

# Hur går det för våra afrikanska biståndsländer?\*

*1999 tillsatte regeringen en parlamentarisk utredning om Sveriges politik för global utveckling. Denna utredning skall granska samtliga "relevanta" områden. Ett sådant område är ländervalet. Vilka länder skall svenskt utvecklingsbistånd ges till? Skall vi fortsätta att ge bistånd till länder som inte gör något åt utvecklingshämmande institutioner och som för en makroekonomisk politik som försvårar tillväxt och utveckling? Artikeln granskar utvecklingen i de viktigaste av våra afrikanska biståndsländer och drar slutsatsen att den politik som förts i de flesta av dem i högsta grad aktualiserar frågan om vilka länder som bör få svenskt bistånd i framtiden.*

Det finns knappast någon utvecklingsekonomisk fråga som stötts och blötts lika mycket som frågan om vilka principer som skall styra utvecklingsbiståndet. De flesta deltagarna i debatten är överens om att biståndet måste vara effektivt, men där upphör också samsynen. Det senaste "tunga" inlägget utgörs av Världsbankens *Assessing Aid* [1998], där huvudslutsatserna är att det krävs fungerande inhemska institutioner och en stabil makroekonomisk policymiljö för att biståndet skall kunna fungera. I så fall blir ländervalet centralt. Det tjänar inget till att *ex ante* ställa krav om institutioner och politik, eftersom det inte går att få några garantier att kraven hörsammas, utan bistånd bör ges endast till sådana länder som *redan* har bevisat att de klarar kraven. Reformerna kan knappast köpas i förväg – möjligen belönas i efterhand.

Världsbankens analys har rönt en hel

MATS LUNDAHL är professor i utvecklingsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har forskat bland annat om den ekonomiska utvecklingen i ett antal afrikanska länder.

del kritik, framför allt på metodologiska grunder (se t ex Hansen & Tarp [2000], Isaksson & Keller [1999]). Icke desto mindre menar även kritikerna att det är svårt att komma bort från det faktum att såväl *viljan* att reformera ineffektiva strukturer (vad som på biståndsnewspeak kallas att "äga" reformerna) som den makroekonomiska politiken spelar stor roll för vad biståndet kan åstadkomma. En ökning av biståndet får bättre resultat i termer av tillväxt om den ekonomiska politiken är rätt (Hansen & Tarp [2000]).

Med mer eller mindre jämna mellanrum utvärderas och utreds det svenska biståndet för att det skall bli "bättre" i någon mening. Nu är det dags igen. En parlamentarisk utredning om Sveriges politik för global utveckling har tillsatts (Dir. [1999:80]). Den skall i princip belysa samtliga "relevanta områden".

Denna utredning får inte blunda för ländervalsproblematiken. Svensk biståndsdebatt har i alltför stor utsträckning handlat om enprocentsmålet. Att uppfylla detta mål kan möjligvis befrämja våra folkval-

\* Jag är tacksam för konstruktiva synpunkter från Carl B Hamilton, som dock inte skall lastas för innehållet.

das goda nattsömn, men det skulle vara högst olyckligt om biståndet återigen blir storleksfixerat och frågorna om konsekvenser och effektivitet på mottagarsidan ignoreras. Storleken betyder som bekant inte allt, utan hur de medel som faktiskt anslås allokteras kan vara väl så viktigt. Även om det råkar vara så att bistånd kan bidra till tillväxt och utveckling också i länder som för en dålig ekonomisk politik (Hansen & Tarp [2000]) är det på intet sätt givet att det är just dessa länder som bör prioriteras. En sådan argumentation blir lätt absurd. Utgångspunkten måste vara att biståndet skall sättas in där det har högst avkastning definierad i termer av de kriterier som styr biståndet. Vill man göra något annat måste man klart redovisa *varför* man inte väljer att följa grundprincipen.

Det övergripande målet för det svenska biståndet är fattigdomsbekämpning (Dir. [1999:80]) och det är därmed svårt att komma bort från den gamla klyschan att biståndet behövs bäst där det fungerar sämst, men detta konstaterande får inte bli till en ursäkt för att pengar skyfflas in där de absolut inte gör någon nytta utan i värsta fall endast bidrar till att skadliga institutioner (och regeringar) kan fortleva och en felaktig ekonomisk politik kan fortsätta. Bistånd uppvisar en betydande grad av funktibilitet, dvs det ges i princip för ett visst ändamål, men bidrar i praktiken till något annat, t ex till att andra medel frigörs för krig och vapenköp eller för att stoppas i fickorna på korrupta härskare. Funktibilitetsproblemet är i sin tur intimt sammankopplat med frågan om biståndets former.

I denna artikel skall vi, med utgångspunkt från ovanstående, helt enkelt se på vilken politik som förts i några viktiga svenska biståndsländer i Afrika, i huvudsak under 1990-talet, för att få en uppfattning om vi valt "bra" eller "dåliga" länder i detta avseende. Länderna presenteras i den ordning som ges av deras bruttonationalinkomst per capita (World Bank [2000, s 230-31, 272]) med de fattigaste först.

## Etiopien

Etiopien är det land i världen som har den lägsta per capitainkomsten: 100 dollar, 1998. När Mengistu föll 1991 hade sjutton år av marxism-leninism, militärdiktatur och inbördeskrig förstört ekonomin (Hansson [1993]). Staten ägde de viktigaste produktionsmedlen och det officiella marknadssystemet hade i stort sett upphört att fungera. Utrikeshandeln var statsreglerad och valutan starkt övervärderad. Jordbruksproduktionen föll och därmed också den genomsnittliga näringsstandarden. Handelsbalansen och statsbudgeten uppvisade stora underskott. Per capitainkomsten sjönk.

Efter Mengistus fall påbörjades en serie politiska och ekonomiska reformer (Hansson [1999a]). De viktigaste makroekonomiska indikatorerna började peka uppåt. BNP växte med i genomsnitt 7 procent per år fram till 1997/98. Budgetunderskottet och handelsbalansunderskottet minskade och valutareserven, som i stort sett hade varit tom, började byggas upp. Inflationen höll sig i huvudsak under tioprocentnivån, men siffrorna varierade kraftigt.

Regleringsekonomin började brytas ner, men endast ofullständigt. Statsägda företag privatiserades, men en del företag kontrolleras fortfarande av det regerande partiet, och den investeringslag som infördes diskriminerar i viss utsträckning mot utländskt ägande. Även det geografiska decentraliseringsprogram som lanserades för att minska Addis Abebas ekonomiska dominans lämnar mycket övrigt att önska. Statsutgifterna är fortfarande koncentrerade till huvudstaden och risken är stor att de icke-agrara näringsgrenarna även i fortsättningen kommer att återfinnas företrädesvis där, medan resten av landet fortsätter att vara ett agrart hinterland.

Det är dock det krig med Eritrea som bröt ut 1998 och som först nyligen avslutats som utgör det främsta hotet mot framtida framsteg. Detta krig har gjort det svårt att konsolidera och fördjupa reformprocessen. Statsbudgeten har koncentre-

rats på vapen, ammunition och soldater, och Etiopien har gradvis glidit tillbaka mot den utvecklingsnivå där reformerna startade 1991.

## Guinea-Bissau

I Guinea-Bissau (med en BNI per capita på 160 dollar 1998) kännetecknades fram till 1986 den ekonomiska politiken av långtgående centralisering, planering och priskontroller – en politik som resulterade i varubrist, ineffektivitet, en starkt övervärderad valuta, en så gott som tom valutareserv, en utlandsskuld som närmade sig BNP i storlek och hög inflation (Alvesson & Zejan [1993]). Det blev därför nödvändigt att lägga om den ekonomiska kursen med hjälp av ett strukturanpassningsprogram.

Syftet med detta program var att stärka exportförmågan genom devalvering, prisliberalisering, budgetdisciplin och en i största allmänhet restriktiv ekonomisk politik. Produktionen i den formella ekonomin ökade troligen under senare halvan av 1980-talet, men vad som hände i den stora informella sektorn är ytterst osäkert (Aguilar & Stenman [1994]). I början av 1990-talet led landet svårt av bristande finans- och penningpolitisk disciplin, vilket ledde till att Världsbanken sköt upp biståndsutbetalningarna (Aguilar & Zejan [1992]). Två ytterligare strukturanpassningsprogram följde, och från mitten av 1990-talet ökade reformtakten i ekonomin påtagligt.

Resultaten av dessa program verkar i huvudsak ha varit positiva. Under 1990-talet växte Guinea-Bissaus ekonomi snabbare än de flesta andra ekonomier i Västafrika (Aguilar & Stenman [1997]) och tecken på tilltagande makroekonomisk stabilitet kunde skönjas. Landet hade stöd av de internationella biståndsgivarna. (Guinea-Bissau var mycket starkt beroende av utländskt bistånd (Svedberg, Ekman & Olofsgård [1995]).) Reformprocessen accelererade efter en demokratibefrämjande regeringsombildning 1997. Även om Guinea-Bissau var en av Afrikas

fattigaste och mest ojämlika nationer, hade landet slagit in på en väg som av omgivningen uppfattades som positiv, kännetecknad av ökad budgetdisciplin, minskad inflation och en förbättrad skuld-situation.

Perspektivet skulle emellertid snart komma att ändras. I juni 1998 gjorde armén uppror och inbördeskrig bröt ut. Exakt vad kriget, som slutade i februari 1999, har ställt till med i ekonomiska termer är ännu inte känt, men den urbana infrastrukturen har fått betydande skador och jordbruket har fått känna på effekterna av transportavbrott och brist på service från städerna. Utrikeshandeln har minskat och utbildade nyckelpersoner har emigrerat (Kovsted & Tarp [1999], Aguilar & Stenman [1999a]). Nu står Guinea-Bissau inför uppgiften att återuppbygga vad som har förstörts. Att kriget inneburit flera steg tillbaka i den ekonomiska utvecklingen är självklart. Frågan är bara hur många.

## Eritrea

Efter trettio års kamp blev Eritrea (BNI/capita 200 dollar) självständigt 1993, två år efter Mengistus fall. Efter sig hade Mengistu lämnat ett starkt centraliserat ekonomiskt system, men inte den administration som en centraldirigering skulle ha krävt. Den statliga inblandningen var stark på i stort sett alla vitala områden. De officiella marknadspriserna var reglerade, det statliga ägandet var betydande utanför jordbrukssektorn och staten var en viktig producent av industrivaror. Det existerade heller inga ordentliga incitament att producera, eftersom ekonomin i stort sett var sluten och få importvaror fanns att tillgå. När självständigheten kom var Eritreas ekonomi helt enkelt körd i botten (Hansson [1999b]).

Det reformpaket som introducerades gick ut på att avveckla centraldirigeringen och skapa en marknadsekonomi med privat ägande. Utrikeshandeln liberaliserades, en egen valuta infördes och de existerande valutareglerna luckrades upp. Privatiseringen har emellertid visat

sig gå trögt och de makroekonomiska indikatorerna ger ett blandat intryck, med ett budgetunderskott som (före bistånd) har legat mellan 20 och 30 procent av BNP och en betalningsbalans som visat tecken på att försämrats över tiden, medan inflationen har hållit sig strax över 8 procent i genomsnitt. BNP växte mellan 1992 och 1997 med 5 procent per år (Hansson [1999b]).

Allt detta tillhör emellertid på ett sätt historien. Kriget med Etiopien blev till en enorm börda för den svaga ekonomin. Enligt vissa källor spenderades nästan 45 procent av BNP på militärutgifter och BNP per capita föll drastiskt (Hansson [1999b]). Det är en öppen fråga om inte utvecklingen i Eritrea härigenom har försenats med många år, kanske årtionden.

### Tanzania

Även Tanzania (BNI/capita 210 dollar) vred under perioden 1967-86 det ekonomiska systemet i riktning mot planering och reglering. Detta ledde till en akut valutakris redan 1979 (Eriksson & Lundahl [1990]). Ekonomin klarade inte av att anpassa sig när den utsattes för externa chocker (oljeprishöjningar, försämrade bytesvillkor och krig med Uganda). Prismekanismen var delvis satt ur funktion, administrativa kontroller reglerade tilldelningen av kapital, konsumtionsvaror och valuta. Privata aktiviteter hölls tillbaka och statligt, ineffektivt, företagande sköts i förgrunden. Resultatet var obalans, både extern och intern, fallande levnadsstandard och varubrist.

Reformansträngningar påbörjades redan under förra halvan av 1980-talet, men de ledde inte till avsett resultat därför att åtgärderna (importliberalisering och exportstöd) var otillräckliga och därför att Nyerere vägrade att göra upp med IMF. Det var inte förrän 1986 som en sådan uppgörelse kom till stånd och ett Economic Recovery Programme (ERP), grundat på liberalisering, avreglering och stabilisering, kunde läggas fast med finansiellt stöd från de internationella biståndsga-

nen. De resultat som hade uppnåtts när ERP hade slutförts 1989 var blandade. Tillväxten hade ökat men man hade misslyckats med att stabilisera ekonomin (Lundahl [1993, kap 4]).

Reformansträngningarna fortsatte under 1990-talet (Eriksson Skoog & Danielson [1999]). Resultaten har till synes varit goda. BNP per capita har växt med en procent per år i genomsnitt och sedan 1996, när ett system där utgifter måste täckas med kontantintäkter infördes, har statsbudgeten uppvisat överskott. Bytesbalansunderskottet har reducerats och inflationstakten har sjunkit. Därmed är emellertid inte allt gott och väl. De privata investeringarna har minskat och, ännu viktigare, den mjuka budgetrestriktion som under lång tid kännetecknat de statliga företagen (Eriksson Skoog [1998]) finns kvar. När underskott uppstår griper staten in och räddar enheter som annars skulle ha gått i konkurs. Frågan uppstår om de reformansträngningar som görs i första hand företas för att få utländskt bistånd eller om reformviljan är genuin (Eriksson Skoog & Danielson [1999]). De tanzaniska ledarna har inte visat prov på någon större vilja att släppa kontrollen över ekonomin, vilket lätt tenderar att leda till privilegiejakt, korruption och fortsatt ineffektivitet.

### Moçambique

Ett av de få av våra afrikanska biståndsländer som det gick någorlunda bra för under 1990-talet var Moçambique (Falck [1999]) (BNI/capita 210 dollar). Landet har haft en hög tillväxttakt: i genomsnitt 7 procent per år 1987-97. Landet har vidtagit alla de standardreformer som brukar sammanfattas under begreppet *The Washington Consensus* (Williamson [1994]). Makroekonomisk stabilitet har uppnåtts. Inflationen har sjunkit till ensiffernivå och de tidigare alltför låga räntesatserna har tillåtits stiga. Däremot har man misslyckats med att få bukt med budgetunderskottet, som trots ökade skatteintäkter regelmässigt uppgår till mellan 20 och 30 pro-

cent av BNP och som måste täckas av bistånd. Utrikeshandeln har liberaliserats, genom tullsänkningar, valutan har devalverats och den svarta valutamarknaden har försvunnit. Tre fjärdedelar av alla statsföretag, som tidigare kunde arbeta i skydd av en mjuk budgetrestriktion, har privatiserats eller avvecklats.

I början av 2000 såg läget hoppfullare ut än på länge för Moçambique. I dag är situationen radikalt annorlunda. Genom en grym nyck av vädrets makter har stora delar av landet förvandlats till ett katastrofområde och hundratusentals människor har tvingats lämna sina hem och har blivit av med allt de ägde. Belastningen på statsfinanserna under den närmaste framtiden kommer att bli stor och Moçambique kommer att vara mer beroende av utländskt bistånd än någonsin tidigare. Förhoppningsvis kommer det att vara möjligt att fortsätta på reformvägen även framdeles, men lätt kommer det inte att bli. Mellan 80 och 90 procent av befolkningen är sysselsatt inom jordbruket och det återstår att se hur stora skador som vållats just i denna sektor. Under alla omständigheter kommer tillväxten att bli lägre under de närmaste åren (*Svenska Dagbladet* [2000]).

## Uganda

Ett annat land som det gått förhållandevis bra för under 1990-talet är Uganda (BNI/capita 320 dollar). Under Idi Amins skräckvälde (1971-79) föll BNP, efter att under 1960-talet ha ökat med 5,6 procent per år (Kayizzi-Mugerwa [1993]). Allt var dock inte Amins fel. Oljekrisen, den internationella recessionen och fluktuationer i landets bytesförhållanden gjorde också sitt. Höga militärutgifter, plundring och korruption och en vanvetting ekonomisk politik var emellertid de främsta orsakerna till att ekonomin till sist så gott som kollapsade. Under 1980-talet följde så en ojämn återhämtning. Ekonomin började växa igen, inflationstakten sjönk och sparandet ökade. Budgetunderskottet bestod emellertid.

Över tiden har de positiva effekterna av de reformer som inleddes på 1980-talet förstärkts (Bigsten [1999]). Även Uganda använder sig numera av en kontantbaserad, balanserad budget, men då uppgår, väl att märka, intäkterna inte till mer än 11-12 procent av BNP, vilket betyder att landet fortfarande är starkt biståndsberoende (dock mindre än tidigare). Det existerar också en del frågetecken om utgifterna verkligen gynnar dem de avser att gynna. På utrikeshandelssidan har tullnivåerna minskat, men exporten av industrivaror har svårt att komma igång. Konkurrensen på de inhemska marknaderna har ökat genom att utrymmet för statsföretagen har krympt.

Utlandsskulden har reducerats via Världsbankens och IMF:s program för högt skuldsatta länder, vilket gör det lättare för regeringen att använda budgeten för utvecklingsändamål. Samtidigt finansieras investeringarna i ökande grad via inhemskt sparande. Tillväxttakten uppgick mellan 1987 och 1997 till mellan 5 och 10 procent per år, men det är troligen trots detta för tidigt att tala om självbärande tillväxt. Det största problemet ligger antagligen på det politiska planet, i statsmaskineriet, som fortfarande inte nått den grad av effektivitet som krävs vad beträffar lag och ordning, investeringssäkerhet och tydlighet och insyn i den privatiseringsprocess som pågår.

## Kenya

Kenya (BNI/capita 330 dollar) är ett land med lång erfarenhet av ekonomiska reformer. Ett strukturanpassningsprogram infördes redan 1980, men de resultat som uppnåddes under den följande tioårsperioden var tämligen kläna. En starkt bidragande orsak till detta var att regeringen var ovillig att genomföra sådana reformer som på något sätt hotade (den politiska och byråkratiska) elitens position (Bigsten [1993]).

Som en följd av 1980-talets misslyckanden måste Kenya göra ett nytt reformförsök 1992, med stöd av IMF. Inte heller

1990-talet kan emellertid sägas ha varit lyckosamt i reformhänseende (Levin & Ndung'u [1999]). Korruption och ovilja att helhjärtat genomföra överenskomna förändringar ledde till friktion mellan den kenyanska regeringen och de multilaterala biståndsgivarna, med följd att biståndet frystes såväl 1992 som 1997, ett tillstånd som fortfarande råder. Liberaliseringen av utrikeshandeln har inte fungerat, stabiliseringspolitiken har varit inkonsistent med förändringarna på utrikeshandelssidan och exportörerna har inte fått mycket stöd. Liberaliseringen av de finansiella marknaderna har gått trögt, liksom liberaliseringen av arbetsmarknaden, vilket har hållit tillbaka sysselsättningen och förvärrat situationen för fattiga grupper. Varken finanspolitiken eller penningpolitiken har uppvisat något större mått av disciplin. Investeringarna saknar förtroende för den ekonomiska politiken och tillväxten förblir låg. Ekonomisk-politiskt innebär 1990-talet en tillbakagång. Medan det i början av årtiondet gick att hävda att balansrubningarna inte var allvarligare än att det gick att komma tillbaka till en hållbar situation (Bigsten [1993]) kan man idag fråga sig om inte det usla styrelseskick som Kenya varit utsatt för därefter har gjort situationen alltmer ohållbar. När viljan saknas går det inte att genomföra några effektiva reformer.

## Zambia

Även Zambia (BNI/capita 330 dollar) tillhör katastroffallens skara. Under 1960-talet lades kursen om från en på koppar baserad exportorienterad strategi till importsubstitution inom industrin och ökad självförlit. Under det följande decenniet avslöjades svagheter i denna strategi av oljekrisen. En period av ekonomisk nedgång som fortsatte under 1980-talet inleddes (Andersson & Kayizzi-Mugerwa [1993]). Den nya regering som tog över 1991, efter trettio år av Kaundastyre, lovade att genomföra en serie reformer: handelsliberalisering, privatisering, avveckling av pris- och valutaregleringar

samt en bantning av den statliga sektorn (Kayizzi-Mugerwa [1999]).

Under de första tre åren fungerade reformprogrammet relativt väl, men därefter har politiska faktorer helt tagit överhanden (Bigsten & Kayizzi-Mugerwa [2000]). Korruption och bristande respekt för mänskliga rättigheter, förbudet för Kaunda att ställa upp i 1996 års val och undantagstillståndet året därpå minskade det internationella givarsamfundets förtroende för Zambia så katastrofalt att embargo på biståndsutbetalningar måste införas 1996. Privatiseringsprocessen urartade och de mest attraktiva företagen överfördes direkt till de styrande politikererna. Det statliga kopparbolaget har tömts på tillgångar i stället för att säljas.

De makroekonomiska indikatorerna ger ingen vacker bild av 1990-talet. Budgetunderskottet ökade sexfaldigt i relation till BNP under ett par år i början på årtiondet. Eftersom det finansierades genom en ökning av penningmängden ökade inflationen snabbt till 200 procent. Produktionsvärdet per capita minskade med ungefär 3 procent per år i genomsnitt mellan 1991 och 1997 och industrisektorn hade svårt att göra sig gällande mot importvaror. Det blev nödvändigt att, på samma sätt som Tanzania, gå över till en kontantbaserad budget, vilket bidrog till att pressa ner inflationen. På de allra senaste åren har också relationerna till biståndsgivarna förbättrats. Trots detta är det omöjligt att dra andra slutsatser av 1990-talet än att detta fuskades bort av själviska politiker.

## Angola

I början av 1990-talet var Angola (BNP/capita 340 dollar) ett annat land som hade att ta itu med konsekvenserna av att de styrande hade valt att centralplanera ekonomin (Aguilar & Zejan [1993]). Detta hade fortgått ända sedan landets självständighet 1975. Ekonomin hade körts i botten av vanvettiga ideologiska principer. Växelkursen och priserna var kontrollerade. Staten hade monopol på

utrikeshandeln och alla viktiga företag hade nationaliserats. BNP per capita visade en nedåtgående trend, liksom näringsstandarderna och industriproduktionen. Det var i stort sett endast oljeproduktionen som avvek från detta mönster. Regeringsekonomin hade skapat parallella och svarta marknader, en grotesk övervärdering av valutan bromsade oljeexporten och lönekontroller minskade incitamenten att arbeta och producera. Budgetunderskottet låg runt 15-20 procent av BNP och finansierades av sedelpressarna, med hög inflation som följd.

Angolas ekonomiska historia under 1990-talet kan summeras i två ord: inbördeskrig och vanstyre (Aguilar & Stenman [1999b]). Tre fredsöverenskommelser har misslyckats. Detta har å ena sidan dragit resurser från produktiva aktiviteter till direkt destruktiv användning. Å andra sidan har det bidragit till en koncentration av den ekonomiska makten. Det ekonomiska vanstyret har yttrat sig i ett budgetunderskott på nästan 19 procent av BNP, 1998, ett stort flöde av statliga intäkter och utgifter utanför budgeten, mycket höga prisstegringar (stundtals hyperinflation), stora betalningsbalansproblem och ökad utlandsskuld. De förhoppningar om en förbättring av ekonomin som fanns i början av 1990-talet har kommit på skam. Angolas ekonomiska kris fortsätter och nyckeln till den fortsatta krisen finns i kriget. Landets rikliga oljeresurser kan läggas till grund för ekonomiska reformer, men den politiska viljan att få till stånd en politisk lösning av kriget saknas.

## Zimbabwe

Zimbabwe (BNI/capita 610 dollar) blev självständigt 1980. Under det tidiga 1970-talet hade tillväxttakten varit förhållandevis hög, men en recession inträdde under andra halvan av detta årtionde. Vid självständigheten var förhoppningarna om en snabb återhämtning starka, men de kom snabbt på skam och BNP växte inte mer än med en procent per år under 1980-talet. Resultatet var att BNP per capita 1990 låg

ungefär 10 procent under motsvarande siffra femton år tidigare (Durevall [1993]).

En av de främsta orsakerna till den låga tillväxten var att möjligheterna till importsubstitution i stort sett hade uttömts. Zimbabwe tvingades därför anta ett strukturanpassningsprogram i slutet av 1990, med makroekonomisk stabilisering, handelsliberalisering, privatisering, avreglering och marknadsprissättning som mest framträdande drag. Detta program implementerades emellertid endast halvhjärtat (Durevall [1999]). Valutareglerna avvecklades under loppet av tre år, medan det tog lika många år till innan tullstrukturen hade reformerats. Regeringen misslyckades med att skära ner budgetunderskottet i den takt man hade beräknat och inflationstakten ökade i stället för att minska. Privatiseringen gick trögt och de statliga företagen började gå med förlust från 1998. Till detta kom rena policymisstag som återinförande av priskontroll och annonsering av en konfiskatorisk jordreform. Detta, tillsammans med exportsvårigheter, skapade åter makroekonomisk instabilitet och tillväxtsiffrorna misslyckades att nå upp till den planerade nivån.

Orsakerna till den dåliga tillväxten är inte riktigt klara, men det förefaller som om handelsliberaliseringens omedelbara effekter snarast var att förvärpa bytesbalansen och tvinga de inhemska industriproducenterna att investera i nytt kapital för att klara konkurrensen med kvalitativt överlägsna importvaror, utan att kunna öka sin produktion, samtidigt som ett antal felaktiga investeringsbeslut gjordes. Till detta kommer ett allmänt sett allt sämre politiskt styre, som inte i tillräcklig utsträckning har satsat på att stödja industrisektorn utan föredragit att ta politiska poäng via en oövertänkt, populistisk jordreform och valt att engagera sig militärt i Kongo.

## Kap Verde

Ytterligare ett exempel på hur strävan att upprätta en mer eller mindre centraldiri-

gerad ekonomi förr eller senare tvingar fram reformer ges av Kap Verde (BNI/capita 1060 dollar), som 1991, efter femton års socialiststyre och efter att ha infört ett flerpartisystem, påbörjade en process som syftade till att gradvis minska statsdirigeringen och stärka och utöka den privata sektorn (Bourdet [1999]). Tanken var att staten i första hand skulle ägna sina krafter åt stabiliseringspolitiken medan resursallokeringen i princip skulle lämnas åt marknadskrafterna. För att öka konkurrensen på varu- och faktormarknaderna har priskontrollerna avskaffats utom på baslivsmedel, statsföretag antingen likviderats eller överförts i privat ägo, importen liberaliserats och flexibiliteten på arbetsmarknaden ökats.

Det går emellertid inte att hävda att reformprogrammet har varit en odelad framgång. Mycket av det som gjorts har varit halvhjärtat och på viktiga punkter har den politik som förts gått stick i stäv med reformsträvandena. Allra viktigast är att den statliga inblandningen i ekonomin (statsutgifternas andel av BNP) har mer än fördubblats och att budgetunderskottet har ökat i stället för att minska, vilket i sin tur har lett till ökad statlig skuldsättning. Det har också varit svårt att absorbera den växande arbetskraften i den formella sektorn. Tillväxttakten i BNP har legat på strax över 3 procent per år (1991-97) – knappast någon imponerande siffra, men den förklaras till stor del av torka som hållit nere jordbruksproduktionen. Sekundär- och tertiärsektorerna har växt snabbare och inom exporten märks en förskjutning från råvaror till arbetsintensiva industrivaror.

### Namibia<sup>1</sup>

Makroekonomiska indikatorer ger en relativt positiv bild av Namibia (BNI/capita 1940 dollar) under 1990-talet. BNP ökade med i genomsnitt nästan 3,5 procent per år mellan 1990 och 1998. Budgetunderskottet är inte alarmerande högt: 4,5 procent av BNP 1998, och inflationen låg runt 10 procent under 1990-

talet. Bytesbalansen har visat överskott, som dock främst har berott på transfereeringar från SACU (Southern African Customs Union), där Namibia ingår tillsammans med Sydafrika, Botswana, Lesotho och Swaziland (Bank of Namibia [1999], World Bank [2000, s 25]).

Att de makroekonomiska indikatorerna är fördelaktiga betyder emellertid inte att det inte finns problem i den namibiska ekonomin. Denna karakteriseras av en hög grad av dualism. Nästan 40 procent av befolkningen befinner sig under den nationella fattigdomslinjen. Inkomstfördelningen är en av de snedaste i världen (*Africa Recovery* [1999, s 22]). De vita är betydligt rikare än de svarta. De senare bor företrädesvis i norr, medan de flesta arbetstillfällena finns i söder, på de största jordbruken och i gruvorna. Råvarubaserade näringar (jordbruk, boskap, fiske, gruvor) svarar för nästan all export.

Namibia har en stor offentlig sektor. Denna har utsatts för en hel del kritik. Nästan hälften av alla statsutgifter går till löner. Landet har också ett antal statsföretag som både är kostsamma för statsbudgeten och utgör konkurrenshinder för privata företag. Härtill kommer Namibias högst dubiösa engagemang i inbördeskriget i Kongo. Utgifterna har en stark tendens att överstiga de budgeterade nivåerna och regeringen har haft svårt att skära ner dem (*Africa South of the Sahara* [1999]).

Regeringspartiet, SWAPO, har anklagats för maktmissbruk och koncentration av besluten till en liten, sluten elit. Detta inte minst efter att ha genomdrivit den förändring av konstitutionen som gjorde det möjligt att omvälja den sittande presidenten, Sam Nujoma, för en tredje period, 1999. Även anklagelser om korruption förekommer och de utredningar som har tillsatts har alla dragit ut på tiden och de ansvariga har ofta klarat sig utan påföljder.

<sup>1</sup> Jag är tacksam mot Hans Falck för uppgifterna om Namibia.



## Sydafrika

Början av 1990-talet var en optimismens tid i Sydafrika (BNI/capita 2880 dollar). Apartheidsystemet var på väg ut och demokratin på väg in. Ekonomin, som hade gått igenom ett och ett halvt decennium av stagnation, kontraktion och fallande per capitainkomst, hade i maj 1993 äntligen börjat visa tecken på återhämtning.

Situationen var emellertid inte enkel. ANC stod inför uppgiften att efter valsegern 1994 tillfredsställa alla de uppdamda behov och krav som hade ackumulerats av den afrikanska majoriteten under nationalisternas maktinnehav. Ett *Reconstruction and Development Programme* formulerades, inriktat på sådana basbehov som sjukvård, utbildning, bostäder, vatten, avlopp, elektricitet å ena sidan och sysselsättning å den andra. Samtidigt kunde man konstatera att jordbruket (det "vita") hade levt på subventioner, att gruvsektorn, och då i synnerhet guldgruvorna, hade höga kostnader och låg produktivitet, att industrin hade levt i en skyddad verkstad och inte var internationellt konkurrenskraftig, samt att den ekonomiska politik som förts knappast var tillväxtinriktad (Lundahl & Moritz [1993]).

Tyvärr tvingas man dra slutsatsen att de resultat som hittills uppnåtts inte har nått fram till de högt ställda målen. Redan 1996 tvingades den samlingsregering som då ledde landet revidera den makroekonomiska politiken, eftersom det stod klart att den byggde på orealistiska förutsättningar. Därefter har ansträngningarna i allt högre utsträckning kommit att inriktas på tillväxt. Den nuvarande ANC-ledda regeringen arbetar med antagandet att en på stabilisering baserad ekonomisk politik skall sända sådana signaler till inhemska och utländska investerare att hjulen skall börja snurra fortare. Hittills har emellertid ingenting hänt som kan bekräfta riktigheten i denna tes. Investeringar grundas på framtidstro och så länge ekonomin har svårt att växa snabbare än befolkningen händer ingenting. Guldets roll som till-

växtmotor tillhör historien och de industrisektorer som uppvisar komparativa fördelar har det gemensamt att de kräver investeringar i såväl fysiskt som mänskligt kapital för att de skall kunna "driva" ekonomin. Det verkar som om den sydafrikanska ekonomin är fången i en ond cirkel där det krävs investeringar för att det skall bli tillväxt men tillväxt samtidigt är en nödvändig förutsättning för att investeringarna skall komma igång. Här finns inga enkla patentlösningar utan det kan mycket väl bli fråga om att reformambitionerna måste skruvas ner under den närmaste framtiden därför att de inte är förenliga med ekonomins produktionsförmåga (Lundahl [1999a, 1999b], Lundahl & Rapp Lundahl [1999]).

## Slutsatser

I ett av våra afrikanska biståndsländer råder i princip krigstillsånd: Angola. Landet satsar på kanoner hellre än på smör. I tre andra länder, Guinea-Bissau, Etiopien och Eritrea, har krig avslutats helt nyligen. Alla fyra länderna valde att vid självständigheten följa en marxistisk-leninistisk utvecklingsstrategi, precis som Moçambique. I alla fem fallen misslyckades den och i alla fem fallen var denna strategi en bidragande orsak till att krig utbröt genom att den körde ekonomin i botten.

De fyra östafrikanska länderna har alla under olika perioder visat en bristande vilja till ekonomiska och politiska reformer, och när äntligen reformerna genomförts har detta skett på ett halvhjärtat och motvilligt sätt. Denna motvilja hänger troligen i stor utsträckning samman med att reformer inte ligger i de styrandes intresse. Regleringar, administrativa kontroller och centraldirigering skapar knapphetsräntor som lätt förvandlas till inkomster för den politiska eliten. Dåliga institutioner, som bidrar till korruption och ineffektivitet, permanentas och goda institutioner införs aldrig. Det torde knappast vara någon tillfällighet att i den rangordning av länder efter korruptionsgrad som

varje år görs upp av *Transparency International*, och som 1999 omfattade 99 länder, Tanzania var nummer 7, Kenya nummer 10 och Uganda nummer 11, med värden mellan 1,9 och 2,2, på en skala där 10 innebär att landet är "högst rent" och 0 "högst korrupt" (*Transparency International* [1999]).<sup>2</sup>

Även Zimbabwe visar oroväckande tendenser. Reformerna går trögt, landet är militärt engagerat i Kongo och Robert Mugabe blir alltmer maktfullkomlig. Landet får allt fler likheter med en diktatur. Kap Verde visar också prov på bristande reformvilja. Namibia har å ena sidan klarat reformer och tillväxt väl, men har å andra sidan dels visat tecken på en dubiös politisk utveckling, dels blandat sig i inbördeskriget i Kongo. Sydafrika, slutligen, har ett ambitiöst tillväxt-, selskaps- och omfördelningsprogram, men har inte lyckats särskilt väl med att nå de uppsatta målen.

Det är svårt att dra andra slutsatser av utvecklingen i "våra" afrikanska biståndsländer än att såväl den politiska viljan till reform som innehållet i den ekonomiska politiken spelar stor roll för hur ekonomin fungerar och, härigenom, också för biståndets effektivitet. Denna slutsats är i sin tur relaterad till frågan hur biståndsgivarna, och däribland Sverige, väljer mottagarländer. Ljuspunkterna bland de afrikanska biståndsländerna är få och flera länder är rena politiska katastrofer.

Om vi till exempel vill fortsätta att ge stöd till länder som Tanzania, Kenya och Uganda måste vi hitta former som fungerar så oberoende som möjligt av korruptionen och den dåliga politiken. Annars får vi låta pengarna gå någon annanstans. I direktiven till den biståndspolitiska utvecklingen konstateras att "utvecklingen i många länder hämmas eller förhindras av konflikter, vanstyre, korruption och svåra omställningar" (Dir. [1999:80]). Detta är en realitet som biståndspolitiken måste ta ställning till. Frågan är bara om biståndet kan bidra till att göra nödvändiga omställningar lättare i länder som kri-

gar eller för en på andra sätt vanvettig och korrupt politik.

Det har under det moderna biståndets snart halvsekelånga historia visat sig att mottagarländer lätt blir "biståndsberoende". Är det kanske så att även givarländerna blir det? Varför är det så svårt att avsluta eller åtminstone dra ner på bistånd till länder som, ofta under lång tid, envisas med att föra en politik som inte befrämjar resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, demokrati, jämställdhet mellan könen och heller inte slår vakt om naturresurserna och miljön?<sup>3</sup> Menar vi allvar med talet om att genom utvecklings-samarbete bidra till skapandet av "de stabila, säkra och rättvisa samhällen som är en förutsättning för global överlevnad" (Regeringskansliet [1999, s 4]) måste vi i rimlighetens namn börja med att fundera över om den politik som våra biståndsländer själva valt att föra verkar i denna riktning eller om den kanske rentav drar åt rakt motsatt håll.

## Referenser

- Africa Recovery*, [1999], "Stable Economy, Daunting Challenges. Namibia Promotes a Thriving Private Sector and Tackles Stark Social Inequities", Vol 12, No 4, s 18-19.
- Africa South of the Sahara (ASS)*, [1999], Europa Publications Limited, London.
- Aguilar, R & Zejan, M, [1992], "Guinea-Bissau. Getting Off the Track", *Macroeconomic Studies* 25/92, SIDA, Stockholm.
- Aguilar, R & Zejan, M, [1993], "Angola on the Verge of Economic Reforms", i Blomström, M & Lundahl, M (red), *Economic Crisis in Africa. Perspectives on Policy Responses*, Routledge, London och New York.
- Aguilar, R & Stenman, Å, [1994], "Guinea-Bissau, 1994. On the Eve of Tomorrow",

<sup>2</sup> Före Tanzania återfinns Kamerun, Nigeria, Indonesien, Azerbajdzjan, Uzbekistan och Honduras. Det mest korrupta landet, Kamerun, hade ett värde på 1,5.

<sup>3</sup> Dessa är fem av våra biståndsmål. Det sjätte är ekonomisk och politisk självständighet (Regeringskansliet [1999, s 6]).

- Macroeconomic Studies* 56/94, SIDA, Stockholm.
- Aguilar, R & Stenman, Å, [1997], "Guinea-Bissau 1996. Looking for New Development Paths", *Macroeconomic Report* 1997:2, SIDA, Stockholm.
- Aguilar, R & Stenman, Å, [1999a], "Guinea-Bissau: A Rocky Road to Reform and Stability", paper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Aguilar, R & Stenman, Å, [1999b], "Angola – A History of Oil, War and Economic Policy", paper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Alvesson, M & Zejan, M, [1993], "Guinea-Bissau: Impact of the Structural Adjustment Programme on the Welfare of Small-Holder Farmers", i Blomström, Magnus & Lundahl, Mats (red), *Economic Crisis in Africa. Perspectives on Policy Responses*, Routledge, London och New York.
- Andersson, P-Å & Kayizzi-Mugerwa, S, [1993], "External Shocks and the Search for Diversification in Zambia", i Blomström, M & Lundahl, M (red), *Economic Crisis in Africa. Perspectives on Policy Responses*, Routledge, London och New York.
- Bank of Namibia, [1999], *Annual Report 1998*, Windhoek.
- Bigsten, A, [1993], "Regulations versus Price Reforms in Crisis Management: The Case of Kenya", i Blomström, M & Lundahl, M (red), *Economic Crisis in Africa. Perspectives on Policy Responses*, Routledge, London och New York.
- Bigsten, A, [1999], "Has Uganda Taken Off?", paper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Bigsten, A & Kayizzi-Mugerwa, S, [2000], "The Political Economy of Policy Failure in Zambia", paper presenterat vid konferensen The Diverse Experience with Economic Reform Failure and Poor Economic Performance: A Political-Economic Approach, Handelshögskolan i Stockholm, 17-18 mars 2000.
- Bourdet, Y, [1999], "Cape Verde, Reform Policy and Growth in a Small Remote Island Economy", paper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Durevall, D, [1993], "Trade Liberalization: The Zimbabwean Way", i Blomström, M & Lundahl, M (red), *Economic Crisis in Africa. Perspectives on Policy Responses*, Routledge, London och New York.
- Durevall, D, [1999], "Investment, Productivity Growth and Structural Adjustment in Zimbabwe", paper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Eriksson Skoog, G, [1998], *The Soft Budget Constraint. The Emergence, Persistence and Logic of an Institution. The Case of Tanzania 1967-1992*, doktorsavhandling, Ekonomiska Forskningsinstitutet (EFI), Handelshögskolan i Stockholm.
- Eriksson Skoog, G & Danielson, A, [1999], "From Stagnation to Growth in Tanzania: Breaking the Vicious Circle of High Aid and Bad Governance", paper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Eriksson, G & Lundahl, M, [1990], "Ekonomisk återhämtning och strukturella problem i Tanzania", *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 2, s 136-142.
- Falck, H, [1999], "The Post-Washington Consensus in Mozambique", paper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Hansen, H & Tarp, F, [2000], "Aid Effectiveness Disputed", *Journal of International Development*, vol 12, s 375-398.
- Hansson, G, [1993], "Ethiopia: Away from Socialism", i Blomström, M & Lundahl, M (red), *Economic Crisis in Africa. Perspectives on Policy Responses*, Routledge, London och New York.
- Hansson, G, [1999a], "Ethiopian Reforms: Government Legitimacy, Economic Growth and Development", paper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Hansson, G, [1999b], "Eritrean Reforms. A Struggle for Sustained Independence and Economic Growth", paper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.

- Isaksson, A & Keller, R, [1999], "Svenskt bistånd i ljuset av Assessing Aid-rapporten", *Ekonomisk Debatt*, årg 27, nr 8, s 519-533.
- Kayizzi-Mugerwa, S, [1993], "Urban Bustle/Rural Slumber: Dilemmas of Uneven Economic Recovery in Uganda", i Blomström, M & Lundahl, M (red), *Economic Crisis in Africa. Perspectives on Policy Responses*, Routledge, London och New York.
- Kayizzi-Mugerwa, S, [1999], "Explaining Zambia's Elusive Growth: Credibility Gap, External Shocks or Reluctant Donors?", papper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Kommittédirektiv, [Dir.1999:80], *Parlamentarisk utredning om Sveriges politik för global utveckling*.
- Kovsted, J & Tarp, F, [1999], "Guinea-Bissau: War, Reconstruction and Reform", Working Paper 168, Institute of Economics, University of Copenhagen.
- Levin, J & Ndung'u, S N, [1999], "Kenya's Growth Prospects: The Basic Constraints", papper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Lundahl, M, [1993], *Kleptokrati, socialism och demokrati*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundahl, M, [1999a], *Growth or Stagnation? South Africa Heading for the Year 2000*, Ashgate, Aldershot.
- Lundahl, M, [1999b], "Can South Africa Break the Deadlock?", papper presenterat vid konferensen From Crisis to Growth in Africa?, Handelshögskolan i Stockholm, 7-8 maj 1999.
- Lundahl, M & Moritz, L, [1993], "Macroeconomic Stagnation and Structural Weaknesses in the South African Economy", i Blomström, M & Lundahl, M (red), *Economic Crisis in Africa. Perspectives on Policy Responses*, Routledge, London och New York.
- Lundahl, M & Rapp Lundahl, C, [1999], "Syssetsättning och tillväxt i Sydafrika inför millennieskiftet", *Ekonomisk Debatt*, årg 27, nr 7, s 391-402.
- Regeringskansliet, [1999], *Sveriges internationella utvecklingssamarbete*, Årsbok 1999, Utrikesdepartementet, Stockholm.
- Svedberg, P, Ekman, B & Olofsgård, A, [1995], "Svenskt bistånd till Guinea-Bissau: Vad har det åstadkommit? Vad kan det åstadkomma?", i Ganuza, E & Lundahl, M (red), *Är Sveriges bistånd effektivt?*, SNS, Stockholm.
- Svenska Dagbladet*, [2000], "Ekonomisk framgång bortspolad", 29 mars 2000.
- Transparency International*, [1999], "1999 Corruption Perceptions Index", Internet, mars 2000, <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>.
- Williamson, J (red), [1994], *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics: Washington D.C.
- World Bank, [1998], *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press, Oxford.
- World Bank, [2000], *Entering the 21st Century, World Development Report 1999/2000*, Oxford University Press, Oxford.