

MATS LUNDAHL
LENA MORITZ

Sydafrika inför framtiden

Den sydafrikanska ekonomin hade under ett helt århundrade en av de högsta tillväxttakterna i världen. Denna trend bröts emellertid på 1970-talet. Detta skapar stora svårigheter i dagens Sydafrika. Inkomster måste, hävdar Mats Lundahl och Lena Moritz, omfördelas från vita till svarta, men detta är möjligt endast på lång sikt – genom att landets ekonomiska tillväxt ökar.

Den sydafrikanska ekonomin står inför genomgripande förändringar i framtiden. Den politiska demokratiseringsprocessen går knappast att stoppa, även om vägen till ett "färgblint" samhälle där principen en man – en röst är stadfast såväl *de jure* som *de facto* åtminstone för tillfället inte framstår som speciellt rak. Det tryck som etablerats på den nuvarande regeringen såväl inom som utom landets gränser är för starkt för det.

Förr eller senare kommer en övergångsregering att vara på plats och i dess spår kommer en demokratiskt vald majoritetsregering att följa. Denna regering kommer att ställas inför starka, välgrundade krav på en omfördelning från de grupper vars levnadsstandard ligger på västeuropeisk eller nordamerikansk nivå till den fattiga majoriteten vars levnadsförhållanden är att jämföra med dem som råder i Afrika i övrigt. Möjligheterna att genomföra en sådan omfördelning är emellertid starkt betingade av ekonomins

förmåga att producera varor och tjänster i tilltagande omfattning. Utan tillväxt är endast små omfördelningsåtgärder – som inte löser några problem – möjliga.

Tillväxt och fördelning utgör temat för föreliggande artikel. Vi skall börja med att skissera Sydafrikas spektakulära ekonomiska tillväxt under nästan ett helt sekel – från upptäckterna av diamanter och guld under det sena 1800-talet fram till 1970-talet – och visa hur denna tillväxtprocess var intimt sammankopplad med utvecklingen av vad som så småningom skulle bli apartheidsystemet. Därefter följer en diskussion av hur apartheidsystemet kom att bli ett hinder i stället för en hjälp för tillväxten och varför tillväxten gradvis avstannade under de följande två decennierna. Dagens viktigaste makroekonomiska problem skisseras så, innan vi går över till att diskutera behovet av och utrymmet för omfördelning från den vita minoriteten till den svarta majoriteten.

Den sydafrikanska tillväxtmaskinen

År 1867 upptäcktes diamanter i Kimberley och nitton år senare konstaterades väldiga guldfyndigheter i Witwatersrand. Dessa bågge upptäckter skulle komma att i grunden förändra den på jordbruk och boskapsskötsel dittills baserade, tämligen utvecklade, sydafrikanska ekonomin.

MATS LUNDAHL är professor i utvecklingsekonomi, och LENA MORITZ doktorand vid Handelshögskolan i Stockholm. De arbetar tillsammans på ett projekt om Sydafrikas ekonomiska utveckling efter apartheid.

Den på mineralutvinning grundade "nya" ekonomin skulle komma att under nästan ett helt århundrade uppvisa en tillväxttakt som torde ha varit en av de högsta i världen. Siffror är inte tillgängliga för hela perioden, men åtminstone från början på 1920-talet till slutet av 1960-talet växte BNP med i genomsnitt 5–6 procent per år i *real* termer (Hobart Houghton [1973, s 43]). Guld och diamanter var stapelvaror (Lundahl [1991]) med hög internationell efterfrågan och redan vid slutet av första världskriget hade Sydafrika uppnått positionen som världens ledande guldproducent.

Guldproduktionen fortsatte att vara lönsam även under 1930-talets depressionsår, efter det att guldstandarden övergivits, och under 1940-talet. Under bägge decennierna ökade guldpriset, uttryckt i rand. Under 1950-talet tillkom uran som en biprodukt till guldet och de kostnadsproblem som uppstod mot slutet av 1960-talet fördunklades av en spektakulär ökning av dollarpriset på guld under större delen av 1970-talet (Lipton [1985, s 117]). Samtidigt hade, från mitten av 1920-talet, industrisektorn börjat utvecklas i skydd av höga tullmurar. Under efterkrigstiden har industrin blivit den produktionsmässigt största sektorn i den sydafrikanska ekonomin (Nattrass [1988, kap 8]).

Den tillväxt som ägde rum i Sydafrika under de första sjuttio åren av 1900-talet påminner i långa stycken om den process som beskrivs av Arthur Lewis [1954, 1955, 1958] (Lundahl [1978]). Reallönerna för den oskolade arbetskraften var så gott som konstanta från början av 1910-talet fram till andra världskriget inom industrin, till 1960-talets början inom jordbruket och ytterligare ett decennium inom gruvsektorn (Lipton [1985, s 388, 44, 387]). Kapitalbildningstakten inom den expanderande, moderna, delen av ekonomin låg runt 20 procent av nationalinkomsten under perioden (Lundahl, Fredriksson & Moritz [1992, s 301]). Gruvnäringen, industrin och det "euro-

peiska" jordbruket växte. Levnadsstandarden bland Sydafrikas vita befolkning låg i paritet med den i Västeuropa och Nordamerika.

Tillväxtmyntet hade emellertid också en baksida. Lewis modell för dualistisk tillväxt innehåller även en traditionell sektor vars enda egentliga funktion är att tillhandahålla arbetskraft till den moderna delen av ekonomin, i takt med den senares expansion. Denna sektor motsvaras i det sydafrikanska fallet närmast av de "reservat", *bantustans* eller *homelands*, motsvarande 14 procent av den totala arealen (Unterhalter [1987, s 8–9]), där i princip avsikten var att 70–75 procent av befolkningen skulle trängas samman. Följderna blev stagnation och vida inkomstklyftor. Det var omöjligt att inom ramen för bantustans försörja en familj och 1978 uppvisade Sydafrika en inkomstfördelning som var den skevaste bland alla de 57 länder för vilka data fanns tillgängliga (Wilson & Ramphele [1989, s 18]).¹ Att den sydafrikanska tillväxtprocessen liknade den av Lewis beskrivna var ingen tillfällighet (Lundahl & Ndlela [1980]). Den konstanta reallön som utgör en av grundpelarna i Lewismodellen var ingen spontan skapelse av marknadskräfterna, men som Lewis själv [1954, s 149] har noterat, är detta heller inte nödvändigt. En konstant lön kan åstadkommas genom ingrepp i marknadslönebildningen, och i fallet Sydafrika skedde detta genom koncentration av marken till de vita, genom immigration av arbetskraft från grannländerna och genom monopsonisering av delar av arbetsmarknaden. Härigenom kom dels afrikanerna att sakna alternativa utkomstmöjligheter, dels utsattes de för stark konkurrens på arbetsmarknaden. Samtidigt utslöts de från tillträde till mera kvalificerade och vävlönade arbeten genom att apartheid

¹ Sydafrika hade detta år en Ginikoefficient på 0,66.

infördes även inom utbildningssystemet.

Så länge gruvsektorn utgjorde tillväxtmotorn i den sydafrikanska ekonomin och så länge gruvteknologin förblev relativt arbetsintensiv fungerade Lewismodellen väl. Höga vinster genererades (Lundahl, Fredriksson & Moritz [1992, s 302–303]) och tillväxttakten i ekonomin som helhet var hög. Det var emellertid endast en tidsfråga innan rasdiskrimineringen istället skulle bli till ett hinder för tillväxten. Vid 1970-talets början stod den sydafrikanska ekonomin inför en helt ny situation. De tillväxtimpulser som hade genererats av det system som byggts upp under ett helt sekel började ebba ut.

Grus i maskineriet

Under 1970-talet minskade tillväxttakten i den sydafrikanska ekonomin. BNP växte med 3,1 procent per år i reala termer mellan 1970 och 1979, att jämföras med 5,8 procent under 1960-talet (Nattrass [1981, s 25]). Nedgången fortsatte under de följande fem åren. Allt som allt innebar detta en genomsnittlig tillväxt på 2,6 procent 1970–85 (Nattrass [1988, s 25]). Ett trendbrott hade ägt rum.

Trendbrottet hade flera orsaker. 1970-talet var oljeprishöjningarnas årtionde (Dagut [1978]). I slutet av decenniet tvingades dessutom Sydafrika tillfredsställa sitt oljeimportbehov på den väsentligt dyrare spotmarknaden när den OPEC-initierade säljbojkotten mot landet blev effektiv. Landet fick också känna av omgivningens reaktion mot apartheidpolitiken. Moçambique, Angola och Zimbabwe blev alla självständiga, majoritetsstyrda stater. Den politiska och militära pressen på Sydafrika ökade, speciellt efter Sowetooroligheterna 1976.

FNs sanktions- och embargopolitik eskalerades gradvis tills, under senare halvan av 1980-talet, de flesta västerländska stater hade infört någon typ av sanktioner mot landet. Huruvida dessa sanktioner

varit i någon mening "effektiva" eller "ineffektiva" är en hett omdebatterad fråga. Här är inte platsen att gå in på detta frågekomplex,² men det går inte att komma ifrån att ekonomins tillväxttakt hållits nere av sanktionerna. Den reala BNP per capita skulle sannolikt ha ökat med ytterligare 1–1,5 procent per år 1967–85 om inga sanktioner hade införts, dvs den reala BNP skulle ha kunnat vara 20–35 procent högre 1985 (Lundahl, Fredriksson & Moritz [1992, s 312]).

Det går emellertid inte att skylla nedgången i den sydafrikanska tillväxttakten enbart på externa faktorer. Den tillväxtmodell som hade fungerat under nästan ett sekel hade nått vägs ände. Under detta sekel hade ekonomins struktur förändrats och det hade i sin tur på olika sätt gjort det ekonomiska systemet obsolet. Brist på utbildad arbetskraft hade uppstått. Reallönerna hade stigit. Importsubstitutionspolitiken hade tjänat ut inom industrisektorn. Kapitalbildningen hade bromsats upp. Resultatet av allt detta var att den lewiska tillväxtmodellen inte längre fungerade.

En av de implicita förutsättningarna i Lewismodellen är att det inte uppstår några flaskhalsar i form av brist på skolad arbetskraft. Detta problem hade man i Sydafrika löst genom att utbilda den vita befolkningen och genom att uppmuntra immigration av vita till landet. Politiken fungerade väl fram till 1970-talets början. Dessutom gjorde företagen ofta sitt bästa för att luckra upp rasåtskillnadspolitiken på arbetsmarknaden. Dessa åtgärder blev över tiden emellertid alltmer otillräckliga. Speciellt den teknologiska utvecklingen inom industrin ökade efterfrågan på utbildat folk drastiskt. De halvhjärtade försök som gjordes att aveckla apartheidssystemet på arbetsmarknaden och förbättra af-

² För en diskussion av sanktionsproblematiken se t ex Lundahl [1992, kap 9–13] och Kaemper & Lowenberg [1992].

rikanernas utbildning räckte inte till för att häva bristen (Lipton [1985, s 59–65, 140–149, 237–238]).

Samtidigt hade reallönen stigit för oskolad arbetskraft. Denna hade inom gruvsektorn varit konstant i sextio år, men när guldpriset började stiga kraftigt i början av 1970-talet kunde inte lönerna hållas nere längre, under trycket av konkurrensen från industrisektorn. Den traditionella lösningen – immigration av arbetskraft från grannländerna – kunde efter de politiska förändringarna i södra och östra Afrika tillämpas endast i mycket begränsad utsträckning. Gruvarbetarlönerna ökade snabbt (Lundahl, Fredrikson & Moritz [1992, s 317–318]).

Den sydafrikanska tillväxten hade i tilltagande utsträckning varit baserad på produktion av industriprodukter för en skyddad hemmamarknad. Denna politik bär emellertid inom sig fröet till sin egen undergång. Imports substitutionen börjar så gott som undantagslöst på konsumtionsvarusidan. Efterhand som tiden går mättas emellertid marknaden för dessa varor. Det kan då tyckas naturligt att utvidga substitutionen "bakåt" till intermediära varor och producentvaror, vilket dock är mycket svårare tekniskt sett. Dessutom är marknaden för dessa varor ännu mer begränsad. Slutligen leder ökat tullskydd i tidigare led till ökade kostnader inom konsumtionsvaruproduktionen, vilken således försvåras (Little, Scitovsky & Scott [1970]). Sydafrika kunde lika lite som andra länder lösa detta problem. Man valde att fortsätta imports substitutionen "bakåt". Kostnaderna ökade för konsumtionsvaruproducenterna och industritillväxten mattades av under 1970- och 1980-talet (McCarthy [1988], Moll [1989]).

Slutligen fick Sydafrika problem med att klara av kapitalbildningen. De ökade arbetskostnaderna tvingade fram en fördubbling av kapitalintensiteten i ekonomin mellan 1970 och 1986 (McCarthy [1988, s 6–7]). Att få till stånd kapitalbildning blev emellertid allt svårare. Syd-

afrika hade traditionellt varit nettoimportör av kapital: 3,6 miljarder rand hade flutit in i landet 1946–71 (Lipton [1985, s 240]). Betalningsbalanssituationen förvärrades dock gradvis. Redan i slutet av 1960-talet hade den blivit en faktor som bromsade tillväxten.

Efter de portugisiska koloniernas frigörelse och Sowetooroligheterna i mitten av 1970-talet flöt så avsevärda mängder kapital ur landet och när såväl bankerna som staten började öka sin utländska upplåning i början av 1980-talet växte utlandsskulden snabbt. 1985 kom krisen. De utländska bankerna började kräva in sina lån (två tredjedelar hade en återstående löptid på ett år eller mindre). Sydafrika tvingades bli nettokapitalexportör med följd att kapitalbildningen blev ett rent inhemskt problem. Detta visade sig vara olösligt och nettoinvesteringarnas andel av BNP föll från 17–18 procent under första halvan av 1970-talet till 3–4 procent 1985–88 (Moll [1989]).

Lågkonjunktur

Den sydafrikanska ekonomin befinner sig för närvarande i en lång och djup lågkonjunktur. Tillväxten har varit negativ de senaste tre åren och den höga befolkningstillväxten har resulterat i att BNP per capita har fallit med 1,1 procent årligen över den senaste tioårsperioden (*Financial Times* [1992]).

Ekonomin karaktäriseras av strukturella problem. Gruvnäringen kämpar mot låga världsmarknadspriser i kombination med stigande produktionskostnader (framförallt i guldindustrin). Samtidigt som kostnaderna ökade med omkring 15 procent per år, sjönk dollarpriset på guld med 18 procent mellan 1988 och 1991. Antalet sysselsatta minskade med drygt 150 000 under perioden 1987–92 (*Southern African Economist* [1993]) och eftersom 20 procent av produktionen i de viktigaste gruvorna gick med förlust under första kvartalet 1992 (EIU [1992a, s 29])

är risken för ytterligare nedskärningar stor.

Lågkonjunkturen har slagit igenom också i tillverkningsindustrin. Efter att ha ökat mellan 1985 och 1989, minskade produktionsvolymen med 1,5 procent 1990 och 2,5 procent 1991. Det är framförallt låg efterfrågan som orsakat problem men brist på framtidstro och höga räntor spelar också in. Den låga investeringsnivån har resulterat i att maskinparken åldrats väsentligt. Den beräknas vara i genomsnitt 30 procent äldre idag än 1984 (EIU [1992a, s 34]).

Vita jordbrukare har tidigare åtnjutit fördelaktiga kreditvillkor och statliga subventioner vilket medverkat till att skapa ineffektiva produktionsenheter. Oron är idag stor bland de vita för kommande jordreformer, bönderna är tyngda av stora skuldbördor och måste dessutom anpassa sig till en mer marknadsorienterad jordbrukspolitik. Därtill kommer 1992 års svåra torka. Man räknar med att 5 000 vita bönder lagt ner sin verksamhet under 1992 och över 70 000 jordbruksarbetare beräknas ha fått lämna sina jobb (*Southern African Economist* [1992]).

Trots den svaga ekonomin ökade den privata konsumtionen från 1986 fram till 1991 (EIU [1992a, s 21]). Arbetslöshet och ökade skulder har dock slagit hårt på hushållen sedan dess. De disponibla inkomsterna har sjunkit med konsumtionsminskning som följd (EIU [1992b, s 18]).

Från att ha utgjort 24,5 procent av BNP under 1980-talet, har det inhemska bruttosparandet sjunkit markant. 1991 var siffran 19 procent. Det är framförallt det privata sparandet som minskat, särskilt inom näringslivet, som ett resultat av minskad lönsamhet. Med undantag för 1990 har det offentliga sparandet varit negativt sedan 1984 till följd av ökade statsutgifter och sjunkande skatteintäkter (South African Reserve Bank [1991, s 16]). Lågt sparande, höga räntor, och framför allt osäkerhet inför framtiden, har i sin tur lett till kraftigt minskade investeringar (South

African Reserve Bank [1992, s 14]).

För att öka tillväxttakten till 3,5 procent, den nivå som behövs för att minska arbetslösheten, uppskattar man att bruttoinvesteringarna bör motsvara 27 procent av BNP, jämfört med nuvarande 19 procent (*Financial Times* [1992]). Mot bakgrund av den bristande framtidstron, de låga realinkomsterna och det stora behovet av offentlig konsumtion, verkar dock utsikterna små att sparandet skulle öka så mycket att detta mål uppnås.

Sedan 1989 har inflationsbekämpning stått högt på regeringens dagordning, med strikt penning- och finanspolitik samt en stabilare växelkurs som främsta vapen. Trots det har inflationen envist legat kvar på en hög nivå – ökningen av konsumentprisindex uppgick till 15,3 procent 1991 – samtidigt som svångrempolitiken bromsat upp tillväxttakten i ekonomin (South African Reserve Bank [1992, s 20]). Oljepriserna ökade i samband med Gulfkrisen 1990 och ofördelaktigt väder har bidragit till ökande matpriser. Dessutom har reallönerna ökat.

Mot bakgrund av det svåra ekonomiska läget och det omedelbara behovet av offentlig konsumtion infördes en något mer expansiv finanspolitik under budgetåret 1991/92. Den fortsatt låga tillväxten i ekonomin har dock starkt begränsat utrymmet för expansiva åtgärder och statsfinanserna har försämrats avsevärt. Statens budgetunderskott för 1992/93 beräknas uppgå till 7 procent av BNP istället för 4,5 procent som förutspåddes då budgeten presenterades i mars 1992, vilket framför allt beror på den svåra torkan (EIU [1992b, s 19]).

Ett av de allvarligaste problemen inom den sydafrikanska ekonomin är tveklöst den ökande undersysselsättningen. Mellan 1981 och 1991 uppskattas antalet arbetslösa ha ökat med 3,1 miljoner (EIU [1992b, s 19]). Centralbanken uppskattar att den formella ekonomin under perioden 1985–90 kunde absorbera endast sju av 100 nya arbetssökande, vilket skall

jämföras med 22 under 1970-talet (South African Reserve Bank [1992, s 6]). Officiellt uppges arbetslösheten uppgå till mellan 20 och 30 procent. Siffran varierar dock kraftigt mellan olika grupper i samhället. Sysselsättningsnivån bland den icke-afrikanska befolkningen är god, medan cirka 40 procent av de ekonomiskt aktiva afrikanerna har misslyckats med att skaffa arbete inom den formella sektorn (EIU [1992a, s 24]).

Orsaken till den negativa utvecklingen på arbetsmarknaden står delvis att finna i ökande reallöner och stagnerande arbetsproduktivitet. Fackföreningarnas ökade inflytande anges som en betydande förklaring till den till synes ologiska kombinationen av sysselsättningsbrist och löneökningar. Framförallt är den höga arbetslösheten dock ett resultat av låg tillväxt. Det har uppskattats att under 1990-talet skulle en real tillväxttakt i BNP motsvarande 8,4 procent krävas för att nå full sysselsättning (SACOB [1990, s 32]). Detta är dessvärre en nivå som vida överstiger vad som rimligen kan förväntas inom överskådlig framtid.

Behovet av omfördelning

Alla välfärdsindikatorer pekar i samma riktning – ett systematiskt försummande under lång tid av Sydafrikas svarta befolkning. Den disponibla per capitainkomsten skiljer sig starkt åt mellan raserna. Den uppgick 1983 till 6 242 rand för vita, 2 289 rand för asiater, 1 630 rand för färgade, 1 366 för afrikaner bosatta i storstäderna och slutligen minimala 388 rand för afrikaner i hemländerna (Wilson & Ramphele [1989, s 19]). Förmögenhetsfördelningen visar samma mönster. I början av 1980-talet svarade 5 procent av befolkningen för 88 procent av landets personliga tillgångar (Loots [1991, s 50]).

Den extremt skeva jordfördelningen är ännu ett exempel på apartheidpolitikens konsekvenser. Medan befolkningstätheten i landsbygdsområden med vit befolk-

ning i genomsnitt uppgick till 11 personer/km², var motsvarande siffra för hemländerna 57. Siffran varierar dock starkt mellan olika hemländer och låg i vissa fall så högt som 298 (Wilson & Ramphele [1989, s 37]). Förhållandena i hemländerna har försämrats sedan 1960-talet, delvis till följd av att den nationaliststyrda regeringen förvisade 3,5 miljoner svarta dit mellan 1960 och 1983 (Wilson & Ramphele [1989, s 216]). Situationen har lett till överbefolkning, erosion, avtagande arbetskraftsproduktivitet, jordlöshet, sysselsättningsbrist, och migration av män i arbetsför ålder. Det oundvikliga nettoresultatet är ökad fattigdom.

Bilden förstärks genom orättvisor inom framförallt bostads-, sjukvårds- och utbildningsområdet. Ett stort överskott av bostäder för vita kontrasterar mot trångboddhet i svarta stadsdelar med upp till 20 personer i ett fyrrumshus. Situationen förvärras också i takt med den snabba inflyttningen till storstäderna.³ Nykomlingarna är förvisade till kåkstäderna där de lever under oacceptabla förhållanden. Ännu mer skrämmande är levnadsvillkoren för migrantarbetarna i gruvnäringen. 1991 tillhandahölls endast 400 000 bäddar till omkring 1 miljon arbetare i härbärgen reserverade för män (*Race Relations Survey* [1992, s 354]).

Undernäring och undermåliga levnadsvillkor avspeglas i sjukdomar och hög barnadödlighet. Under perioden 1981–85 dog 94–124 av varje tusental afrikanska barn före ett års ålder. Motsvarande siffror för övriga grupper var 12 bland vita, 18–20 bland asiater och 53–66 bland färgade (Wilson & Ramphele [1989, s 107]).⁴

³ Befolkningen i Kapstaden beräknas exempelvis öka med cirka 20 000 personer per månad (Lieb Loots, personligt samtal [9 september 1992]).

⁴ Siffran inkluderar inte de fyra "oberoende" hemländerna: Transkei, BophutaTswana, Ciskei och Venda.

Den vita befolkningen åtnjuter en utbildningsstandard som är en av de högsta i världen. Bland den svarta majoriteten är läget helt annorlunda. 1980 var 33 procent av den afrikanska befolkningen över 15 år analfabeter och 30 procent av de över 20 år hade inte fullgjort 6 års skolgång (Wilson & Ramphele [1989, s 138]).

Omfördelning via statsbudgeten

Det står klart att apartheid systematiskt förfördelat den svarta befolkningen och gett upphov till en orättvis snedvridning av inkomster, egendomar och levnadsstandard. Situationen är ohållbar, inte bara ur etisk synvinkel, utan också därför att den hotar en stabil övergång till ett demokratiskt samhälle och därmed ekonomins framtida utveckling. En omfördelning krävs, men hur den i praktiken ska genomföras är mycket omtvistat.

Vilken grad av omfördelning kan uppnås via statsbudgeten? För det första, är det möjligt att öka statens inkomster, främst då genom skatteökningar? För det andra, vad kan åstadkommas genom en omfördelning av utgifterna? För det tredje, går det att öka statsskulden? I det följande ska vi se närmare på vart och ett av dessa alternativ.

I Sydafrika har skatternas andel av BNP ökat drastiskt de senaste tio åren. Den beräknas uppgå till drygt 24 procent under budgetåret 1992/93 (Republic of South Africa [1992, s2.8]). Det sydafrikanska skattetrycket är omkring 2 procentenheter högre än i andra medelinkomstländer och en fortsatt ökning riskerar att medföra negativa effekter på resursallokering och tillväxt (Lachman & Bercuson [1992, s29]).

De direkta skatteintäkternas andel av BNP är omkring 12 procent – en internationellt sett mycket hög siffra (McGrath [1990, s 103]). Till följd av framför allt fallande lönsamhet inom näringslivet har in-

komstskatterna ökat sin andel av de totala skatteintäkterna från 18 till 34 procent under perioden 1970–91 (Lachman & Bercuson [1992, s26]). Den mycket skeva inkomstfördelningen och dess mycket begränsade skattebas innebär att den övervägande delen av skattebördan bärs av medel- och höginkomsttagarna. Närmare 71 procent av inkomstskatteintäkterna härrör från de 5 översta percentilerna (Loots [1991, s46]). Med en högsta skattesats på 43 procent (Lachman & Bercuson [1992, s30]) och ett genomsnitt på 26 procent inom denna inkomstgrupp kan en höjning av skattesatsen lätt medföra skattefusk etc (Loots [1991, s46]). Även bolagskatterna är jämförelsevis höga – 48 procent 1992. Ett rikligt avdragsutbud gör dock att den effektiva skattesatsen ligger ungefär på samma nivå som i jämförbara stater (Lachman & Bercuson [1992, s30]).

Generellt sett ligger intäkterna från den indirekta beskattningen i förhållande till BNP i Sydafrika i linje med den i andra medelinkomstländer. Regeringen planerar en starkare betoning av indirekta skatter – av effektivitetsskäl. Denna beskattning har dock ökat i förhållande till den direkta sedan 1970-talet varför det sydafrikanska skattesystemet kan antas ha blivit mindre progressivt. Utrymmet för expansion torde därmed vara begränsat (Republic of South Africa [1992, s3.2]). Nya beskattningskällor diskuteras också och mot bakgrund av den orättvisa resursfördelningen i landet har införandet av någon typ av förmögenhetsbeskattning föreslagits. Möjligheten att genom kapitalbeskattning generera inkomster anses dock marginell. Förmögenhetsskatter tenderar att vara kostsamma att administrera (eftersom kapital är lätttröligt) och de minskar dessutom incitamenten för kapitalbildning (Loots [1991, s 50–51]).

I ett försök att bredda skattebasen ersattes en omsättningskatt på 13 procent på detaljstnivå av en 10-procentig moms på ett flertal basvaror i april 1991 (Lachman & Bercuson [1992, s30]). Detta

väckte protester från fackföreningarna och ANC som hävdade att den nya skatten drabbade de fattiga alltför hårt. Av politiska skäl kommer eventuella framtida momshöjningar därför troligen att bli små och inkomsterna kommer att begränsas genom att baslivsmedel undantas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utsikterna att öka statens inkomster är starkt begränsade, varför förändringar på budgetens utgiftssida kan förväntas komma att spela en viktig roll som omfördelningsmekanism. I ett demokratiskt Sydafrika krävs först och främst en ökning av de resurser som går till hälsovård, utbildning, bostäder, infrastruktur och social service för de förfördelade grupperna i samhället. Avvecklingen av apartheidsystemet möjliggör också vissa nedskärningar av administrativa kostnader samt försvarskostnader.

De offentliga utgifterna motsvarade 34,8 procent av BNP 1988 – en normal nivå för länder på Sydafrikas inkomstnivå (Lachman & Bercuson [1992, s 20–21]). Det som är utmärkande för Sydafrika är istället den mycket ojämna fördelningen av sociala utgifter mellan raserna: 1986 spenderades drygt fyra gånger så mycket per capita på vita som på afrikaner inom utbildning, pensionssystem och hälsovård (Van der Berg [1990, s 6]). De vita har åtnjutit sociala förmåner långt över vad den sydafrikanska ekonomin rimligen kan erbjuda, vilket har möjliggjorts genom att den afrikanska befolkningens behov samtidigt har förbisetts.

Frågan är hur man ska gå till väga för att uppnå en rättvisare fördelning av de offentliga utgifterna. Att utöka resurserna så att alla medborgare når "vit" levnadsstandard är uteslutet av ekonomiska skäl – en tredubbling av de sociala utgifterna skulle krävas för att uppnå detta resultat inom hälsovårds-, utbildnings- och pensionsområdet (Mitra [1992, s 66]), något som den makroekonomiska situationen inte tillåter. Ett realistiskt tillvägagångssätt kräver därför med nödvändig-

het en kombination av ökad prioritet av eftersatta grupper och sänkt vit levnadsstandard.

De afrikanska gräsrotterna har starka ekonomiska förväntningar på ett demokratiskt samhälle samtidigt som den makroekonomiska situationen omöjliggör snabba och drastiska förbättringar. På sikt är tillväxt enda lösningen, men utan politisk stabilitet är tillväxutsikterna små. En av de svåraste utmaningarna för en framtida demokratisk regering blir därför oundvikligen att dämpa medborgarnas förväntningar. Levnadsvillkoren för afrikanerna måste dock förbättras tillräckligt för att undvika social oro, samtidigt som populistiska strategier måste avvisas för att den framtida ekonomiska tillväxten, och därmed möjligheterna till ett rättvisare samhälle, inte skall hotas.

Hur stora besparingar kan göras i samband med apartheidmaskineriets avveckling? Systemet baserades på en stor administrativ apparat där den rasbaserade uppdelningen av olika ansvarsområden ledde till en lång rad överlappande rutiner. Upprätthållandet av apartheidlagarna krävde också stora resurser till polis, domstolar, fängelser, tjänstemän etc. Hur stora besparingar som går att göra inom dessa områden är dock osäkert. Lönekostnaderna för administrationen av hemländerna och det rasuppdelade parlamentet motsvarade 3 procent av BNP 1985, vilket torde utgöra en övre gräns. Eftersom största delen av dessa utgifter gått till lärare och sjukvårdspersonal och överlappning inte existerar överallt, är det dock troligt att besparingarna i praktiken begränsas till 1–2 procent av BNP (Van der Berg [1991, s 80]).

Uppbyggnaden av hemlandssystemet har inneburit stora kostnader för befolkningsförflyttning, administrativa byggnader och infrastruktur. Särskilt kostsam har den industriella incitaments- och subventionspolitik som bedrivits gentemot hemländerna varit. Syftet har varit att bygga upp produktionen där för att und-

vika svart migration till städerna. Politiken har emellertid resulterat i en mycket ineffektiv resursanvändning. Här finns alltså ett visst utrymme för besparingar, men i relation till de kostnader som kommer att uppstå när bantustans skall integreras i ett demokratiskt Sydafrika, är dessa besparingar marginella.

Med de politiska förändringar som äg rum i södra Afrika, har förutsättningarna för en reduktion av försvarsutgifterna ökat. Politiska påtryckningar sedan den politiska scenen började förändras i landet har dock redan resulterat i nedskärningar. Från att ha utgjort 15,2 procent av de offentliga utgifterna på central nivå budgetåret 1989/90, svarade försvarsutgifterna för 9,8 procent 1991/92 och det är tveksamt om ytterligare minskningar kan förväntas (Republic of South Africa [1991, s 5.10, 1992, s 5.6]). Dessutom har de besparingar som gjorts i stort sett ätit upp av de ökade resurser som krävts för att upprätthålla lag och ordning i landet. Den höga brotts- och våldsfrekvensen utgör ett allvarligt hot mot det framtida välståndet i Sydafrika och trots nedskärningar i samband med apartheids avveckling kommer polisväsendet att kräva stora summor även fortsättningsvis. De besparingar som kan ske inom försvaret kan därför på sin höjd förväntas uppgå till 1 procent av BNP (Loots [1992, s 473]).

De besparingar som beräknas uppstå i samband med apartheids avveckling bör således inte överdrivas. Totalt sett torde de inte överstiga 3 procent av 1991/92 års BNP (Loots [1992, s 474]). Framförallt kommer de att te sig små i förhållande till de utgifter som krävs för att förbättra levnadsvillkoren för de svarta och utöka den sociala servicen.

Sydafrika befinner sig alltså i en situation där varken ökade skatteintäkter, omstrukturering av de offentliga utgifterna eller besparingar till följd av apartheids avveckling skapar tillräckligt utrymme för ett rättvisare samhälle. Ett alternativ skulle då kunna vara att finansiera en ök-

ning av de offentliga utgifterna genom en ökad statsskuld.

Statsskuldens del av BNP ökade från 27 procent år 1983 till 32 procent 1991. Räntebetalningarna ökade därmed sin andel av statens utgifter från 11,7 procent 1983 till beräknade 16,4 procent under budgetåret 1992/93.⁵ I ett internationellt perspektiv är detta inget alarmerande – motsvarande siffror för exempelvis Italien, Belgien och Grekland ligger inom intervallet 18–21 procent. Det är dock troligt att räntebördan fortsätter att stiga i Sydafrika och härmed begränsas utrymmet för såväl konsumtion som investeringar (Osborn [1992]). Problemet förstärks genom de begränsade möjligheterna att bredda skattebasen och de därmed små utsikterna att öka statsintäkterna. Högränteläget komplicerar situationen ytterligare genom att öka räntekostnaderna. I denna situation är risken stor att en ökad statsskuld underminerar förutsättningarna för en expansiv finanspolitik. Fortsatt upplåning bör således bedrivas med försiktighet.

Slutsatser

Under större delen av 1900-talet har den sydafrikanska ekonomin kännetecknats av hög tillväxttakt. På 1970-talet minskade dock tillväxttakten högst påtagligt och i dag är Sydafrikas näringsliv inne i en stagnationsfas. Samtidigt står landet inför det svåraste ekonomiska problemet under efterkrigstiden: att avskaffa rasdiskrimineringen och tillgodose behovet av en djupgående omfördelning av inkomster och förmögenheter från den vita minoriteten till den svarta majoriteten – samtidigt som

⁵ Det är räntor och amorteringar som varit orsak till budgetunderskottet. Det primära underskottet, dvs skillnaden mellan inkomster och totala utgifter exklusive lånekostnader, har varit litet eller negativt. Detta är givetvis ett resultat av högrantepolitiken under senare tid (Kahn [1991, s 61]).

tillväxten måste komma igång igen.

Detta kommer att bli svårt. ANC har att ta itu med en pedagogisk uppgift av gigantiska dimensioner: att förklara för sina fattiga gräsrotsmedlemmar att på kort sikt endast små inkomstfördelningar är möjliga. En varaktig, långsiktig och rättvis fördelning kan åstadkommas endast inom ramen för en växande ekonomi, men tillväxtens konturer avtecknas inte klart mot den sydafrikanska ekonomiska himlen. Detta sätter en gräns för vilka omfördelningar som är möjliga på kort sikt.

De enda omfördelningsmöjligheter som i princip står till buds just nu är de som går att göra via budgetens utgiftssida, givet statens intäkter. Det sydafrikanska skattesystemet är uppbyggt på ett sätt som gör det omöjligt att öka intäkterna utan att ekonomin växer och att öka statens upplåning är knappast att tänka på. Ett par procent av BNP är i princip allt som går att omfördela. Sydafrikas fördelningsproblem är därför i långa stycken ett tillväxtproblem. Ekonomins hjul måste fås att snurra fortare om socialt missnöje skall kunna undvikas under 1990-talet.

Referenser

- Dagut, M B, [1978], "The Economic Effect of the Oil Crisis on South Africa". *South African Journal of Economics*, Vol 46, s 23-35.
- EIU (Economist Intelligence Unit) [1992a], *South Africa Country Profile 1992/93*. London.
- EIU (Economist Intelligence Unit) [1992b], *South Africa Country Report No 4 1992*. London.
- Financial Times*, [1992], "Battle to End the Economic Civil War". 5 juni 1992.
- Hobart Houghton, D, [1973], *The South African Economy*. Tredje uppl. Oxford University Press, Cape Town.
- Kaempfer, W H & Lowenberg, A D, [1992], *International Economic Sanctions. A Public Choice Perspective*. Westview Press, Boulder.
- Kahn, B, [1991], "Deficit Financing and Redistribution in South Africa". I Moll, P, Nattrass, N & Loots, L (red), *Redistribution: How Can it Work in South Africa?*, s 58-73. David Philip, Cape Town.
- Lachman, D & Bercuson, K, [1992], "Economic Policies for a New South Africa". IMF Occasional Paper No 91, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Lewis, W A, [1954], "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol 22, s 139-191.
- Lewis, W A, [1955], *The Theory of Economic Growth*. George Allen & Unwin, London.
- Lewis, W A, [1958], "Unlimited Labour: Further Notes", *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol 26, s 1-32.
- Lipton, M, [1985], *Capitalism and Apartheid. South Africa, 1910-84*. Gower/Temple Smith, Aldershot.
- Little, I, Scitovsky, T & Scott, M, [1970], *Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study*. Oxford University Press, London.
- Loots, L, [1991], "A Tax Strategy for Redistribution". I Moll, P, Nattrass, N & Loots, L (red), *Redistribution: How Can it Work in South Africa?*, s 39-57. David Philip, Cape Town.
- Loots, L, [1992], "Budgeting for Post-Apartheid South Africa". I Moss, G & Obery, I (red), *South African Review 6: From 'Red Friday' to CODESA*, s 459-477. Ravan Press, Johannesburg.
- Lundahl, M, [1978], "Rasdiskrimineringens ekonomi: den sydafrikanska tillväxtprocessen". I *En utopisk världsordning och andra essäer om ekonomisk utveckling och underutveckling*, s 145-164. Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Lundahl, M, [1991], "Staples Trade and Economic Development". I *EFI Yearbook 1991*, s 66-86. Ekonomiska forskningsinstitutet, Stockholm.
- Lundahl, M, [1992], *Apartheid in Theory and Practice: An Economic Analysis*. Westview Press, Boulder.
- Lundahl, M, Fredriksson, P & Moritz, L, [1992], "South Africa 1990: Pressure for Change". I Lundahl, M, *Apartheid in Theory and Practice: An Economic Analysis*, s 293-358. Westview Press, Boulder.

- Lundahl, M & Ndlela, D B, [1980], "Land Alienation, Dualism, and Economic Discrimination: South Africa and Rhodesia". *Economy and History*, Vol 23, s 106–132.
- McCarthy, C L, [1988], "Structural Development of South African Manufacturing Industry". *South African Journal of Economics*, Vol 56, s 1–23.
- McGrath, M D, [1990], "Income Redistribution: the Economic Challenge of the 1990s". I Schrire, R, *Critical Choices for South Africa: An Agenda for the 1990s*, s 92–108. Oxford University Press, Cape Town.
- Mitra, R, [1992], "Public Expenditure and Finance Issues in South Africa". World Bank, Washington D C.
- Moll, T C, [1989], " 'Probably the Best Laager in the World': The Record and Prospects of the South African Economy". I Brewer, J D (red), *Can South Africa Survive? Five Minutes to Midnight*, s 136–64. Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
- Nattrass, J, [1981], *The South African Economy: Its Growth and Change*. Oxford University Press, Cape Town.
- Nattrass, J, [1988], *The South African Economy: Its Growth and Change*. Andra uppl. Oxford University Press, Cape Town.
- Osborn, E, [1992], "The Public Debt Trap". I *Nedbank Guide to the Economy*, May 1992. Nedbank, Johannesburg.
- Race Relations Survey*, [1992], *Race Relations Survey 1991/92*. South African Institute of Race Relations, Johannesburg.
- Republic of South Africa, Department of Finance [1991], *Budget Review 20 March*. Cape Town.
- Republic of South Africa, Department of Finance [1992], *Budget Review 18 March*. Cape Town.
- SACOB (South African Chamber of Business), [1990], *Economic Options for South Africa. A South African Chamber of Business View*. 20 September. Tryckort saknas.
- South African Reserve Bank, [1991], *Annual Economic Report 1991*. Tryckort saknas.
- South African Reserve Bank, [1992], *Annual Economic Report 1992*. Tryckort saknas.
- Southern African Economist*, [1992], "Not Enough Jobs to Go around". December 1992/January 1993.
- Southern African Economist*, [1993], "Gold Price at a Seven Year Low". February 1993.
- Unterhalter, E, [1987], *Forced Removal. The Division, Segregation and Control of the People of South Africa*. International Defence and Aid Fund for Southern Africa, London.
- Van der Berg, S, [1990], "Towards an Alternative Budget: Reallocating Social Expenditure". Paper delivered at the Cape Colloquium on Redistribution and Growth in a Post-Apartheid South Africa, Somerset West, 2–4 November 1990. University of Stellenbosch.
- Van der Berg, S, [1991], "Redirecting Government Expenditure". I Moll, P, Nattrass, N & Loots, L (red), *Redistribution: How Can it Work in South Africa?*, s 74–85. David Philip, Cape Town.
- Wilson, F & Ramphela M, [1989], *Uprooting Poverty: The South African Challenge*. W W Norton & Company, New York och London.