

## Ekonomisk återhämtning och strukturella problem i Tanzania\*

*I Tanzania har nyligen ett omfattande reformprogram genomförts för att dra landet ur den djupa ekonomiska kris det befunnit sig i under stor del av 1980-talet. Gun Eriksson och Mats Lundahl presenterar programmet och gör en preliminär bedömning av effekterna på ekonomin. Trots en rad strukturella problem har den negativa utvecklingen vänt och en gradvis övergång från en starkt reglerad till en mer marknadsorienterad ekonomi påbörjats.*

Framväxten av och orsakerna till den djupa ekonomiska kris som Tanzania befann sig i i början av 1980-talet har tidigare beskrivits och analyserats i *Ekonomisk Debatt* av Arne Bigsten [1988]. Sedermera har emellertid en gradvis omorientering av den ekonomiska politiken ägt rum, vilket får Bigsten att hysa ett visst hopp om en positiv utveckling för Tanzanias ekonomi. Den försiktigt optimistiska synen grundar sig på de ekonomiska reformer mot en mindre reglerad och mer marknadsorienterad ekonomi som tog sin början genom antagandet av ett Structural Adjustment Programme 1982. Reformerna systematiserades senare i ett omfattande återhämtningsprogram, Economic Recovery Programme (ERP), från mitten av 1986.

*GUN ERIKSSON är doktorand vid Institutionen för internationell ekonomi och geografi, Handelshögskolan i Stockholm, och MATS LUNDAHL är professor i utvecklingsekonomi vid samma institution.*

Programmet, som var treårigt, avslutades vid halvårsskiftet 1989. Det är ännu för tidigt att göra en fullständig utvärdering av programmet som helhet, eftersom alla data inte är tillgängliga. Vissa tendenser kan dock skönjas. Vi skall i denna artikel redogöra för de ekonomisk-politiska åtgärder som vidtagits under ERP, och för effekterna av dessa på den ekonomiska utvecklingen, för att se om optimismen är berättigad. Vi skall darutöver diskutera de kvarstående bristerna i den tanzaniska ekonomin och de eventuella hoten mot den framtida utvecklingen.

### Återhämtningsprogrammet

År 1979 befann sig Tanzania i en akut ekonomisk kris. Denna förvärrades ytterligare i början av 1980-talet. Krisen kan karaktäriseras som en valutakris. Den inhemska ekonomin var oförmögen att generera de exportintäkter som fordrades

\* Artikelns baseras huvudsakligen på en rapport till SIDA (Eriksson & Lundahl [1989]).

för en varaktig tillväxt i ekonomin. Problemen kan i korthet sägas ha varit orsakade av bristande förmåga att anpassa den inhemska ekonomiska strukturen till en rad externa chocker. Detta tog sig uttryck i stagnation, intern och extern obalans, omfattande varubrist, fallande levnadsstandard och försämrad, såväl fysisk som social, infrastruktur. Administrativa kontroller styrde allokeringen av bland annat valuta, kapital och konsumtionsvaror. Såväl den interna som den internationella handeln var kraftigt reglerad och prismekanismen var delvis satt ur funktion. Statligt företagande subventionerades medan privata aktiviteter undertrycktes.

Under första halvan av 1980-talet gjordes en rad försök att stabilisera ekonomin med hjälp av liberalisering och exportfrämjande åtgärder. Resultaten har dock varit modesta, delvis därför att det tillskott av externa finansiella resurser som krävdes uteblev, men också därför att åtgärderna ofta var otillräckliga. Mer långtgående reformer krävdes för att en överenskommelse med IMF skulle komma till stånd, och så skedde slutligen, i samband med att ERP lanserades i mitten av 1986. Därmed erhöles också ett betydande inflöde av finansiella resurser från Världsbanken och de bilaterala givarna.

### *Målsättningarna*

ERP syftade till att uppnå positiv tillväxttakt i BNP per capita, extern och intern balans, större effektivitet i resursanvändningen och en fungerande prismekanism, samt till att få igång en strukturomvandlingsprocess i ekonomin. De huvudproblem som identifierades i programmet var att industrin hade gynnats alltför mycket på jordbrukets bekostnad, att de incitament som producenterna fick var otillräckliga och att marknadsföringssystemet för jordbruksprodukter fungerade dåligt, att den expansiva finans- och penningpolitiken hade lett till både inflation och en

realappreciering av shillingen och att den statliga sektorn hade vuxit för snabbt (URT [1986]).

En rad kvantitativa preciseringar gjordes. Den genomsnittliga tillväxttakten i ekonomin 1986-1991 skulle uppgå till 4,5 procent. Kapacitetsutnyttjandet inom industrin skulle mer än fördubblas genom att valuta tilldelades nyckelbranscher och -företag och valutainkomsterna från exporten skulle öka med mellan 11,6 och 19 procent. En "jämviktsväxelkurs" skulle uppnås i juni 1988 via ett system med glidande paritet ("crawling peg") där shillingen kopplades till en korg av utländska valutor. Vid samma tid skulle realräntorna vara positiva (för första gången på många år). Vidare skulle ökningen av penningmängden begränsas till 15 procent per år för att inflationen skulle pressas ner till 20 procent under programmets andra år. Vikten av att öka producentpriserna på jordbruksprodukter och avskaffa priskontrollerna betonades. Slutligen skulle den fysiska infrastrukturen, speciellt transporter, energi- och vattenförsörjning, repareras (Lipumba [1988] s 4).

### *Genomförandet*

Det har funnits en politisk vilja att genomföra återhämtningsprogrammet. Betydande förändringar har ägt rum både på makronivå och inom de olika sektorerna. Valutan har genomgått en rad successiva devalveringar från 16 shilling per dollar i mars 1986 till 190 i december 1989. Någon "jämviktsväxelkurs" har emellertid inte uppnåtts.

Genom återhämtningsprogrammet har den liberalisering av importen som inleddes redan under förra halvan av 1980-talet fortsatt. Trots att cirka hälften av den utländska valutan fortfarande fördelas administrativt (av finansministeriet och centralbanken) har flera system för en friare valutaallokering införts. I och med 1984-85 års budget möjliggjordes fri import av

en mängd konsumtionsvaror utan att man behövde uppge varifrån den utländska varulutan kom. Denna egenfinansierade import har varit en av de drivande krafterna i återhämtningen, då den möjliggjort omfattande import av incitamentvaror. Slutligen allokeras valuta sedan februari 1988 också genom ett öppet licensförfarande ("Open General Licenses" – OGL), som automatiskt skall tillhandahålla utländsk valuta för import av en mängd prioriterade varor.

De nominella rantorna har höjts, dock inte tillräckligt för att de flesta realräntor, som avsett, skulle vara positiva vid halvårsskiftet 1988. Räntan fungerar fortfarande inte som ett effektivt instrument för allokering av kapital. Kreditmarknaden är fortfarande ransonerad och de statliga företagen prioriteras framför de privata, trots bristande effektivitet och återbetalningsförmåga. Kredit- och penningmängdsexpansionen har varit större än vad som förutsågs i återhämtningsprogrammet. Som en följd härav har man inte lyckats pressa ner inflationstakten i någon nämnvärd omfattning. Detta bottenar främst i ökad kreditgivning till de statliga marknadsföringsorganen inom jordbruket, medan regeringen lyckats hålla budgetunderskottet nere, t o m under den planerade nivån; främst genom minskningar på utgiftssidan.

Producentpriserna på jordbruksprodukter har ökat. De flesta exportgrödor har erfarit reala prisökningar varje år, även om de inte alltid nått de planerade nivåerna. Priset på exportgrödor har också ökat i förhållande till priserna på livsmedelsgrödor, som i allmänhet inte har stigit i reala termer. Priskontrollen har avvecklats för de flesta produkter, förutom för tolv varukategorier av särskild betydelse.

## Resultaten

### *Effekterna på de makroekonomiska variablerna*

Vilken inverkan har då den förda politiken haft på de makroekonomiska aggregaten? För att börja med produktionen ökade BNP i fasta priser med 3,6-3,9 procent årligen 1986-1988, vilket också innebär en real ökning per capita. Tillväxten har dock varit ojämnt fördelad mellan ekonomins sektorer. De viktigaste framstegen har gjorts inom jordbruket som har ökat med 4,1-5,7 procent årligen (TET [1988a] s 55; [1989b] s 39). Skördarna har varit mycket goda och de ökade producentpriserna samt devalveringarna förefaller ha ökat incitamenten för jordbruksproduktionen. Hårtill kommer den stimulans för jordbruksproduktionen som det ökade utbudet av konsumtionsvaror, till följd av importliberalisering och ökade transportmöjligheter inom landet, har inneburit.

Inom industrisektorn är bilden mer splittrad. År 1986 sjönk produktionen med 4 procent, medan den ökade med 4,2 respektive 5,4 procent de följande två åren. I absoluta tal ligger dock industriproduktionen fortfarande under nivåerna från slutet av 1970- och början av 1980-talet. Kapacitetsutnyttjandet är mycket ojämnt fördelat och är i de flesta fall lägre än de uppsatta målen (BoT [1989] s 6).

Nyckeln till hela återhämtningsprogrammet ligger i utrikeshandeln. Situationen var mycket dyster när programmet initierades. Exportvolymen hade minskat mycket kraftigt sedan slutet av 1970-talet. Övervärderad valuta och övrig diskriminering av jordbruket samt misslyckade industrisatsningar i skydd av tullmurar höll exporten nere. Den del av valutaallokeringen som baseras på administrativa rutiner har varit extremt ineffektiv, och det finns ingenting som tyder på att någon avsevärd förbättring skulle ha ägt rum under ERP. Trots detta, och trots att importen

inte riktigt har lyckats nå upp till de uppställda målen, har liberaliseringarna inneburit att den värsta varubristen hävts.

Incitamenten att exportera har ökat starkt, inte minst genom de stora reala devalveringar som företogs 1986 (61 procent) och 1987 (32 procent) (IMF [1988] s 30). Inom industrisektorn sjönk den effektiva skyddsgraden, och lönsamheten i skyddad importberoende industri minskade i förhållande till vinstnivån i mer arbetsintensiva, på lokala råvaror baserade, verksamhetsgrenar.

Exportens utveckling har inte motsvarat ambitionerna i återhämtningsprogrammet. Tanzania exporterar främst jordbruksprodukter, med kaffe och bomull som viktigaste varor. För 1986 kunde en 22-procentig exportökning registreras, men följande år stagnerade exporten. År 1988 ökade exporten åter med cirka 7 procent (TET [1988a] s 59; [1989a] s 57). Den svaga utvecklingen av jordbruksexporten förklaras delvis av fallande världsmarknadspriser, men även av tex brister i transportsystemet. De största förändringarna på exportsidan har ägt rum bland de icke-traditionella varorna, framför allt industriprodukter och "övriga varor", t ex pyrethrum, oljefrökakor och akaciebarkextrakt. Efter en nedgång 1986 ökade den icke-traditionella exporten under 1987 med nästan 70 procent (TET [1988a] s 59; [1989a] s 57).

Den registrerade exporten är fortfarande otillräcklig för att täcka importbehovet, och underskottet i handelsbalansen har ökat. För att komma upp i den importstorlek som krävs för att nå de i återhämtningsprogrammet uppsatta målen är Tanzania helt beroende av utländskt bistånd. Detta har bidragit till att minska underskottet i bytesbalansen. Betalningsbalansens negativa saldo är på väg att minska, men underskottet är fortfarande betydande.

### *Omställningsproblem i industrin*

Industrin brottas med en lång rad problem som kommer att ta lång tid att lösa. Bristen på råvaror och insatsvaror består i många fall, liksom defekterna i infrastrukturen: el, vatten, transport. Effektiviteten är låg i många branscher, delvis som ett resultat av dålig företagsledning.

Det är framför allt de större industriföretagen som har svårt att effektivisera sin produktion, medan många mindre producenter (radioapparater, färg, läsk, hantverksprodukter) som inte lika lätt fångas upp av den tillgängliga statistiken, har expanderat. Ett av storföretagens främsta problem är deras starka importberoende. Detta gör att de villkor på vilka man kan erhålla utländsk valuta lätt blir avgörande för produktionsförmågan. Den administrativa valutaallokeringen skapar en rad problem och fordröjer den nödvändiga omstruktureringen av industrin genom kravet på förskottsbetalning i lokal valuta vid tilldelning av importstödsmedel. Detta gäller även i någon mån inom OGL-systemet. Systemet medför en uppenbar risk för att likviditet i stället för effektivitet får avgöra vilka företag som får importera. Ett problem, framför allt för privata företag, är följaktligen den bristande tillgången på krediter, delvis orsakad av det outvecklade finansiella systemet och av att det ineffektiva marknadsföringssystemet för jordbruksprodukter lagt beslag på en stor del av kreditutrymmet.

Den nya politiken har dock initierat en omstrukturering av industrisektorn. De industrier som är konkurrenskraftiga på exportmarknaderna ökar sin produktion. Effektiva företag har lyckats öka kapacitetsutnyttjandet genom att deras förmåga att konkurrera om resurser med ineffektiva företag har ökat i och med att den effektiva tullskyddsgraden sjunkit.

*Jordbruket: marknadsförings- och transportproblem*

Trots de relativa framgångarna brottas jordbrukssektorn fortfarande med stora problem – problem som har starka makroekonomiska konsekvenser. Transportnätet fungerar dåligt även om vissa förbättringar gjorts sedan 1986. Vägarna är fortfarande i uruselt skick och det saknas fordon för att transportera produkterna. Lagringsutrymmen för spannmål saknas och kapaciteten för rensning av bomull är för låg.

Det största problemet är dock den otympliga och ineffektiva marknadsföringsstrukturen. Det nuvarande systemet etablerades 1984 då de tidigare upplösta kooperativen återinfördes. Primärkooperativ skulle köpa grödor från bönderna och sälja till kooperativa föreningar, vilka i sin tur skulle sälja vidare till statliga marknadsföringsorgan. Brister i företagsledning, överbyråkratisering och i många fall ren korruption bidrar starkt till ineffektiviteten, som ytterligare förstärks av transportproblem och svag finansiell disciplin. Det största statliga marknadsföringsorganet, National Milling Corporation, gör årligen stora forluster, och kostnaderna för marknadsföring av livsmedel har ökat snabbt 1985/86-1987/88 (Banda [1988] s 13). Även t ex Tanzania Cotton Marketing Board har visat stora underskott under samma period (URT [1989] s 40).

En av de viktigaste makroekonomiska konsekvenserna har varit ett kraftigt inflationstryck, främst som ett resultat av marknadsföringsorganens möjligheter att täcka underskotten genom upplåning via banksystemet. Dessa står för största delen av kreditexpansionen mellan 1987 och 1988 (TET [1988b] s 17). Under återhämtningsprogrammet har en rad liberaliseringar av marknadsföringssystemet företagits, men det är tvivelaktigt om åtgärderna är tillräckligt långtgående.

*Strukturanpassningens sociala aspekter*

Någon strategi för att förhindra eventuella negativa effekter på svaga grupper fanns inte när återhämtningsprogrammet antogs. Inte heller gjordes några fördelningspolitiska hänsynstaganden. Realkomsterna inom den formella, huvudsakligen offentliga, sektorn har med all sannolikhet fallit. Under krisen hade dock hushållen anpassat sig genom att förändra sina konsumtionsmönster och skaffa sig flera inkomstkällor, förmodligen i allt större utsträckning inom den informella sektorn. Om denna saknas praktiskt taget data. Vi vet därför inte hur totalinkomsterna har utvecklats. Det är dock troligt att återhämtningen inom ekonomin kommit de flesta grupper i samhället tillgodo och att levnadsstandarden har förbättrats i absoluta termer jämfört med i början av 1980-talet.

Ser man till inkomstfördelningen har de ekonomiska reformerna verkat utjämnande i vissa avseenden samtidigt som de har lett till ökade inkomstklyftor i andra. Troligen dominerar dock den utjämnande effekten. Inkomster har omfördelats från lönearbetarna i städerna till jordbruksbefolkningen, som de flesta fattiga tillhör. Omfördelningen har åstadkommit genom ökning av de relativa priserna på jordbrukets produkter. Den ökade och jämnare tillgången på konsumtionsvaror har också verkat utjämnande. Det är framför allt i städerna, där en inhemsk klass av välbärgade entreprenörer har uppstått, som tendenser till ökade inkomstklyftor kan skönjas.

Det har inte gjorts särskilt mycket för att återuppbygga den förfallna sociala infrastrukturen. En del av problemen inom hälso- och sjukvård, utbildning och vattenförsörjning är direkt eller indirekt orsakade av brist på finansiella resurser, som leder till materielbrist och eftersatt underhåll. Brist på kvalificerad personal och bristande motivation hos personalen utgör genomgående stora problem, lik-

som vissa organisatoriska och institutionella förhållanden.

Ansvar för sociala tjänster delas numera mellan regeringen och de lokala förvaltningarna, som återupprättades 1983. De senare har emellertid förblivit svaga, såväl finansiellt som administrativt. Oklar ansvars- och arbetsfördelning och dålig samordning har förstärkts genom omfattande inblandning av utländska biståndsgivare i många av de sociala programmen. Efter det att ERP antogs har dock en del gjorts för att öka effektiviteten. Bland annat har man börjat avgiftsbelägga vissa tjänster. Flera insatser har också gjorts för att öka incitamenten för personalen att stanna inom de sociala sektorerna.

### Slutsatser

Stabiliseringsåtgärderna i återhämtningsprogrammet har i stort sett genomförts. Detta vittnar om regeringens uppriktiga vilja att få till stånd förändringar. Effekterna på den ekonomiska utvecklingen förefaller i många avseenden ha varit positiva, även om man i de flesta fall inte har lyckats nå upp till de kvantitativa målen. Den negativa trenden har dock brutits. En återhämtning och en strukturanpassning har påbörjats.

Det är framför allt på det monetära området som politiken har lyckats mindre väl. Kreditexpansionen har inte kunnat hållas tillbaka. Detta har inneburit att man inte lyckats få ner inflationstakten. Inte heller på exportområdet har framgångarna varit särskilt stora. Tanzania lär förbli beroende av omfattande externt bistånd för lång tid framöver.

När det gäller ekonomins funktionssätt har ERP stimulerat en effektivare resursanvändning genom att angripa en rad snedvridande störningar i ekonomin. En rörelse i riktning mot mindre administrativ styrning och större utrymme för marknadsmekanismen har påbörjats. Prissystemet börjar återfå en aktiv roll och relativprisernas betydelse som styrinstrument i den ekonomiska politiken ökar.

## Inför framtiden

Trots tecknen på att reformpolitiken har haft positiva effekter på ekonomin kvarstår en rad grundläggande strukturella problem. Ett av de största berör marknadsföringssystemet för jordbruksprodukter. Ett annat återfinns inom den offentliga sektorn, såväl inom förvaltningen som inom de statliga företagen, som ofta utmärks av ineffektivitet och tröghet. De utvecklade och ineffektiva finansiella institutionerna utgör ett tredje problem. Förhållandena kompliceras av att incitamentsstrukturen fortfarande är förhållandevis svag och av att prismekanismens roll i resursallokeringen är begränsad. För att prisincitamenten skall bli effektiva krävs både en fungerande fysisk och social infrastruktur och fungerande marknader.

Allt tyder på att regeringen har för avsikt att fortsätta med samma ekonomiska politik som under återhämtningsprogrammet. Marknadsorienteringen skall förstärkas och den ekonomiska tillvaxten skall stimuleras genom eliminering av flaskhalsar och ökad effektivitet i resursanvändningen. De övergripande makroekonomiska målen kommer att ligga fast.

Reformerna inom marknadsföringssystemet för jordbruksprodukter skall fortsätta, även om man inte är beredd att helt avreglera handeln, åtminstone inte inom en nära förestående framtid (World Bank [1989] s 11-12). Ytterligare insatser för återuppbyggnad och underhåll av den fysiska infrastrukturen, framför allt transportsektorn, skall göras. Omstruktureringen av industrisektorn fortsätter, och reformer planeras inom det finansiella systemet. Regeringen betonar också att problemen inom de sociala sektorerna särskilt skall beaktas. En rad specifika åtgärdsprogram har utarbetats – många i samarbete med Världsbanken.

Erfarenheterna från återhämtningsprogrammets första år tyder på att det finns anledning till en försiktig optimism

för Tanzanias ekonomi, om man fortsätter på den inslagna vägen, med ökad marknadsorientering, och om valutainflödet kan upprätthållas. Det existerar visserligen en tidvis högröstad opposition, främst inom socialistpartiet (Chama cha Mapinduzi), men enligt vissa bedömare utgör denna opposition för närvarande inte något större hot mot utvecklingen (World Bank [1989] s 2).

För att få till stånd den strukturomvandling som är nödvändig för en varaktig återhamtning av ekonomin räcker det dock inte med stabiliseringspolitiska åtgärder, utan genomgripande förändringar i ekonomins funktionssätt måste till. Den inneboende trögheten i den institutionella strukturen utgör därför ett starkt hot mot utvecklingen. Den byråkratiska apparaten i Tanzania är omfattande, och motstånd från dem som riskerar att förlora sina positioner och privilegier kan förväntas på alla nivåer.

För att göra regeringspolitiken trovärdig är det av avgörande betydelse att man lyckas upprätthålla valutainflödet och styra detta till effektiv användning. I detta sammanhang spelar de utländska biståndsgivarna en betydande roll. Om dessa (och regeringen) fortsätter att finansiera relativt ineffektiv verksamhet föreligger en allvarlig risk för att man inte får till stånd det effektiva resursutnyttjande som är nödvändigt för en varaktig återhämtning av ekonomin.

Det finns dock orosmoln vid horisonten. En av de svåraste och mest långdragna kontroverserna mellan Tanzanias regering och Världsbanken rör växelkursen. Under sommaren 1989 blossade denna konflikt upp på nytt. Världsbanken stoppade utbetalningen av tidigare utlovade krediter. Utebliven finansiering från Världsbanken kan öka risken för att även andra biståndsgivare minskar sitt stöd till Tanzania. Därmed skulle hela återhämtningsprogrammets fortsättning kunna äventyras. I november 1989 nåddes dock en uppgörelse. Konflikten var bilagd för

denna gång. Den grundläggande meningsmotsättningen verkar emellertid bestå och kan leda till samarbetsvårigheter även i framtiden.

## Referenser

- Banda, T E, [1988], "Agricultural Pricing Policy under the Economic Recovery Programme". Föredrag hållet vid Fifth Economic Policy Workshop, 23-25 maj. Dar es Salaam.
- Bigsten, A, [1988], "Finns det hopp för Tanzania?". *Ekonomisk Debatt*, Vol 16, Nr 6.
- BoT (Bank of Tanzania), [1989], *Economic and Operations Report for the Year Ended 30th June, 1988*. Dar es Salaam.
- Eriksson, G & Lundahl, M, [1989], *Tanzania 1988: ekonomisk återhämtning och strukturella problem*. Institutionen för internationell ekonomi och geografi, Handelshögskolan i Stockholm.
- IMF (International Monetary Fund), [1988], *Tanzania - Recent Economic Developments*. SM/88/153, Washington D C.
- Lipumba, N H I, [1988], "The Macroeconomic Performance of the Economic Recovery Programme and Medium Term Policy Issues". Föredrag hållet vid Fifth Economic Policy Workshop, 23-25 maj. Dar es Salaam.
- TET (Tanzanian Economic Trends), [1988a], Vol 1, No 2. Economic Research Bureau, University of Dar es Salaam and Ministry of Finance, Economic Affairs and Planning. Dar es Salaam.
- [1988b], Vol 1, No 3.
- [1989a], Vol 1, No 4.
- [1989b], Vol 2, No 1.
- URT (United Republic of Tanzania), [1986], *Tanzania Government Programme for Economic Recovery*. Dar es Salaam.
- URT, [1989], "Marketing Development Bureau, Ministry of Agriculture and Livestock Development". *Annual Review of Agricultural Marketing 1988*. Draft. Dar es Salaam.
- World Bank, [1989], *Country Strategy Paper, Tanzania*. 26 juli. Washington D C.