

Sysselsättning och tillväxt i Sydafrika inför millennieskiftet

I juni var det parlamentsval i Sydafrika. Den tillträdande regeringen, under ledning av Thabo Mbeki, har tre svåra ekonomiska problem att lösa: tillväxten, sysselsättningen och omfördelningen. Tillväxttakten har i genomsnitt varit låg sedan förra valet, 1994, och inte ens under år med högre tillväxt har sysselsättningen ökat. Detta försvårar i sin tur omfördelningen. Situationen på arbetsmarknaden liknar ett nollsummespel mellan arbetsgivare och fackföreningar, där den stora tvistefrågan utgörs av lönenivån. Sysselsättningen är emellertid mest en fråga för den generella ekonomiska politiken, främst tillväxtpolitiken. Sydafrika kämpar för att hitta industrisektorer med komparativa fördelar som kan driva ekonomin efter millennieskiftet. Detta kommer dock troligen att kräva långsiktiga investeringar i såväl fysiskt som mänskligt kapital. Tillväxt- och sysselsättningsprognoserna är således inte goda för den närmaste femårsperioden.

Den sydafrikanska ekonomin har att kämpa med tre viktiga problem, problem som är intimt sammankopplade och som, om inte alla tecken slår fel, knappast kommer att gå att lösa inom överskådlig framtid. Det första är fördelningsproblemet. Under apartheidåren 1948–90 byggdes systematiskt ett samhälle upp som kom att resultera i den mest ojämna inkomstfördelning som existerar bland de länder för vilka data finns tillgängliga. African

National Congress (ANC) gick 1994 till val på ett manifest som fokuserade på omfördelningsfrågorna och som också kom att bilda grunden för den ekonomiska politik som den samlingsregering som tillträdde efter valet stakade ut.

Det andra problemet är tillväxten. Det samhällsekonomiska utrymmet för omfördelning är mycket begränsat i ett statistiskt perspektiv. Sydafrika är inget lågskatteland och det är svårt att omfördela statsutgifterna på ett sätt som gynnar den tidigare underprivilegerade afrikanska majoriteten utan att göra drastiska ingrepp i framför allt de vitas levnadsstandard. Omfördelningsmöjligheterna är helt beroende av att kakan växer, men som situationen är i dag har man i det närmaste nolltillväxt.

Det tredje problemet, som är det som vi framför allt skall diskutera i denna artikel, rör ekonomins förmåga att skapa sysselsättning, och då framför allt inom den

MATS LUNDAHL är professor i utvecklingsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har publicerat fyra böcker om Sydafrikas ekonomi. Civilekonom CHRISTINA RAPP LUNDAHL är verksam vid AMS internationella sekretariat. Hon har nyligen skrivit slutrapport om ett arbetsmarknadspolitiskt biståndsprojekt i Sydafrika.

formella sektorn. Inte ens under de år då tillväxten i den reala bruttonationalprodukten låg runt tre procent per år (1994–96) lyckades man undvika att antalet formella arbetstillfällen utanför jordbruket minskade, och idag, när ekonomin inte längre växer, är situationen givetvis ännu allvarligare. Sysselsättningen är en av de viktigaste komponenterna i fördelningsskomplexet och tillväxt är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att arbetstillfällen skall skapas.

Sydafrikas arbetsmarknadsproblem måste behandlas i ett historiskt perspektiv. Arvet från apartheidtiden diskuteras i det första avsnittet. Därefter skisseras de huvudsakliga dragen i den arbetsmarknadsituation som rått sedan apartheidsystemet bröt samman i och med de demokratiska valen 1994. Det tredje avsnittet presenterar grunddragen i den ekonomiska politik som förts av den av ANC dominerade samlingsregering som tillträdde efter 1994 års val och som i princip fortsatte att regera fram till valet i juni i år. Tonvikten kommer att läggas på hur parterna på arbetsmarknaden ser på denna politik. I det fjärde avsnittet behandlas det förslag till ett "socialt kontrakt" på arbetsmarknaden som framförts av en av president Mandela tillsatt specialkommission. Därefter går vi över till att diskutera tillväxtproblematiken och sambandet mellan tillväxt och sysselsättning. Slutligen behandlas de viktigaste arbetsmarknadsproblemen under den närmaste framtiden.

Apartheidssystemet

Genom Sydafrikas historia alltsedan den första europeiska koloniseringen 1652 löper rasdiskrimineringen som en röd tråd (Lundahl & Ndlela [1980], Lundahl [1982]). Afrikanerna berövades systematiskt jorden, föstes samman i reservat och hindrades från att konkurrera med europeerna på varumarknaderna, till en början för att de vita invandrarna ville åt jorden,

men efter de stora mineralupptäckterna under den sista tredjedelen av 1800-talet främst därför att såväl gruvnäringen som jordbruket vilade på en grund av billig arbetskraft. På arbetsmarknaden tvingades afrikanerna i ökande grad konkurrera med fattiga vita som det av olika anledningar inte fanns utrymme för inom jordbruket.

Redan på 1920-talet hade en systematisk rasdiskrimineringspolitik, den "civiliserade arbetsmarknadspolitik", utvecklats inom gruv- och industrisektorerna. Kvalificerade arbeten reserverades för vita och av de oskolade arbetarna inom gruv- och industrisektorerna skulle en viss minsta andel utgöras av vita, trots att det gick att få afrikaner till lägre kostnad. Diskrimineringen på arbetsmarknaden kom att lättas något under andra världskriget, under det tryck som det brittiska imperiets krigsansträngningar utövade, men när det av boerna dominerade Nationalistpartiet kom till makten vid 1948 års val gick rasåtskillnadspolitik in i en ny, och betydligt aktivare, fas. Lagar som separerade afrikaner och vita (liksom färgade och asiater) stiftades på alla upptänkliga områden (Bunting [1986]).

Skiljelinjen mellan vita och afrikaner vad gällde kvalificerade arbeten markerades hårdare än tidigare, inte minst med hjälp av utbildningssystemet. *Bantu Education Act* från 1953 införde separata undervisningsplaner för afrikaner, lagstodgade om undervisning på hemspråken och gjorde det omöjligt för missionsskolorna att fortsätta sin verksamhet bland afrikanerna. *Extension of University Education Act* från 1959 utestängde icke-vita studenter från de vita universiteten och föranstaltade om särskilda, segregerade, universitet för dessa grupper. Samtidigt skärptes den direkta rasåtskillnadspolitik på arbetsmarknaden och de vita fackföreningarna skaffade sig en monopolliknande position och kontrollerade tillträdet till lärlingsplatser på ett sätt som helt exkluderade afrikanerna.

Trots ihärdiga försök från arbetsgivarernas sida att erodera den systematiskt kostnadshöjande diskrimineringspolitiken, inte minst genom att hitta på nya beteckningar på arbeten och dela upp givna arbeten mellan vita och afrikaner, kom rasdiskrimineringspolitiken på såväl utbildnings- som arbetsmarknadsområdet att bestå in på 1970-talet. Till detta kom en omfattande, infamt detaljerad, kontroll av tillträdet av afrikaner till urbana områden. Redan tre år före Nationalistpartiets valseger hade en lag stiftats som i princip förbjöd afrikaner att vistas mer än 72 timmar i sträck i städerna, såvida de inte uppfyllde vissa, strängt definierade, villkor. *Native Laws Amendment Act* från 1952 skärpte kraven ytterligare och införde möjligheten att godtyckligt kasta ut personer som utgjorde ett "hot mot den allmänna ordningen". Denna lag kompletterades med den famösa passlagen, *Abolition of Passes Act*, som avskaffade de gamla passen men införde en identitetshandling som i detalj registrerade ras-tillhörighet, skattebetalningar, mellanhanden med polisen och anställningar.

Redan tidigare hade evakueringen av afrikaner från stadskärnorna påbörjats. *Group Areas Act* från 1949 delade upp städerna i distrikt efter ras, och *Prevention of Illegal Squatting Act* från 1951 gjorde det möjligt att evakuera afrikaner som utan tillstånd hade slagit sig ner på privat eller offentlig mark och genom *Native Resettlement Act*, tre år senare, öppnades möjligheten att inte bara köra ut afrikaner från städerna i stor skala utan dessutom rasera deras bostäder. 1951 hade de afrikanska områdena indelats i tio "hemländer", varav fyra så småningom deklarerades vara "självtändiga". I dessa dumpades de icke-önskvärda afrikanerna, dvs alla som inte behövdes i den "vita" ekonomin.

Redan i mitten av 1960-talet hade alla de viktigaste apartheidlagarna stiftats. Vad som följde därefter var en rad kompletteringar och smärre justeringar. Detta

pågick tills systemet kastades över ända i början av 1990-talet. Då hade apartheid överlevt sig själv. Under den tid då ekonomin hade drivits av gruvsektorn hade billig oskolad arbetskraft, framför allt i guldproduktionen, utgjort ett av de viktigaste fundamenten för en hög ekonomisk tillväxt (Lundahl [1978]). Efterhand som industrisektorn tog över rollen som tillväxtmotor, under tiden efter andra världskriget, och den teknologiska komplexiteten i ekonomin ökade, kom den brist på kvalificerad arbetskraft som apartheidlagstiftningen genererade att framstå som en hämsko. En reform blev ofrånkomlig.

Sysselsättningsproblemet

Det arv apartheidsystemet lämnade efter sig på arbetsmarknaden var minst sagt skrämmande. En av målsättningarna hade varit att garantera full sysselsättning för de vita (Porter [1978]). Detta hade man i stort sett lyckats med. För de övriga rasgrupperna var situationen fundamentalt annorlunda. De mest utförliga undersökningarna av sysselsättningen gjordes 1993, av SALDRU (South African Labour and Development Research Unit) och Central Statistical Service (CSS) följande år. Även om siffrorna skiljer sig något åt mellan dessa båda undersökningar visar de klart att de största problemen finns bland afrikaner, bland kvinnor, på landsbygden och i regioner som under apartheidtiden innehöll stora hemlandsområden.

För att börja med de aggregerade siffrorna låg den totala arbetslösheten enligt SALDRU på 30 procent och enligt CSS på 33 procent: 4,7 miljoner människor (Standing, Sender & Weeks, [1996: 115–116]). För senare år redovisas ännu högre siffror. Som vi senare skall se har sysselsättningen minskat, samtidigt som antalet nytillträdande på arbetsmarknaden har ökat med cirka 3 procent per år. (Denna ökning förväntas bli ännu högre under de kommande åren.) Resultatet är

en kraftigt stigande arbetslöshet. År 1996 uppgick den till nästan 36 procent och 1997 närmade den sig 38 procent (Republic of South Africa [1999:50]).

Den typ av beräkningar som ligger till grund för dessa siffror har starkt ifrågasatts i en stor ILO-undersökning av den sydafrikanska arbetsmarknaden (Standing, Sender & Weeks [1996]). Studien pekar på en rad tekniska brister i 1993 och 1994 års undersökningar, men av större intresse är att konstatera att dess författare vänder sig mot den definition av arbetslöshet som då användes, den "utvidgade" eller "breda" definitionen. Enligt denna var en person att betrakta som arbetslös om han eller hon var 15 år eller äldre, inte uppbar lön eller arbetade i egen regi, var tillgänglig för arbete under de sju dagar som föregick intervju tillfället, aktivt sökte arbete under en fyraveckorsperiod före intervjun eller önskade att få arbete. ILO-teamet vände sig mot det sista ledet i denna definition, huvudsakligen med motiveringen att detta skulle göra de sydafrikanska siffrorna omöjliga att jämföra med internationell statistik. Med den "smala" eller "strikt" definition som erhålls om man slopar det sista kriteriet sjunker siffrorna till 13 procent 1993 och 20 procent 1994.

På ett sätt spelar det mindre roll vilken definition man väljer. Redan 20 procent (den nivå som ILO-studien på grunder som inte närmare redovisas bedömer som rimlig) är en hög siffra. Den döljer emellertid problemet med sådana arbetslösa som av en eller annan anledning har tappat sugen och inte tycker det är lönt att söka efter arbeten som ändå inte finns men som utan vidare skulle ta ett jobb om de erbjöds ett, och det råder inte någon tvekan om att de utgör en viktig komponent av arbetslöshetskomplexet i Sydafrika, och då inte minst de ungdomar som tror sig veta att de aldrig kommer att få chansen på arbetsmarknaden.

Enligt den hushållsundersökning som gjordes 1994 var arbetslösheten bland den

afrikanska befolkningen över 40 procent (enligt den breda definitionen), samtidigt som den inte nådde 7 procent bland de vita. Även skillnaderna bland olika åldersgrupper är påfallande stora. Ungdomarna är den mest utsatta åldersgruppen med en arbetslöshet år 1993 på över 53 procent. Bland afrikanska ungdomar i åldrarna 16–24 år uppgick arbetslösheten till närmare 65 procent samma år. Även skillnaderna mellan könen är stora, om än inte lika iögonfallande. År 1994 var över 40 procent av kvinnorna arbetslösa (hälften av de afrikanska kvinnorna), medan motsvarande siffra för männen var drygt 26 procent (över en tredjedel bland afrikanerna). Arbetslösheten på landsbygden uppgick till inte mindre än 40 procent, mot 22–26 procent i städerna, och i det regionala perspektivet låg provinserna Eastern Cape och Northern Province högst, med siffror på 55 respektive 48 procent. I bägge fallen rör det sig om provinser med stora f d hemlandsområden (Standing, Sender och Weeks [1996:114–117]).

Den låga sysselsättningsnivån var, och förblir, en av de viktigaste orsakerna till fattigdomen bland framför allt afrikanerna. Av de arbetslösa tillhörde 1994 nästan två tredjedelar hushåll som klassificerades som "fattiga", dvs vars inkomster var så låga att de placerade dem under fattigdomsstrecket (bland de 40 procent som hade de lägsta utgifterna per vuxen-ekvivalent) och nästan 30 procent tillhörde hushåll i "djup" fattigdom (där inkomsterna inte räckte upp till hälften av inkomstnivån vid fattigdomsstrecket). Så många som 86 procent av de arbetslösa kom från hushåll där *högst* en person hade arbete (Bhorat & Leibbrandt [1996]).

Att lösa ett sysselsättningsproblem av sådana dimensioner som det sydafrikanska är en oerhört svår uppgift. Utrymmet för en aktiv arbetsmarknadspolitik i snäv bemärkelse är mycket litet och den statliga arbetsmarknadspolitiken spelar följaktligen en relativt undanskymd roll i den sydafrikanska ekonomin, trots de ambiti-

ösa arbetsmarknadspolitiska program som lagts fram de senaste åren. Den offentliga arbetsförmedlingsorganisationen, med något över 100 arbetsförmedlingar runt om i landet, är underdimensionerad och har små eller inga möjligheter att genomföra de program som lanseras av regeringen. Arbetslöshetsförsäkringen, som bygger på att man själv tjänar in sin ersättning, är inte kopplad till arbetsförmedlingen i det avseendet att man behöver stå till arbetsmarknadens förfogande för att få ersättning.

Sysselsättningspolitiken är i stället en uppgift för den generella ekonomiska politiken eftersom arbetslösheten i Sydafrika är både långsiktig och strukturellt betingad. Detta ställer i sin tur stora krav på förändringar i ekonomin under de närmaste åren. Vi skall närmast gå över till att se något på de utvecklingsansträngningar som har gjorts sedan parlamentsvalet och det politiska maktskiftet 1994 och särskilt då sysselsättningspolitiken.

RDP, GEAR och parterna på arbetsmarknaden

Sysselsättningen har ingått som en av de väsentligaste komponenterna i såväl RDP som GEAR. RDP (*Reconstruction and Development Programme*) var ANC:s ekonomiska plattform vid 1994 års val och antogs därefter som ekonomisk handlingsplan av den samlingsregering som tillträdde efter valet. GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*) är det makroekonomiska handlingsprogram som tillkom 1996, när man hade kommit på att det var omöjligt att genomföra RDP enligt de ursprungliga intentionerna. Trycket att skapa nya arbeten i en situation där ekonomin under ett flertal år antingen gått kräftgång eller stagnerat var då stort.

Reconstruction and Development Programme (ANC [1994]) är i sina huvuddrag ett basbehovsprogram som främst är inriktat på omfördelning. Här ingår utbildning, bostäder, hälso- och sjukvård,

elektrifiering, rinnande vatten och toaletter samt omfördelning av jorden till de jordlösa. Dessa åtgärder baseras emellertid på en strategi för tillväxt och sysselsättning. De år som hade föregått skapandet av RDP hade karakteriserats av negativ BNP-tillväxt (South African Reserve Bank [1995a:S-128]). I RDP sattes tillväxtnålet till 5 procent per år i början av 2000-talet och det årliga sysselsättningsmålet till 300 000 nya arbetstillfällen vid samma tidpunkt. Medlen var en liberalisering av handelspolitiken, med en reduktion av protektionism och importsubstitution, intensifierad konkurrens inom industrisektorn, stöd till små och medelstora företag, och produktivitetshöjande teknologikutveckling och utbildning, för att öka de privata investeringarna och den internationella konkurrensförmågan.

Det skulle emellertid inte dröja särskilt länge innan det blåste upp till storm runt RDP. Implementeringen gick trögt under såväl 1994 som 1995. Den politiska och administrativa struktur som behövdes, främst på det lokala planet, där mycket av utvecklingen skulle äga rum, saknades, och det var svårt att få tag på kompetent arbetskraft. Programmet kom därför i otakt med planen redan från början. Ännu värre var emellertid att RDP byggde på en del orealistiska förutsättningar, särskilt vad gällde investeringarna (Ministry in the Office of the President [1996:54]). För att klara de planerade satsningarna på infrastruktursidan skulle de offentliga investeringarna behöva öka med 21 procent per år över den femårsperiod som RDP omfattar och de lokala myndigheterna skulle behöva öka sina utgifter för infrastruktur med inte mindre än 39 procent per år – fullständigt orealistiska siffror. Vid denna tid låg BNP-tillväxten runt 3 procent per år, vilket beräknades ge upphov till en årlig tillväxt i de offentliga investeringarna i storleksordningen 7,5 procent.

Det stod klart att den ekonomiska politiken måste ändras om Sydafrika skulle

ha någon chans att nå de fördelnings- och sysselsättningsmål som fanns formulerade i RDP. Åsikterna om hur detta borde ske gick emellertid mycket starkt isär, i synnerhet mellan parterna på arbetsmarknaden. Redan innan investeringsproblemet hade kvantifierats hade en av arbetsgivarsidans organisationer, *South African Foundation*, publicerat en strategi, *Growth for All*, där vikten av en sammanhängande, tillväxtinriktad, ekonomisk politik betonades (South African Foundation [1996]). Utan tillväxt skulle varken sysselsättning eller omfördelning bli möjlig, och för att få upp tillväxten till 5–6 procent och sysselsättningsökningen till 3,5–4 procent krävdes enligt *South African Foundation* krafttag mot kriminaliteten, en snabb reduktion av budgetunderskottet, framför allt genom minskade statsutgifter, privatisering av ineffektiva statsföretag, en flexibel lönebildning och uppluckring av existerande restriktioner på arbetsmarknaden, samt exportpromotion via en konkurrenskraftig real växelkurs och skattesatser som inte låg över konkurrentländernas.

Denna uppfattning delades inte av fackföreningarna. Med COSATU (*Congress of South African Trade Unions*) i spetsen producerade de ett motdokument, *Social Equity and Job Creation* [1996], av traditionellt keynesianskt snitt, där de främst tillbakavisade idéerna om flexibilitet i fråga om löner och arbetsvillkor och förde fram en alternativ strategi. Enligt denna går det att skapa sysselsättning genom expansion av efterfrågan, t ex via offentliga arbeten och bostadsbyggande. Det finns heller ingen anledning att sträva efter lönesänkningar i vissa branscher. Höga löner håller efterfrågan uppe och utbildningsåtgärder kan sättas in för att hålla arbetsproduktiviteten uppe och motverka de tendenser till inflation som annars lätt kan uppstå. Budgetunderskottet ses som ett mera långsiktigt problem. På kort sikt bör finanspolitiken bli mer expansiv för att stimulera efterfrågan, fram-

för allt via utgifter för omfördelning och infrastruktur i RDPs anda. Skattetrycket kan höjas för företag och höginkomsttagare.

Den sydafrikanska, av ANC dominerade, regeringen valde i stort sett att i GEAR (Republic of South Africa [1996a, 1996b]) gå på arbetsgivarsidans linje. (GEAR ses emellertid som ett led i strävandena att rädda RDP.) I den nya makroekonomiska politiken siktar man på att öka tillväxten till 6 procent per år vid sekelskiftet då också 400 000 nya arbetstillfällen per år skall skapas. Budgetunderskottet skall reduceras i snabbare takt än vad som planerades i RDP, penningpolitiken skall vara restriktiv, statsföretagen skall privatiseras och på arbetsmarknaden vill regeringen se en ”strukturerad flexibilitet inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet”, d v s den accepterar arbetsgivarnas argument om att lönesänkningar på vissa delar av arbetsmarknaden skulle leda till ökad sysselsättning.

Socialt kontrakt eller nollsummespel?

För att minska gapet mellan arbetsgivare och fackföreningar och få till stånd en förhandlingslösning mellan dessa bägge parter tillsatte den sydafrikanska samlingsregeringen 1995 en statlig kommission som skulle granska arbetsmarknadspolitikens huvuddrag och föreslå institutionella lösningar som kunde bidra till tillväxt, sysselsättning, produktivitet och ökad levnadsstandard. Kommissionen avlämnade sitt betänkande ett år senare (*Restructuring the South African Labour Market* [1996]). I detta betänkande görs ett försök att balansera fackföreningarnas krav på säkerhet och långsiktighet och arbetsgivarsidans krav på flexibilitet. Balansen vill kommissionen uppnå genom att skapa ett forum där man kan reglera de krav som ställs från båda håll via en mekanism för kollektiva förhandlingar och där förutom arbetsgivare och arbets-

tagare även staten och vissa medborgerliga organisationer är representerade. De senare kan vi lämna därhän. Det intressanta med förslaget är istället spelet mellan parterna på arbetsmarknaden och statens roll i konvergeringsprocessen dem emellan.

Den grundläggande tanken är att komma bort ifrån de idéer om att löneförhandlingar är ett nollsummespel som både arbetsgivarorganisationer och fackföreningar kan tänkas ha. Detta innebär att båda parter måste ha något med sig till förhandlingsbordet som motparten uppfattar som attraktivt och som den därför kan tänka sig att göra egna eftergifter för att få. Härutöver är det tänkt att även staten skall tillskjuta varor och tjänster som parterna är angelägna om att få tillgång till. Rent konkret innebär detta att fackföreningarna skall göra eftergifter i fråga om löner och löneökningar, anställnings- och arbetsvillkor, medan arbetsgivarsidan lovar att investera så att det skapas sysselsättning och att visa återhållsamhet med prishöjningar på de produkter de tillverkar för att härigenom gynna arbetstagarna i deras egenskap av konsumenter. Staten lovar å sin sida att genomföra de sociala delarna av RDP och att utveckla den infrastruktur som företagen behöver. Härigenom förvandlas det potentiella nollsummespelet till ett positivsummespel och ett socialt kontrakt upprättas mellan staten och parterna på arbetsmarknaden. Staten slipper att ta till en återhållsam finans- och penningpolitik för att hålla nere inflationen och signaler skickas dessutom till presumtiva utländska investerare att man har lyckats få till stånd en situation på arbetsmarknaden som inte kommer att resultera i stora löneökningar eller tumult med utdragna strejker så fort det är dags att omförhandla de ingångna kontrakten.

Kommissionen vill att det sociala trepartskontraktet skall manglas fram av starka och stabila förhandlingskonstellationer för att kontinuitet skall uppnås. Det är emellertid just här som svagheter i

den föreslagna konstruktionen visar sig. Arbetsgivarsidan har i Sydafrika inga givna talesmän. Ställer man frågan vem som talar för näringslivet blir svaret lätt beroende på vem man råkar tala med. De stora företagen, konglomeraten, talar för sig själva, men har också intresse av vad organisationer som *South African Foundation* och *South African Chamber of Business (SACOB)* har att erbjuda dem. SACOB har dessutom ambitionen att representera små och medelstora företag. Härtill kommer branschsammanlutningar som *Chamber of Mines*.

Arbetsgivarsidan framstår således knappast som en sammanhållen "spelare" vid förhandlingsbordet, men problemen tar inte slut där. Även om man skulle lyckas konstituera en effektiv, institutionaliserad, förhandlingsdelegation kommer man att få svårt att avge några bindande löften om investeringar och utblivna prishöjningar. Orsaken till detta är enkel. Trots de omfattande regleringar och interventioner som tidigare har karakteriserat Sydafrika har landet en marknadsekonomi där prissättnings- och investeringsbeslut ligger hos de enskilda företagen, och en marknadsekonomi tenderar att leva sitt eget liv och följa sin egen logik oberoende av vad planerare och regleringsivrare tycker. Arbetsgivarernas förhandlare får därför svårt att bli trovärdiga. De kan i vilket ögonblick som helst desavoueras av de företag som utnämnt dem. Här uppstår omedelbart ett tidsin-konsistensproblem.

Bristen på trovärdighet på arbetsgivar-sidan leder i sin tur med all sannolikhet till misstroende på fackföreningshåll. Om man inte kan lita på att företagen håller de löften som förhandlarna givit på deras vägnar kommer man inte att ha några som helst incitament att själv göra eftergifter. Tvärtom blir det högst troligt att lönekrav och andra krav kommer att trappas upp. Idén om ett socialt kontrakt misslyckas och arbetsmarknaden är tillbaka i nollsummesituationen. Till detta

kan också bidra de problem som staten hittills har haft att infria de sociala utfästelser den gjorde när RDP skapades och som i princip fortfarande gäller.

Det är slutligen inte heller säkert att en "strukturerad flexibilitet" på arbetsmarknaden kommer att få någon större inverkan på antalet arbetstillfällen. Arbetsmarknadskommissionen utgick från en sysselsättningselasticitet på 0,7, dvs en lönesänkning med 10 procent antogs resultera i en sju procentig sysselsättningsökning. Detta är emellertid en högst osäker siffra som har ifrågasatts i den stora ILO-studien av den sydafrikanska arbetsmarknaden (Standing, Sender & Weeks [1996]), som istället driver linjen att det inte behövs några specialåtgärder på löneområdet. Sysselsättningen är redan nu högre än vad officiell statistik vill göra gällande och löneflexibiliteten är betydande, inte minst inom den informella sektor som har fått träda in när den formella ekonomin misslyckas med att skapa jobb.

Tillväxt och sysselsättning

Sysselsättningsproblemet i Sydafrika bottenar delvis, men bara delvis, i svårigheterna att få till stånd en hög och jämn tillväxttakt. I GEAR förutskickas en genomsnittlig tillväxt på 4,2 procent för 1996-2000 (Republic of South Africa [1996b:13]), men detta mål har inte förverkligats. Sydafrika har länge varit inne i en period med svag tillväxt. Från början av 1920-talet till slutet av 1960-talet växte den reala nationalinkomsten med 5–6 procent per år (Hobart Houghton [1973: 43]), men därefter har det gått både knackigt och hackigt. Under 1977 hade ekonomin fallit tillbaka till nolltillväxtnivån och under förra halvan av 1980-talet var tillväxttakten mestadels negativ (Republic of South Africa [1994a:21.8]). Senare halvan var endast marginellt bättre (Republic of South Africa [1994b:21]) och 1990-92 föll BNP åter (South African Reserve Bank [1995a:S-128]).

I maj 1993 vände tillväxtkurvan uppåt. Apartheidsystemet och sanktionerna var på väg ut. Sydafrika var på väg in i den internationella gemenskapen och framtidsoptimismen började sprida sig. Under de tre följande åren låg BNP-tillväxten strax över eller strax under 3 procent per år, men 1997 föll den till 1,7 procent och under tredje och fjärde kvartalet 1998 var siffrorna återigen negativa (Republic of South Africa [1999:42]). Ambitionerna i RDP och GEAR har således inte kunnat förverkligas. I stället för att visa en uppåtgående kurva pekar de senaste årens tillväxtsiffror neråt. Ekonomin står och stampar på samma fläck.

Det säger sig nästan självt att när tillväxten är negativ minskar även sysselsättningen, men i det sydafrikanska fallet räcker inte detta. Inte ens under de år den har varit positiv har sysselsättningen ökat inom den formella delen av ekonomin. Den i GEAR beräknade årliga sysselsättningsökningen ligger på 400 000 arbetstillfällen år 2000 (Republic of South Africa [1996a:1]), men dit är det långt. Mellan 1989 och 1993 förlorade den sydafrikanska ekonomin nästan en halv miljon jobb, varav över 40 000 under 1994, ett år med positiv tillväxt (South African Reserve Bank [1995b:15]), och efter 1994 har ekonomin fortsatt att förlora arbeten när sysselsättningen egentligen var tänkt att öka med i genomsnitt 2,9 procent per år (Republic of South Africa [1999:50]).

Den oundvikliga slutsatsen av ovanstående blir att inte ens under de perioder då BNP-tillväxten är så hög att den ligger över motsvarande siffra för befolkningsökningen skall vi nödvändigtvis vänta oss att sysselsättningen skall öka. Ett av de medel som företagen använder sig av i den långt ifrån smärtfria omställningsprocess från protektionism och importsubstitution till frihandel och exportpromotion som nu pågår i Sydafrika är att minska antalet anställda. På fackföreningssidan prioriteras de som redan har arbete och

som vill ha högre löner – de betalande medlemmarna – framför dem som inte har det men möjligen skulle kunna få ett om lönerna sänktes eller löneökningarna åtminstone hölls tillbaka. Det blir härigenom – i en situation där kostnadsjakt prioriteras – attraktivt för arbetsgivarna att införa arbetsbesparande tekniker. Produktionen kommer därigenom att öka snabbare än sysselsättningen (om den överhuvudtaget ökar).

I vilken utsträckning framtida tillväxt kommer att gå hand i hand med ökad sysselsättning är osäkert. Ända sedan 1920-talet har den sydafrikanska ekonomin karaktiserats av betydande snedvridningar – ett drag som blev än mer uttalat under apartheidperioden (Blomqvist & Lundahl [1999:kap 8]). Detta har gjort det svårt att nu, när landet lämnat protektionismen bakom sig och slagit in på en kurs med snabb nedtrappning av tullbarriärerna, hitta ekonomins komparativa fördelar. Olika studier har lämnat högst olika svar på var de kan ligga, inte minst på frågan om de återfinns i arbetsintensiva branscher eller sektorer som under en expansion inte kommer att lämna mer än obetydliga bidrag till sysselsättningen (Ariovich [1979], Levy [1992]). Gruvnäringen, och särskilt då guldet, håller på att spela ut sin roll som exportmotor (Nattrass [1995]). Diskussionen kretsar därför främst runt industrisektorn.

Det kanske mest grundliga bidraget till debatten kommer från Hildegunn Nordås [1996], som fann att Sydafrikas konkurrensfördelar på industrisidan tenderar att ligga nära vad som man brukar beteckna som "mineral-energi-komplexet" (Fine & Rustomjee [1996]), i sådana sektorer som järn och stål, andra metaller, papper och relaterade branscher. Dessa har gemensamt att de alla är resursintensiva, ligger i mitten på löneskalan och använder relativt okomplicerad teknologi. Ur sysselsättningssynvinkel har de nackdelen att de är relativt kapitalintensiva, vilket innebär att de kräver investeringar i såväl fy-

siskt kapital som humankapital. Oviljan att investera har varit påtaglig under de senaste fem åren och utbildningssystemet har inga möjligheter att snabbt producera kvalificerad arbetskraft. Effekterna av det på apartheid baserade utbildningssystem vi kortfattat beskrev i början av artikeln finns fortfarande kvar. Det finns således starka skäl att förmoda att övergången till en på export baserad tillväxtstrategi kommer att ha sysselsättningseffekter främst på längre sikt och att dessa i värsta fall kommer att bli små.

Framtiden

Nästa år är år 2000 – det år då visionerna i RDP och GEAR skulle bli verklighet. Det står emellertid redan klart att detta inte kommer att lyckas. RDPs basbehovsprogram har endast delvis genomförts och varken tillväxt eller sysselsättning kommer att ligga på de nivåer som eftersträvas i GEAR. Investeringsviljan saknas och vad som krävs för att öka den är tämligen oklart. Thabo Mbeki kommer inte till ett dukat bord. Nelson Mandelas rykte vilar inte på vad som händer i ekonomin. Han kommer att gå till historien som den president som ombesörjde övergången till ett demokratiskt majoritetsstyre i Sydafrika. Mbeki kommer däremot inför eftervärlden att bli direkt beroende av vad hans regering kommer att lyckas och misslyckas med på det ekonomiska området. Afrikanerna kunde vänta i fem år på att ANC:s löften skulle infrias, men de kommer knappast att klara av att vänta fem år till.

Framtidsutsikterna ter sig emellertid inte alltför gynnsamma för Sydafrikas ekonomi. Det finns inga tecken på att tillväxten kommer att ligga mycket över 3 procent under de närmaste åren. De flesta bedömare är ense om att det troligaste scenariot är att ekonomin kommer att fortsätta att hanka sig fram ungefär på samma sätt som 1994–97, såvida inte t ex den asiatiska krisen av någon anledning

fördjupas och smittar av sig på Sydafrika. Visserligen visar finansdepartementets prognoser på en uppgående trend i tillväxten, men det har de gjort ända sedan 1994 – prognoser som hela tiden har kommit på skam och som har haft något av glädjekalkyler över sig. Investeringarna, såväl de inhemska som de utländska, har låtit vänta på sig. Andra prognoser tenderar att ge lägre siffror. Sätillvida räknar Bureau for Economic Research vid Stellenboschuniversitetet med en genomsnittlig tillväxt i BNP på 2,2 procent per år för 1998–2003, förutsatt att världsekonomin stabiliseras och ökar sin tillväxt från slutet av 2000 (Bureau for Economic Research [1998]).

Ur sysselsättningssynvinkel är detta inte mycket att komma med. För att den formella ekonomin skall kunna absorbera alla nytillkommande på arbetsmarknaden beräknas det att tillväxttakter i storleksordningen 7–8 procent per år behövs (Michie & Padayachee [1998:629]), men dit är det långt. Man måste därför räkna med att sysselsättningssituationen kommer att försämrans under den närmaste framtiden. Idén om ett socialt kontrakt på arbetsmarknaden har effektivt skjutits i sank av GEAR. Regeringen valde att gå på arbetsgivarnas linje i fråga om den ekonomiska politiken, och en av följderna av detta är att fackföreningarna känner sig förfördelade och ovilliga att ingå några pakter med vad de tenderar att uppfatta som två motparter. ANC-koalitionen (mellan ANC, COSATU och kommunistpartiet) har härigenom utsatts för påfrestningar och kan mycket väl komma att rämna under tiden fram till nästa val, inte minst om tillväxttakten fortfar att vara låg så att omfördelningsansträngningarna försvåras eller omintetgörs.

Samtidigt skockas andra mörka moln. En faktor som hittills inte har spelat någon framträdande ekonomisk roll är AIDS. I början av 2000-talet måste man emellertid förvänta sig att sjukdomen har spritts tillräckligt för att effekterna skall

bli klart synliga. Under 1990 var det färre än en procent av de gravida kvinnor som testades som var HIV-positiva. 1998 var siffran uppe i nästan 23 procent, och det beräknas att upp till en tredjedel av befolkningen kan komma att dö i förtid. Incidensen kommer troligen att bli högst bland dem som befinner sig i arbetsför ålder (*Economist* [1999:18]). Vill man vara cynisk kan man konstatera att detta kommer att lätta på trycket på arbetsmarknaden, men det kommer troligen också att leda till minskad tillväxt på samma gång som det ökar de redan enorma sociala problemen genom att skapa en numerärt mycket stor grupp av föräldralösa barn, enligt hälsovårdsdepartementets beräkningar så många som 600 000 under den närmaste treårsperioden (Nelán [1999:54]). Många av dessa kommer – om de överlever – att dras in i kriminalitet. Risken är följaktligen stor att brottsligheten kommer att öka snarare än att minska efter år 2000, något som i sin tur kommer att ytterligare minska den redan låga investeringsviljan.

I avsnittet om apartheidtiden kunde vi konstatera att majoritetens utbildning gravt eftersatts under apartheidtiden. Sydafrika lider idag brist på kvalificerad arbetskraft. Utbildningssystemet knakar i fogarna under den kvantitativa press det utsätts för när man skall försöka rätta till detta. Samtidigt har vita högutbildade börjat lämna landet. Den nyaste lagstiftningen på arbetsmarknadsområdet (Republic of South Africa [1998]) ålägger privata företag att se till att deras personalsammansättning avspeglar raspanorammat i stort. Samtidigt prioriterar den offentliga sektorn afrikaner, ofta utan hänsyn till deras relativa kvalifikationer. På lång sikt är det givetvis oundvikligt att man rättar till de snedvridningar som skapades av apartheid, men när man försöker genomföra de nödvändiga förändringarna redan på kort sikt riskerar man att nästan bokstavligt kasta ut barnet med badvatten. I en situation där det råder akut brist

på välutbildat och erfaret folk hade det varit bättre att skynda långsamt. Positiv diskriminering på arbetsmarknaden måste gå hand i hand med utbildning om inte effektivitet och tillväxt skall bli lidande.

Slutsatser

Det sydafrikanska sysselsättningsproblemet framstår i långa stycken som gigantiskt eller rentav monstruöst. Mer än en tredjedel av befolkningen står utanför den reguljära arbetsmarknaden i en situation där ekonomin under det senaste året har uppvisat nolltillväxt och där sedan 1994 även år med högre tillväxt inte har resulterat i några nya arbetstillfällen. Framtidsutsikterna ter sig inte heller direkt lysande. Det ekonomiska program som lades fast efter 1994 års val har i långa stycken misslyckats och inga bedömare tror att tillväxttakten under perioden fram till 2004, då nästa parlamentsval äger rum, kommer att öka på ett sätt som kommer att innebära ett brott med de trender som rått sedan demokrati infördes.

Det är snarare så att sydafrikanerna kommer att tvingas leva med en ekonomi som i bästa fall växer lite snabbare än befolkningen. Det förlovade landet kommer att låta vänta på sig. Antalet arbetslösa kommer att öka under de närmaste åren, med allt vad detta kommer att innebära i termer av ekonomisk misär, kriminalitet och sociala spänningar. Risken är stor att Sydafrika kommer in i en ond cirkel där låg tillväxt resulterar i hög arbetslöshet som i sin tur får effekter som avskräcker potentiella investerare i en värld där det råder hård konkurrens mellan länder som alla är stadda i övergång från ett ekonomiskt system till ett annat och som alla är ivriga att dra till sig internationellt kapital. Samtidigt kommer klyftorna att öka mellan den nya afrikanska välutbildade över- och övre medelklass som håller på att växa fram under övergången och de utbildade, arbetslösa och fattiga massor som bildar det ekonomiska och sociala

bottenskiktet i det sydafrikanska samhället och vars möjligheter att få arbete är små eller obefintliga.

Ur denna föga avundsvärda situation finns inga enkla utvägar. Under apartheidtiden hade Sydafrika en i långa stycken sönnerreglerad, tullskyddad och snedvriden ekonomi. Denna ekonomi håller nu på att omvandlas, i riktning mot ökad avreglering, liberalisering och marknadsstyrning. En sådan process kräver dock tid. Det är svårt att hitta branscher med uttalade komparativa fördelar som kan dra resten av ekonomin med sig i en exportledd tillväxtprocess när ekonomin har reglerats och skyddats sedan mitten på 1920-talet. Sydafrika tillhandahåller ett bra exempel på att utvecklingsvägar lätt blir spårbundna. Det tar tid att bryta med ett institutionellt arv, särskilt om detta byggts upp under lång tid, och övergångsprocessen blir lätt smärtsam, inte minst i termer av sysselsättning.

Referenser

- ANC (African National Congress), [1994], *The Reconstruction and Development Programme*. Umanyano Publications, Johannesburg.
- Ariovich, G, [1979], "The Comparative Advantage of South Africa as Revealed by Export Shares", *South African Journal of Economics*, vol 47, s 188–197.
- Bhorat, H & Leibbrandt, M, [1996], "Understanding Unemployment: The Relationship between the Employed and the Jobless", i Baskin, J (red), *Against the Current: Labour and Economic Policy in South Africa*, Ravan Press, Johannesburg.
- Blomqvist, H C & Lundahl, M, [1999], *Den snedvridna ekonomin*, SNS Förlag, Stockholm.
- Bunting, B, [1986], *The Rise of the South African Reich*, International Defence and Aid Fund, London.
- Bureau for Economic Research, [1998], *Economic Outlook 1998–2003. A Medium Term Forecast for the South African Economy*, October 1998, University of Stellenbosch.

- The Economist*, [1999], "Mandela's Heir", 29 May, s 17–21.
- Fine, B & Rustumjee, Z, [1996], *The Political Economy of South Africa. From Minerals-Energy Complex to Industrialisation*, Hurst, London.
- Hobart Houghton, D, [1973], *The South African Economy*, third edition, Oxford University Press, Cape Town.
- Levy, B, [1992], "How Can South African Manufacturing Efficiently Create Employment? An Analysis of the Impact of Trade and Industrial Policy", Informal Discussion Papers on the Aspects of the Economy of South Africa, Paper no 1, World Bank, South Africa Department, Washington, DC.
- Lundahl, M, [1978], "Rasdiskrimineringens ekonomi: den sydafrikanska tillväxtprocessen", i *En utopisk världsordning och andra essäer om ekonomisk utveckling och under utveckling*, Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Lundahl, M, [1982], "The Rationale of Apartheid", *American Economic Review*, vol 72, s 1169–1179.
- Lundahl, M & Ndlela, D, [1980], "Land Alienation, Dualism, and Economic Discrimination: South Africa and Rhodesia", *Economy and History*, vol 23, s 106–132.
- Michie, J & Padayachee, V, [1998], "Three Years after Apartheid: Growth, Employment and Redistribution?", *Cambridge Journal of Economics*, vol 22, s 623–635.
- Ministry in the Office of the President [1996], *Towards a National Infrastructure Investment Framework*, Second draft, 25 March, tryckort saknas.
- Natras, N, [1995], "The Crisis in Gold Mining", *World Development*, vol 23, s 857–868.
- Nelan, B, [1999], "From Mandela to Mbeki", Special Report, *Time*, 24 May, s 44–69.
- Nordås, H K, [1996], "South African Manufacturing Industries – Catching Up or Falling Behind?", *Journal of Development Studies*, vol 32, s 715–733.
- Porter, R C, [1978], "A Model of the Southern-African-Type Economy", *American Economic Review*, vol 68, s 743–755.
- Republic of South Africa, [1994a], Central Statistical Service, *October Household Survey, 1994, Statistical Release*, Pretoria.
- Republic of South Africa, [1994b], Central Statistical Service, *South African Statistics*, Pretoria.
- Republic of South Africa, [1996a], Department of Finance, *Growth, Employment and Redistribution: A Macro-Economic Strategy*, Pretoria.
- Republic of South Africa, [1996b], Department of Finance, *Growth, Employment and Redistribution: A Macro-Economic Strategy (Appendices)*, Pretoria.
- Republic of South Africa, [1998], Employment Equity Act 1998, Government Gazette, vol 400, no 19370, Cape Town.
- Republic of South Africa, [1999], Department of Finance, *Budget Review 17 February*, Pretoria.
- Restructuring the South African Labour Market*, [1996], Report of the Commission to Investigate the Development of a Comprehensive Labour Market Policy, CTP Book Printers, Cape Town.
- Social Equity and Job Creation. The Key to a Stable Future. Proposals by the South African Labour Movement*, [1996], issued by the Labour Caucus at Nedlac, incorporating Cosatu, Nactu and Fedsal, tryckort saknas.
- South African Foundation, [1996], *Growth for All: An Economic Strategy for South Africa*, Johannesburg.
- South African Reserve Bank, [1995a], *Quarterly Bulletin*, March 1995, no 195, Pretoria.
- South African Reserve Bank, [1995b], *Annual Economic Report 1995*, Pretoria.
- Standing, G, Sender, J & Weeks, J, [1996], *Restructuring the Labour Market: The South African Challenge*, International Labour Office, Geneva.