 | 105,1 | 1,9 |
| Vietnam | — | — | — | — | — |
| Bangladesh | 6,2 | 91 | 9,3 | 50,6 | 1,8 |
| Indien | 3,6 | 114 | 0,7 | 16,5 | 1,7 |
| Sri Lanka | 6,5 | 96 | 7,5 | -64,7 | 5,4 |
| Nicaragua | -5,2 | 77 | — | 207,8 | 1,2 |

Källa: World Bank [1989].

två procent av BNP per år, har man sedan 1983 haft ett nettoutflöde motsvarande tre procent per år.

Under 1980-talet har olika försök

gjorts att göra något åt skuldbördan och få till stånd ett nettoflöde till u-länderna. Vi kan till exempel nämna Bakerinitiativet 1985 och Torontomötet 1988. En del har också gjorts genom skuldåterköp, skuld-aktieutbyte, nedskrivningar etc. För närvarande försöker man gå vidare på vägen med nedskrivningar i anslutning till anpassningsprogram och med stöd från Världsbanken och IMF.

Det är uppenbart att en mycket stor del av skulderna inte kommer att betalas tillbaka. Flera länder är insolventa, dvs de kan inte betala sina skulder oberoende av hur tidtabellen ser ut. Frågan nu är vem som skall ta förlusterna.

Tabell 3 Skuldbördan.

| | Procent av BNP | | Miljarder USD | |
|-----------|-------------------|------|------------------|------|
| | 1981 | 1987 | 1981 | 1987 |
| Alla LDCs | 23 | 42 | 503 | 996 |
| ASS | 26 | 85 | 50 | 109 |
| EA | 28 | 40 | 50 | 102 |
| SA | 8 | 16 | 60 | 142 |
| LA | 27 | 52 | 209 | 384 |

Källa: World Bank [1989].

Tabell 4 Hälsa och utbildning.

| | Befolkning/läkare | | Procent av årsklasser i | | | |
|---------------|-------------------|--------|-------------------------|------|---------------------|------|
| | 1965 | 1984 | primär utbildning | | sekundär utbildning | |
| | | | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 |
| ASS | 33 840 | 23 760 | 41 | 66 | 4 | 16 |
| ÖA | 5 600 | 2 400 | 88 | 123 | 23 | 45 |
| SA | 6 220 | 3 570 | 68 | 84 | 24 | 32 |
| LA | 2 370 | 1 230 | 98 | 108 | 19 | 48 |
| OECD | 870 | 450 | 107 | 102 | 63 | 93 |
| Angola | — | — | — | — | — | — |
| Botswana | 27 460 | 6 910 | 65 | 105 | 3 | 31 |
| Etiopien | 70 190 | 77 360 | 11 | 36 | 2 | 12 |
| Guinea Bissau | — | — | — | — | — | — |
| Kap Verde | — | — | — | — | — | — |
| Kenya | 13 280 | 10 100 | 54 | 94 | 4 | 20 |
| Lesotho | 20 060 | 18 610 | 94 | 115 | 4 | 22 |
| Mocambique | 18 000 | 37 950 | 37 | 82 | 3 | 7 |
| Tanzania | 21 700 | — | 32 | 69 | 2 | 3 |
| Zambia | 11 300 | 7 100 | 53 | 104 | 7 | 19 |
| Zimbabwe | 8 010 | 6 700 | 110 | 129 | 6 | 46 |
| Laos | 24 320 | 1 360 | 40 | 94 | 2 | 19 |
| Vietnam | — | 1 000 | — | 100 | 94 | — |
| Bangladesh | 8 100 | 6 730 | 49 | 60 | 13 | 18 |
| Indien | 4 880 | 2 520 | 74 | 92 | 27 | 35 |
| Sri Lanka | 5 820 | 5 520 | 93 | 103 | 35 | 66 |
| Nicaragua | 2 560 | 1 500 | 69 | 98 | 14 | 42 |

Källa: World Bank [1989].

Sociala aspekter

Tabell 4 ger några sociala indikatorer på utvecklingen. Vi ser där att över några decennier så har trots allt både utbildningsväsendet och hälsovården byggts ut väsentligt i alla regioner. Även här släpar dock Afrika efter.

Det framgår av siffrorna att länder som Etiopien och Tanzania hör till de mest eftersatta länderna bland mottagarländerna. Vi kan också se att det finns ett visst samband mellan ekonomisk utvecklingsnivå mätt som BNP per capita och social utveckling. Om man misslyckas med den ekonomiska utvecklingen kan man aldrig på sikt klara av att upprätthålla den sociala servicen.

Vad gäller de olika anpassningsprogram som för närvarande genomförs i många länder i tredje världen kan man konstatera att till exempel Världsbanken nu starkare betonar att man även på kort sikt måste försöka förbättra de fattigas situation. Förutom att det är socialt önskvärt kan det vara nödvändigt för att programmet skall accepteras av befolkningen.

U-ländernas framtidsutsikter

U-ländernas framtidsutsikter är beroende av hur väl i-länderna, i första hand USA, lyckas med att klara av sina obalanser. Om i-länderna kan upprätthålla en god

tillväxt ökar förutsättningarna för en god tillväxt också i u-landerna. Den andra faktorn som är avgörande är vilken tillgång u-länderna har till finansiella resurser som kan användas till deras egen utveckling.

En viktig fråga här är vad som kommer att hända med skuldbördan. Om denna kan minskas blir det lättare att åstadkomma stigande per capita-inkomster. Ett ökande flöde av bistånd har samma effekt. Privat kapital verkar dock inte vara intresserat av att investera i tredje världen i dag, speciellt inte i Afrika.

Sist men inte minst beror u-ländernas framtidsutsikter på vad de själva gör. Deras egen ekonomiska politik är avgörande för förmågan att skapa resurser till utveckling. Dessutom är det svårt att få resurser utifrån om man inte bedriver en förnuftig politik.

Sammanfattningsvis förefaller det mig som om det finns anledning att vara opti-

mistisk vad beträffar framtidsutsikterna för de flesta asiatiska länderna, även om det även här finns länder med problem, till exempel Bangladesh. Latinamerika är relativt resten av tredje världen en rik kontinent. Den akuta ekonomiska krisen här är i de flesta länder främst finansiell. Kan man komma till rätta med denna borde det finnas förutsättningar för att gripa sig an också de andra problem som finns. De stora problemen finns i Afrika. Även där har dock politiken på senare år i de flesta länder lagts om i rätt riktning, vilket på flera håll åtminstone har inneburit att försämringarna bromsats upp. Vägen tillbaka för Afrika är dock mycket lång.

Referens

World Bank, [1989], *World Development Report*.