

Zambia: Naturrikedomar, drömmar om välstånd och den internationella valutafonden

Den holländska sjukan innebär att utvecklingen av andra näringsgrenar hämmas av en stor men starkt konjunkturkänslig mineralproduktion. Steve Kayizzi-Mugerwa redogör här för Zambias föga framgångsrika ansträngningar att bemästra detta problem.

Zambia är ett bra exempel på de mångfaldiga sociala, politiska och ekonomiska problem som afrikanska länder brottas med i den kärva internationella ekonomiska miljön. Det är ett land med många ansikten: enpartistat, en frontstat, ett offer för men samtidigt en modig opponent till den sydafrikanska destabiliseringspolitiken, landet som har vågat säga nej till den internationella valuta fonden (IMF) mm. Men kanske förknippar man landet mest med dess även med afrikanska mått mätt stora beroende av mineraler, i synnerhet koppar.

Det ter sig ironiskt att Zambias stora mineralrikedomar skulle vara orsaken till landets ekonomiska svårigheter. Förklaringen ligger i det lyckosamma 1960-talet. Höga kopparpriser på världsmarknaden och den efterföljande förbättringen av levnadsstandarden, särskilt för stadsborna, ändrade landets konsumtions-

mönster med ökad import som följd. Man satsade friskt på en kapitalintensiv importsbaserad industri. Men de ambitiösa investeringarna inom de sociala sektorerna var begränsade till städerna.

Som i de flesta afrikanska länder präglades det sena 1960-talet i Zambia av socialt och politiskt experimenterande. Man hade "humanism" som politisk filosofi och sökte sig en socialistisk framtid. Som ett första steg nationaliserade landet de flesta stora företag inklusive de jättar som ägde landets kopparindustri. Alla medborgare skulle garanteras gratis vård och utbildning. Stadsborna skulle därutöver garanteras subventionerad mat. Välfärdsstaten var således nästan ett faktum.

Men redan på 1970-talet var Zambia i djup ekonomisk kris. Kopparpriserna hade kollapsat. Anledningen var den kraftiga nedgången för världskonomin som i sin tur orsakades av oljekrisen. Med ekonomiskt bistånd och råd från den internationella valutafonden ville landet

Ekonom dr STEVE KAYIZZI-MUGERWA är verksam vid Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

* Jag tackar Arne Bigsten för värdefulla synpunkter

bromsa det ekonomiska sönderfallet genom en rad strukturanpassningsprogram.

Med tiden blev det uppenbart att landet inte längre kunde tillfredsställa de motstridiga krav, från intressegrupper och klasser, som uppstod när den en gång blomstrande ekonomin började krympa (Gertzel, Baylies & Szeftel [1984]). Landet kunde till exempel inte fortsätta att ge matsubventioner till stadsborna och samtidigt tillförsäkra bönderna vettiga priser för sina grödor. Landets utlandsskuld beräknas nu ligga nära 7 miljarder dollar och dess kreditvärdighet är i det närmaste obefintlig.

I maj 1987 bröt Zambia sina förbindelser med IMF. De åtgärder som Valutafonden hade föreslagit, dvs devalvering och minskning av budgetunderskottet, tycktes inte leda till de snabba ekonomiska förbättringar som landet vill ha. Kontroller av priser och utländsk valuta, som kännetecknade 1960-talet, återinfördes. De politiska ledarna var eniga och "the New Economic Recovery Programme" (NERP) verkade vara det geniala drag som skulle både sätta Valutafonden på plats och återge regeringen lite av dess, med medborgarnas ögon sett, förlorade heder.

Inför 1990-talet har Zambia dock än en gång tvingats byta strategi. Även om landet fick viss förståelse för sina åtgärder, framför allt från de nordiska länderna, kunde man inte genomföra de ambitiösa planerna i NERP utan tillgång till utländsk valuta och krediter. Höga kopparpriser och rikligt med regn under 1987-88 hjälpte landet att uppnå en viss grad av ekonomisk stabilitet, men de centrala frågorna förblev obesvarade: beroendet av koppar, skuldbordan, gapet mellan stad och land och den växande arbetslösheten.

I denna artikel ger jag en beskrivning av Zambias ekonomiska utmaningar efter självständigheten¹. Detta sker med hjälp av en kortfattad översikt av den växande litteraturen om mineralberoende länder.

Vidare undersöker jag varför gängse modeller inte ger en bra beskrivning av den zambianska verkligheten och diskuterar vägvalet inför 1990-talet.

Mineralberoende och samhällsekonomi

Trots den optimism som rådde på 1960-talet och början av 1970-talet om mineralrika länders möjligheter att nå en snabb och relativt smärtfri utveckling, har inte den senare delen av 1970-talet och 1980-talet infriat förhoppningarna. Erfarenheterna från så vitt skilda länder som Mexico (Sternier [1985]), Nigeria (Schatz [1977]) och Namibia (Södersten [1983]) visar att oväntade stora mineralprisförbättringar har en negativ inverkan på ekonomisk politik och planer. Med växande mineralinkomster tappar planerna alla restriktiva drag och stora prestigefyllda projekt sätts igång. Man är mindre nogga med relevansen och de kvalitativa aspekterna sätts i skymundan. När sedan mineralpriset faller, har man bara en rad överkamma "vita elefanter" kvar.

Vi skall kortfattat diskutera effekter av mineralberoendet på samhälls ekonomin med fyra områden som exempel: 1) inhemsk konsumtion; 2) ekonomisk politik; 3) produktion och handel; 4) inkomstfördelning.

Stort inflöde av utländsk valuta gör det lättare för landet att importera varor och tjänster som inte produceras hemma. Detta blir en farlig vana (Wheeler [1984]) som tillsammans med den internationella demonstrationseffekten (Nurkse [1953]) gör att landet sin relativt låga genomsnittsinkomst till trots får ett väster-

¹ Artikeln är baserad på tidigare studier om Zambia, se Kayizzi-Mugerwa [1988], [1990a] och [1990b], samt Andersson & Kayizzi-Mugerwa [1989].

ländskt konsumtionsmönster. Detta kan inte upprätthållas när mineralpriserna faller.

När det gäller ekonomisk politik, innebär ökande mineralinkomster att statens marginella (politiska) kostnader för finansiering av sin verksamhet minskar. Inkomster ökar utan motsvarande minskning i den privata disponibla inkomsten. Enligt Pleases lag (staten spenderar de pengar den får) expanderar den offentliga verksamheten. Den vanliga ursäkten från finansministern "vi har inga pengar" blir inte möjlig att använda. Det blir också motsvarande ökning i bidragen till konsumtion och statsägda företag.

Men de allra viktigaste effekterna ser man på produktionen i övriga sektorer och på landets handel med omvärlden. I sina försök att minska mineralberoendet satsar regeringarna på omfattande program för att försäkra sig om en snabb industrialisering. Ansträngningarna har tyvärr gjorts på bekostnad av traditionella näringsgrenar som jordbruk, fiske och små familjeägda företag. De dyra kapital- och insatsvarorna, tillsammans med de avancerade administrativa systemen, sätter ekonomin i en beroendeställning som fortsätter även när mineralerna har tagit slut.

De relativa prisförändringarna som sker när mineralpriserna får en kraftig uppgång brukar beskrivas med den typ av modell som analyserar den sk holländska sjukan (Dutch disease) (Edwards [1984], Kayizzi-Mugerwa [1988]). Ekonomin i denna modell har enbart två sektorer. Den ena producerar handelsvaror (inklusive mineraler) och den andra icke-handelsvaror. Boomen gör att den mineralexporterande sektorn blir mer lönsam och kräver mer arbetskraft, vilket leder till högre löner i hela ekonomin. Sjukan består i att den andel av den ekonomiska aktiviteten som sker i handelsvaruproducerande sektorer, i Afrika mest sannolikt jordbruk (Roemer [1983]), sjunker pga försämrade konkurrenskraft.

Man skulle lätt kunna få den uppfattningen att fallande mineralpriser kastar om förhållandena så att i den mån sjukan är besvärlig är detta av ytterst temporär karaktär. Resurser borde då flyttas tillbaka till jordbruket och tillverkningsindustrin, de relativa priser borde åter bli gynnsamma för handel med dessa varor. Men det är alldeles uppenbart, åtminstone i Zambias fall, att fallande priser inte är någon spegelbild av boomen. Dynamiken i det hela skulle kunna fångas bättre om man beaktade den viktiga roll som mineralsektorn har i "produktionen" av utländsk valuta. Genom den sk valutaeffekten kan man få en hög aktivitet i tillverkningsindustrin mitt inne i en boom och låg aktivitet när priserna faller.

Mineralberoendet har tre huvudsakliga inkomstfördelningseffeker:

1. Områden med mineralfyndigheter är oftast svårtillgängliga. Nya vägar, järnvägar och andra kommunikationer måste byggas och hållas i gott skick. Eftersom naturrikedomar är olika spridda inom landet blir regioner med stora mineralutvinningsaktiviteter mest gynnade när det gäller infrastruktur och sysselsättning. De får därmed högre inkomster.
2. Gruvarbetare är ofta bland de mest militanta i ett utvecklingsland. Därmed har de möjligheter att påverka lönesättningen i hela landet (löneledare). Om de lyckas upprätthålla höga löner även när mineralpriser faller kan detta skada flexibiliteten i ekonomin.
3. När huvudparten av mineralinkomsterna tillfaller regeringen kommer detta via statens utgifter att påverka sysselsättning, kapitalackumulation, utbildning, sjukvård och andra sociala tjänster med stor påverkan på inkomstfördelning.

Tabell 1 Zambia: Makroekonomisk utveckling 1960–1988 (genomsnittlig tillväxttakt och andelar i procent).

	Period					År			
	60–65	65–70	70–75	75–80	80–85	85	86	87	88
BNP	7,7	9,5	-0,1	-0,5	1,5	2,5	0,5	-0,1	2,7
MN	4,8	2	-2	-2,3	-2,8	-7,8	-5	4,4	2
P ^c	13,6	8,4	2,3	4,4	-4,6	2,9	-2,5	30	36
I	17,8	24,2	31	23,2	15	9,7	8,2	7,8	10,2
VK	1,4	1,4	1,5	1,3	0,79	0,18	0,11	0,12	0,125
M1	–	20	10,8	10,8	17,2	41,7	87,3	40	7
P	2	6,5	6,4	14,3	17,8	33	58	54	46
BU	-5,7	0,4	4,4	9,8	14,3	14,4	17	15,2	11,1
BB	21	11,13	-10,6	-15,3	-9,7	6,4	-16,5	-7,4	-9

Definitioner:

BNP = reella bruttonationalprodukten (t 1977 års priser)

MN = real mineralproduktion

I = bruttoinvestering (% av BNP)

VK = nominell växelkurs (US dollar per kwacha)

M1 = penningutbud

P^c = kopparpriser (US cents/pound, London Metal Exchange)

P = konsumentpriser

BU = budgetunderskott (% av BNP)

BB = bytesbalans (% av BNP)

VK, I, BU, och BB, är andelar och resten är uttryckta i årlig genomsnittlig tillväxttakt i procent.

Källor:

1. Bank of Zambia: *Bank of Zambia Reports* (Lusaka, diverse år)

2. Government of Zambia: *Fourth National Development Plan* (Lusaka, 1989).

3. Central Statistical Office: *Monthly Bulletin of Statistics* (Lusaka, diverse utgåvor).

Zambia och koppar 1960-1988

Zambias utveckling har haft två tydliga tendenser. Som noterades i inledningen var 1960-talet en period av snabb ekonomisk tillväxt pga ökande kopparpriser. I mitten på 1970-talet föll kopparpriserna till de lägsta nivåerna sedan andra världskriget.

I Tabell 1 presenteras huvuddragen i landets ekonomi under nästan tre decennier, 1960-1988.

Mellan 1960 och 1965 var den årliga BNP-tillväxten i genomsnitt 7,7 procent för att sedan stiga till 9,5 procent under perioden 1965-1970. Under de första frihetsåren (1964-1969) växte ekonomin med en oöverträffad takt om 14,8 procent per år. Som syns i tabellen var den stora expansionen i mineralproduktionen

(MN) och höga kopparpriser (P^c) viktiga bidragande faktorer. Uttryckt i dollar steg priserna med 13,6 procent årligen under första hälften av 1960-talet och med 8,4 procent under resten av decenniet. Investeringarna var höga med i genomsnitt 20 procent av BNP, medan statens finanser hade överskott. Bytesbalansen var också positiv under den här perioden. Boomen på 1960-talet och den gynsamma utvecklingen satte en optimistisk prägel på den ekonomiska politiken.

Under första hälften av 1970-talet kom baksmällan. Hela ekonomin avstannade. Mellan 1970 och 1975 var tillväxten i mineralproduktionen i genomsnitt endast 2 procent och kopparpriserna ökade med 2,3 procent. Dessa nivåer var otillräckliga för att täcka den växande importen och höjda importpriser, speciellt för oljepro-

dukt efter krisen 1973/74. Det är anmärkningsvärt att landet hade fortsatt höga investeringar, i genomsnitt 30 procent av BNP. Detta möjliggjordes av en hög skuldsättning både hos inhemska och utländska långgivare. Statens budgetunderskott växte och man noterade en kraftig försämring av bytesbalansen från i genomsnitt 11 procent av BNP 1965-1970 till -10,6 procent av BNP under 1970-1975.

Under andra hälften av 1970-talet var det tydligt att landet var i djup kris. Det var fortsatt stagnation av ekonomin medan kopparriserna föll och mineralproduktionen minskade. Enbart under 1975 sjönk kopparriserna med 40 procent. Investeringarna kunde inte hållas kvar på de tidigare höga nivåerna och var i genomsnitt 23 procent av BNP. Regeringen sökte hjälp från Internationella valutafonden 1978 och devalverade kwachan med 20 procent. De ackumulerande problemen speglades också i en högre inflationstakt på i genomsnitt 14,3 procent under perioden 1975-1980.

Trots optimismen i början av 1980-talet har decenniet med facit i hand varit en besvikelse. Den storslagna satsningen på jordbruket (Operation Food Production Programme) som sattes igång 1980 blev i brist på pengar ett stort misslyckande. Budgetunderskottet blev samma år 25 procent av BNP. Under perioden 1980-1985 föll kopparriserna och mineralproduktionen med respektive 2,8 procent och 4,6 procent per år i genomsnitt. Mest oroande för ekonomins fortsatta utveckling var de fallande investeringarna som i genomsnitt var 15 procent av BNP att jämföras med 30 procent av BNP ett decennium tidigare. Fortsatta problem med budgetfinansieringen som delvis var resultat av stora subventioner av inhemska konsumtion satte fart på priserna. Dessa steg med i genomsnitt 18 procent per år under första hälften av 1980-talet.

Den allra senaste utvecklingen (1985-1988) presenteras årsvis i *Tabell 1*. Perio-

den har ekonomiskt sett varit den svåraste sedan självständigheten. Med hjälp från IMF introducerades de hittills mest radikala ekonomiska åtgärderna. Utländsk valuta skulle auktioneras varje vecka medan priser och utländsk handel skulle liberaliseras. Experimenten varade från oktober 1985 till maj 1987. Efter en kortvarig tendens till stabilitet med en förbättring av ekonomin, tillväxttakten var 2,5 procent 1985, började ekonomin stagnera 1986. Den nominella växelkursen föll kraftigt för att reflektera sitt reella värde men också pga spekulatören att valutaauktionen inte skulle hålla i längden. I andra hälften av 1987 började man undra om det var politiskt möjligt att fortsätta med det ekonomiska paketet. Växelkursen låg stundtals på 21 kwacha per dollar. Investeringarna hade fallit till under 10 procent av BNP och budgetunderskottet fortsatte att växa trots alla ansträngningar. Efterfrågan på bankkrediter var hög eftersom företagen ville ha kwacha för att köpa utländsk valuta. Penningutbudet hade en tillväxt på 87 procent och priser på 58 procent under 1986.

Nu fanns det tydliga tecken på politiskt och socialt missnöje. Inhemska affärsintressen anklagade auktionssystemet för att gynna de penningstarka multinationella företagen. Dessa var så ivriga att ta ut sina blockerade pengar att de var redo att bjuda allt högre summor i kwacha för att komma åt utländsk valuta. Jordbruket, särskilt bönder på landsbygden, såg litet av den nya liberaliseringsvägen. Inflationen var fortsatt hög och reallönerna föll ytterligare. Men det var kanske upplöpet i kopparbältet i december 1986, strejker bland anställda i den offentliga sektorn i början av 1987 och de förestående allmänna valen som tvang regeringen att ändra kurs.

Det nya ekonomisk återhämtningsprogrammet (NERP) var ett försök att återvända till de ursprungliga värdena: självförsörjning och statlig kontroll av ledande funktioner. Liberaliseringen av

ekonomin skulle upphöra och utländsk valuta skulle än en gång kontrolleras av en utdelningskommitté (FEMAC). Avbetalningar på landets skuld skulle begränsas till 10 procent av nettoexporten, när man hade betalt för strategisk import av olja och liknande. Man återgick till den fasta växelkursen. Som noterades ovan var NERP ett försök att lösa de invecklade ekonomiska problem som hade sitt ursprung i kopparsektorns nedgång. Även om NERPs första år var lovande, med en relativt hög tillväxttakt, var orsakerna snarare bättre kopparpriser och tillräckliga mängder med regn.

Inför 1990-talet

Fortsatta ekonomiska problem har tvingat landet att backa från de flesta ambitioner och mål i NERP och den efterföljande fjärde utvecklingsplanen (FNDP). Vissa sonderingar har gjorts med IMF och överenskommelse har i princip nåtts över nödvändiga åtgärder.

Inför 1990-talet är det kanske värt att fråga om länder som Zambia någon gång kan återfå kontrollen över sina ekonomier. De två senaste decennierna har snarast visat hur bräckliga och utlandsberoende de afrikanska ekonomierna egentligen är.

En synnerligen enkel lösning, som ofta antyds av de afrikanska ledarna, för att forcera utvecklingen vore en ny ekonomisk världsordning. Men även om händelserna i Östeuropa visar att orättvisor kan få ett snabbt slut är inte förhållandena sådana att en bred lösning om skulder, exportpriser och teknologi är inom räckhåll.

Värt att notera är att strukturanpassningsprogrammen oavsett om de är av inhemskt ursprung eller härrör från IMF inte är utan kostnader (Kayizzi-Mugerwa [1990b]). Viktiga frågor i framtiden kom-

mer att röra sig kring fördelningen av anpassningsbördan mellan olika grupper i landet. Framgång kommer att mätas med hur mycket regeringen har kunnat skydda de svagaste i samhället.

Referenser

- Andersson, P & Kayizzi-Mugerwa, S, [1989], "Mineral Dependence, Goal Attainment and Equity: Zambia's Experience with Structural Adjustment in the 1980s". Makroekonomisk rapport till SIDA.
- Edwards, S, [1984], "Coffee, Money and Inflation in Columbia". *World Development*, Vol 12, Nr 11-12.
- Gertzel, C, Baylies C, & Szeftel M, [1984], *The Dynamics of the One-Party State in Zambia*. Manchester University Press.
- Kayizzi-Mugerwa, S, [1988], *External Shocks and Adjustment in Zambia*. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Kayizzi-Mugerwa, S, [1990a], "External Shocks and Adjustment in a Mineral Dependent Economy: A Short-run Model for Zambia". *World Development*, (forthcoming).
- Kayizzi-Mugerwa, S, [1990b], "Growth From Own Resources: Zambia's Fourth National Development Plan in Perspective". *Development Policy Review*, Vol 8, Nr 1.
- Schatz, S.P, [1977], *Nigerian Capitalism*. University of California Press.
- Sterner, T, [1985], *Energy Use in Mexican Industry*. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Södersten, B, [1985], "Mineral-led Development: The Political Economy of Namibia" i Lundahl, M, (red), *The Primary Sector in Economic Development*. Croom Helm Ltd, Beckenham.
- Nurkse, R, [1953], *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford University Press.
- Wheeler, D, [1984], "Sources of Stagnation in Sub-Saharan Africa". *World Development*, Vol 12, Nr 1.