

STRUKTURTILPASNING I AFRIKA

Baggrund og økonomiske resultater

IMF og Verdensbanken har spillet en central rolle i de afrikanske stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammer (SAP), som blev påbegyndt i 1980erne. I denne artikel præsenteres rationalet bag programmerne. Desuden diskuteres de opnåede resultater, og det undersøges, hvorfor der hersker så stor polemik herom i den bistands-politiske debat. Det understreges, at uanset de forskellige vurderinger forbliver Afrikas fundamentale udviklingsproblemer uløste.

Af
Finn Tarp¹

Indledning

Den internationale økonomiske recession, der opstod i kølvandet på den anden oliekrise i 1979-80, ramte Afrika hårdt (jvf. Tarp, 1993, kap. 1). De foregående årtiers vækst og sociale fremgang gik i sta. Inflationen løb løbsk, og underskuddet på betalingsbalanceens løbende poster kunne ikke længere finansieres ved øget lantagning. Disse uligevægte i samfundsøkonomien forte derfor gradvist til en erkendelse af, at noget måtte gøres. IMF fik stor indflydelse i forsøgene på at stabilisere de afrikanske økonomier, og strukturtilpasning designet med hjælp fra Verdensbanken blev et omdrejningspunkt i udviklingspolitikken.

Verdensbanken introducerede de såkaldte strukturtilpasningslån i Kenya i 1980, og efter få år udgjorde de ca. en tredjedel af Banks nettolångivning. Der blev ydet ikke mindre end 119 tilpasningslån på alt 11,3 milliarder dollar til 35 afrikanske lande i perioden 1980-92. Som noget nyt blev disse programler ikke bundet til gennemførelsen af konkrete projekter. De blev derimod gjort betinget af noje beskrevne ændringer i modtagerlandenes økonomiske politik.

Denne form for betingelser, der går under betegnelsen konditionali-

tet, har saledes præget både IMFs engagement og den måde, hvorpå Verdensbankens bistand og Ian til Afrika er blevet forhandlet de sidste 10-15 år. Parallelt hermed er også gældsomlægning og bilateral bistand blevet gjort afhængig af aftaler med de to Bretton Woods institutioner. IMF og Verdensbanken har derfor opnået en indflydelse, der langt overstiger deres finansielle betydning i de afrikanske lande.

Stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammerne og resultaterne heraf har været genstand for en yderst kontroversiel bistands-politiske debat; men også den mere teoretiske litteratur om emnet er præget af uenighed. I denne artikel belyses, hvorfor det er tilfældet. Nedenfor gennemgås først programmernes flersidde baggrund og formål. Dernæst diskuteres de forskellige evalueringsmetoder og resultaterne af programmerne. Til slut konkluderes, og strukturtilpasningstiltagene betragtes ud fra et



Lektor, lic.polit.
Finn Tarp,
Økonomisk
Institut,
Københavns
Universitet

Foto:
Tove Kurtzweil

mere overordnet udviklingsperspektiv.

Baggrund og formål

Baggrunden for tilpasningsprogrammerne i Afrika og den iøjnefaldende vækst i deres omfang kan (jvf. Toye, 1994) anskues fra i al fald tre forskellige vinkler. For det første befandt størstedelen af de afrikanske lande sig som nævnt i dyb økonomisk krise. Det gik fremad de første to årtier efter uafhængighedsprocessen tog fart omkring 1960; men kolonitidens underudvikling var langt fra overvundet i slutningen af 1970erne. Utilstrækkelig infrastruktur, manglende indenlandske kapaciteter i dette begrebs mange dimensioner og en udpræget afhængighed af eksport af nogle få primærvarer er eksempler herpå. Den politiske arv og de afrikanske samfunds sociale karakteristika kan også nævnes, men vil ikke blive berørt nærmere her. De afrikanske lande var som følge heraf særdeles utsatte for eksterne økonomiske stød i begyndelsen af 1980erne. Den massive internationale rentestigning og olieprisernes himmelflugt samt den lave vækst i OECD landene og faldet i bytteforholdet kostede altstå dyrt.

IMF og Verdensbanken har i deres analyser af Afrikas udviklingsproblemer generelt fremhævet de 'politik-fejl' og interne økonomiske forvirridninger, som også bidrog til krisens udbrud og de afrikanske landes ringe kapacitet til at modstå ydre chok. Utilstrækkelig makroøkonomisk styring samt uhensigtsmæssig import-substituerende handels- og industripolitik er blandt de forhold, som oftest er blevet trukket frem. Forvredne priser på alle niveauer og statens fremtrædende økonomiske rolle er også blevet kritiseret skarpt. Det samme gælder endvidere det såkaldte 'urban bias', udviklingspoli-

tikken var præget af (se Verdensbanken, 1981 og 1994, for en udbyning af disse synspunkter).

Det blev endvidere hurtigt klart, at krisen i begyndelsen af 1980erne var af vedvarende, og ikke blot forbigående, karakter som ved oliekrisen i 1973. Tilpasning under en eller anden form måtte derfor påbegyndes. Herom kan ikke herske tvivl. Det svære dilemma i sådanne situationer er, hvordan den mest hensigtsmæssige tilpasnings- og reformstrategi udformes og føres ud i praksis.

Den anden synsvinkel, der kan anlægges på baggrunden for strukturtilpasningslånene, er koncentreret om Verdensbankens stigende vanskeligheder med at kanaliserer finansielle ressourcer til Afrika. Mange af de projekter, der var blevet iværksat i løbet af 1970erne begyndte at fungere dårligt, og et foruroligende billede af Afrika udstryret med halvfærdige, ukoordinerede, donorfinansierede investeringsprojekter syntes at tegne sig. Afløb i form af projekter med tilfredsstilende afkast havde med andre ord dårlige udsigter.

Ikke-projektbunden betalingsbalancebistand forekom i denne situation et ideelt instrument. Ratio-nalet var, at de politikbaserede overførslser ville gøre det nemmere for de afrikanske regeringer og befolkninger at bære de omkostninger, som i al fald på kort sigt syntes uundgåelige. Vidtrækende økonomiske og institutionelle strukturreformer kunne komme igang og bidrage til en mere effektiv og holdbar udnyttelse af såvel de igangværende projektaktiviteter som de afrikanske landes ressourcer i almindelighed. Samtidig blev mere traditionelle overvejelser om 'markeds-fejl' og fordelingsmæssige spørgsmål – i al fald for en tid – skubbet til side.

Den tredje måde, hvorpå strukturtilpasningsprogrammernes fremmarch kan anskues, har sine rødder i det intellektuelle skift, der fandt sted omkring 1980 indenfor udviklingsøkonomien. Strukturalistisk udviklingsteori havde siden 1940erne lagt vægt på u-landenes særlige forhold og tillagt staten en aktiv rolle i gennemførelsen af import-substituerende udviklingsstrategier. Neoklassisk teori var blevet forkaster som uanvendelig, og udviklingsbistandens rolle var primært at overføre udenlandske opsparring til u-landene og fungere som 'gap-filler'. Bistandens positive effekt afhæng i overensstemmelse hermed af, om opsparrings- eller valuta 'gabet' var den bindende grænsning på væksten.

Heroverfor vandt den neoklassiske 'modrevolution' frem. Flere empiriske studier af bl.a. Krueger (1978 og 1983) dokumenterede faren ved overdreven indadrettet industribeskyttelse og de potentielle fordele ved at følge en udadskuen-de eksport-orienteret udviklingstrategi. Berg (Verdensbanken, 1981) fremhævede betydningen af 'getting prices right', og Lal (1983) skrev skarpt om udviklingsøkonomiens 'dirigisme' og intellektuelle fatigdom. Desuden satte den nye politiske økonomi kritisk fokus på de afrikanske staters natur og adfærd – en form for kritik der på paradoxal vis minder om neo-marxistiske synspunkter (se Meier, 1989, kap. XI og Hunt, 1989, kap. 6).

En mere effektiv udnyttelse af samfundets produktive ressourcer fik således tildelt en central plads i udviklingspolitikken. Vækst og fremgang blev relateret mere til udføringen af den økonomiske politik end til de eksterne og interne strukturelle begrænsninger, og den neoklassiske analyse fik yderligere vind i sejlene som følge af

de politiske skift, der fandt sted i USA og Vesteuropa.

En række neo-liberale anbefalinger om, hvordan Afrikas økonomiske krise skulle løses, blev på denne baggrund kørt i stilling. Traditionel, hurtigt-virkende IMF-inspireret efterspørgselsbegrensende økonomisk politik skulle iværksættes straks for at få bedre balance i makroøkonomien og få skabt et stabilt grundlag for fremtidig fremgang. Men herudover skulle økonomiens udbudsside tilpasses og aktiveres for at fremme vækst og balance overfor udlandet på længere sigt. Overskriften struktur-tilpasning antyder da også, at visionen rakte videre end ren og skar økonomisk opstramning.

Markedsbestemte priser på alle niveauer blev identificeret som et centalt middel i reformprocessen. Stortilede tiltag for at få de klart overvurderede valutakurser ned er ét eksempel herpå. Hertil kommer udbredt liberalisering af såvel udenrigshandelen som de indenlandske vare- og pengemarkeder. Endelig skulle staten 'rulles tilbage' og så vidt muligt fjernes fra al produktiv aktivitet, så den bedre kunne koncentrere sig om de opgaver, den er særlig god til at løse. Krav om vidtrækende privatisering og omfattende institutionelle reformer blev folgelig også formuleret.

Der var med andre ord tale om igangsatelse af et overordentligt ambitiøst og innovativt – markedsorienteret forsøg på at få Afrika bragt på føde. Såvel den overordnede vision for den fremtidige indretning af samfundet som den mere umiddelbare og konkrete udførling af den økonomiske politik indebar et brud med årtiers tænkning og praksis.

Resultater og evalueringsproblemer

I en kommentar til Afrikas økonomiske situation og strukturtilpasningsprogrammernes rolle i denne sammenhæng erklærede Verdensbankens vice-præsident for Afrika Edward Jaycox i 1989 optimistisk 'recovery has begun' (citeret fra Mosley og Weeks, 1993). Endnu mere positive holdninger kommer til udtryk i Verdensbankens nyligt publicerede 'Road Ahead' studie (Verdensbanken, 1994).

Kritikere af Verdensbanken slår derimod til lyd for et noget andet syn på SAP-processen. Stewart (1991) argumenterer f.eks. at 'the balance of experience in the 1980s was undoubtedly negative'. Så modstridende vurderinger af den samme empiriske virkelighed er slænende, og gør det naturligt at se nærmere på de principielle og metodemæssige vanskeligheder, der står i vejen for større enighed om reformernes resultater eller mangel på samme.

Tages udgangspunkt i de oprindeligt opstillede målsætninger for udviklingen i en række makroøkonomiske indikatorer kan det konkluderes, at SAP-programmerne ikke levede op til forventningerne i perioden 1986-92. Aftaler mellem IMF/Verdensbanken og u landene om gennemførelsen af et reformprogram udmontes i de såkaldte 'policy-framework papers' (PFP). Den overdrevne optimisme, der kommer til udtryk i disse papirer sammenlignet med den faktiske udvikling i de afrikanske lande, er (jf. Faruque, 1993) særlig tydelig med hensyn til eksportvæksten, opsparingen og væksten i BNP.

Vanskeligheden ved denne evalueringstilgang, hvor de erklærede mål er i fokus, er at usørudsete faktorer kan spille kraftigt ind på den økonomiske udvikling. Forandringer i nedbøren er f.eks. af afgøren-

de betydning for landbrugsproduktionen i Afrika og dermed for den økonomiske vækst. Hertil kommer, at det ikke er sikkert, at de oprindelige mål rent faktisk blev sat på et realistisk niveau.

De makroøkonomiske regnestykker, der indgar i PFP-aftalerne, skal balanceere, før et program kan godkendes. Det er aldrig en nem proces i praksis. Optimistiske mål er således en tiltrækkende måde at løse det underliggende dilemma på – i al fald på papiret. Der kan herudover være gode taktiske grunde til at være optimistisk i forsøget på at få 'skuden vendt'; men den nævnte vedvarende diskrepans mellem mål og virkelighed har efterhånden skabt et forklaringsproblem.

En anden måde at gå ind i evalueringssproblematikken er ved at undersøge, om de afrikanske lande har levet op til de krav (konditionale) om bedre økonomisk politik, de er blevet stillet overfor. Det har de ikke i alhundelighed. Verdensbanken (1994) vurderer, at kun seks ud af 29 lande under tilpasning har realiseret afgørende forbedringer i deres makroøkonomiske politik set under ét. Andre studier når til noget mere positive konklusioner, men Verdensbanken (1988) kan trods alt kun dokumentere, at godt 60% af de opstillede betingelser er blevet opfyldt fuldt ud i Afrika syd-for-Sahara. Dette er tilfældet, selvom der specielt på valutakursområdet og i dereguleringen af landbrugspriserne er foretaget en række vidtgående reformer.

Der er desuden store forskelle i den udstrækning, hvornår kravene er blevet opfyldt fra land til land og indenfor de enkelte politikområder. Kun få SAP-programmer er blevet implementeret som planlagt, og afbrydelser af både kortere og længere varighed er reglen snarere

end undtagelsen. Strukturtilpasningsprocessen har altså langt fra været uproblematisk. Arsagerne hertil er mange, men skal i første række søges i indenlandske politiske forhindringer for programmernes implementering, uenighed om substansen i reformkravene og endelig den måde, hvorpå kravene er blevet stillet og forhandlet.

Killick (1994) gor i denne sammenhæng opmærksom på, at der endnu ikke har kunnet dokumenteres sammenhæng mellem de faktisk gennemførte ændringer i den økonomiske politik i de afrikanske lande og aftaler om at gennemføre et SAP-program. Det er med andre ord uklart, hvor mange af de faktisk foretagne reformer, der ville være blevet gennemført under alle omstændigheder. Endelig er der i litteraturen bred enighed om, at det især er de relativt nemme politikændringer som valutakursændringer, der er blevet opfyldt. Manglende fremskridt på det institutionelle område er derimod et gennemgående tema i alle evalueringer, der er blevet gennemført til dato.

Disse observationer betyder, at det heller ikke fra denne synsvinkel kan konkluderes, at SAP-processen har været en ubetinget succes. Der er endvidere flere mæder, hvorpå den manglende realisering af PFP dokumenternes mal kan begrundes. Der kan peges på (i) at reformerne faktisk ikke er blevet gennemført fuldt ud, (ii) uforudsette forholds betydning, og (iii) at de krævede reformer har været utilstrækkelige eller direkte forkerte. Endelig kan der være tale om en kombination af disse tre forhold, der ikke er gensidigt udelukkende. Men hvor vægten skal lægges blandt disse muligheder forbliver uafklaret.

Større indsigt i de nævnte årsagssammenhænge er således en

forudsætning for, at effektiviteten af policy-konditionaliteterne kan vurderes på et mere seriøst grundlag. Herudover gælder naturligvis, at det i realiteten er resultaterne af reformerne snarere end de enkelte landes opfyldelse af policy-konditionaliteter, der bør påkalde sig den afgorende interesse, når SAP-programmerne evalueres.

Den mest almindelige måde til at vurdere, om SAP-reformerne giver resultater, er den såkaldte *for-og-efter* metode. Her sammenligges udvalgte sociale og økonomiske variable før og efter reformernes påbegyndelse, inden der drages konklusioner som f.eks. at væksten eller fattigdommen er steget eller falset. En oplagt vanskelighed ved denne metode er imidlertid, at der hersker uenighed om, hvilke indikatorer, der skal anvendes, og hvilken tidshorisont, der bør betragtes. Eksempelvis opereres sjeldent med helt samme udviklingsbegreb, og det er oplagt, at der kan eksistere modsætninger mellem udvalgte måls opfyldelse på kortere og længere sigt.

Ved brug af data i tværsnitssanalyser, hvor Afrika syd-for-Sahara eller udvalgte dele heraf betragtes under ét, opstår desuden det problem, at ikke blot graden af SAP-programmernes implementering, men også deres indhold har varieret en del (jvf. Mosley, 1991). Konditionaliteterne har således ikke været ens i alle tilfælde, og det samme gælder den rækkefølge, i hvilken de enkelte reformtiltag er blevet gennemført.

Landenes udgangsbetingelser – og her tænkes såvel på økonomiske som sociale og politiske omstændigheder – har heller ikke været de samme. Udviklingen i de enkelte lande har endvidere været afhængig af økonomisk-politiske indgreb, der ikke indgår i SAP pakkerne, og ydre stød, som har varie-

ret ganske meget fra land til land – afhængig af f.eks. strukturen i deres eksport og graden af fleksibilitet i deres økonomier. Programmerne er heller ikke blevet gennemført samtidig, men i forskellige perioder; og det kan understreges, at før-og-efter analyser ikke kan bruges til at afgøre, om eventuelle forbedringer skyldes de gennemførte reformer eller den finansiering, der følger med, når et program iværksættes.

Endelig er der grund til at fremhæve, at en før-og-efter analyse implicit forudsætter, at situationen før SAP-programmets start var holdbar og derfor kan bruges som sammenligningsgrundlag. Denne antagelse er yderst problematisk, for dyb økonomisk krise og en uholdbar økonomisk udvikling var som nævnt blandt de vigtigste årsager til, at der blev grebet ind i den økonomiske politik.

På trods af disse forbehold kan der bemærkes, at det generelle før-og-efter billede er skuffende for Afrika som helhed, og det gælder såvel i lande med som lande uden et tilpasningsprogram (se f.eks. Stewart, 1994, s. 114). Eksportindtjeningen har vist fremgang i anden halvdel af 1980erne, og det samme gælder importmængderne. Men investeringerne faldt, og den indenlandske opsparing og ressourcenmobilisering via skattesystemet forblev på et foruroligende lavt niveau. Gælden voksede kraftigt, og nationalindkomsterne dalede per capita. Efter-situationen i Afrika kan derfor kun karakteriseres som udrygt kritisk.

På den anden side giver dette ikke i sig selv beleg for at tage stilling til, om det ville være gået meget værre, hvis den økonomiske politik ikke var blevet justeret som omtalt. Det samme gælder i øvrigt også spørgsmålet, om SAP-programmerne kunne have været de-

signet mere optimalt, end tilfældet var. For at kaste lys herover og betyse den virkelige effekt SAP-reformerne kan tilskrives, må der foretages analyser af typen *med-og-uden* SAP. Denne metode er principielt den mest tilfredsstillende måde at evaluere programmerne på; men den er også den mest krævende.

Der er dog blevet gjort nogle forsøg på simulere udviklingen i enkelt lande i en række modelanalyser af bl.a. Sahn *et al.* (1994) og et OECD studie af Bourguignon *et al.* (1991). Disse bidrag er intellektuelt yderst stimulerende, og de sætter fokus på en række af de mekanismer, der må tages højde for ved vurderingen af strukturtilpasningsprogrammerne.

Som eksempel kan nævnes de mulige effekter på de fattige af forskellige typer handels-, pris- og valutakursreformer samt udgifts- og indtagtsreformer i den offentlige sektor. Det er imidlertid vanskeligt at generalisere på denne basis. Enkelt-lande simulationer er meget datatunge og derfor følsomme overfor de omfattende statistiske problemer. Afrika er undergivet.

Hertil kommer at resultaterne af simulationerne er meget afhængige af de underliggende modelspecifikationer samt en antagelse om, at alle ændringer finder sted via markedstilpasninger (jvf. Larsson, 1994, s. 15-17). Endelig er det særdeles vanskeligt at få fastlagt det alternative forløb, der skal sammenlignes med. Det er med andre ord ikke opagt, hvad den såkaldte 'counterfactual' skal være, sa det krever vurderinger af kvalitativ art at afgøre, hvad de relevante uden-SAP antagelser er. De nævnte studier, der lovligt når til ret forskelige resultater, giver derfor heller ingen solid empirisk basis for at drage konklusioner.

Med og-uden SAP analyser

kan også baseres på tvaersnitssammenligninger, hvor lande i SAP-gruppen, der modtager støtte og gennemfører reformer, sammenlignes med lande i en ikke-SAP kontrolgruppe. Dette kan så igen gøres på basis af tabulære sammenligninger eller ved brug af regressionsanalyser. Der er efterhånden blevet udført en række forskelligartede analyser af denne type, inklusive studier der grupperer de forskellige lande i SAP-gruppen efter graden af intensitet i deres programimplementering. Det er dog iøjnefaldende, at antallet af disse analyser er så få, som tilfældet faktisk er.

Verdensbanken har publiceret tre tilpasningsstudier (Verdensbanken, 1988, 1990 og 1992a), der analyserer tvaersnitssdata med udgangspunkt i en med-og-uden metode, og også Verdensbanken (1994) er relevant i denne sammenhæng. Sidstnævnte når (s. 184) til den konklusion, at bedre makroøkonomiske politikker allerede har virket i Afrika. Dette begrundes med reference til udviklingen i seks såkaldte 'star performers' (Gambia, Nigeria, Zimbabwe, Burkina Faso, Tanzania og Ghana).

Disse landes makroøkonomiske reformer karakteriseres som betydelige, og deres økonomiske fremgang fra før-reform perioden 1981-86 til efter-reform arene 1987-91 sammenlignes med udviklingen i de øvrige afrikanske SAP-lande, hvis makroøkonomiske styring karakteriseres som mindre effektiv.

En nærmere analyse (se f.eks. Mosley, 1994b) viser dog, at bildelet er noget mere kompliceret. Investeringerne er faktisk faldet mere i de seks stjernelande end i de øvrige SAP-lande, og sammenlignet med landene helt uden SAP-programmer klare de seks stjernelande sig faktisk dårligere målt ved

væksten og investeringerne. Resultaterne er endvidere statistisk insignifikante. De må derfor betragtes med store forbehold.

Dette underbygges af en gennemgang af de øvrige Verdensbank studier og analyser af uafhængige eksperter som Mosley *et al.* (1991), Mosley og Weeks (1993), Mosley (1994a) samt Elbadawi (1992) og Elbadawi *et al.* (1992). Ingen af de nævnte analyser giver anledning til den store optimisme.

Væksten synes ikke at have klaret sig markant bedre i SAP-landene end i de øvrige afrikanske lande, og der er bred enighed om, at udviklingen i investeringerne er relativt ringe i SAP-landene. Eksporten synes at klare sig lidt bedre, men de oprindeligt etablerede mal er som omtalt ikke blevet naet. Endelig er det uklart, om den begrænsede, men dog positive, forbedring i betalingsbalance kan tilskrives eksportfremgangen eller fortsat import kompression, som ikke er holdbar på bare lidt længere sigt.

Det er derfor ikke overraskende, at resultaterne af SAP-programmerne karakteriseres som spredte, begrænsede og utilfredsstillende af nogenrne analytikere med sa forskellig baggrund som Demery (1994, s. 36), Helleiner (1994, s. 4) og Killick (1994, s. 1). Endelig er det som fremhævet af Demery, der er en af Verdensbankens førende økonomer på dette felt, endnu for tidligt at drage klare operationelt anvendelige politikkonklusioner. Hertil er de omtalte studier for svagt underbyggede.

Det er f.eks. (jvf. Helleiner, 1992) langt fra aklaret om de mere positive effekter af SAP programmerne skal tilskrives de reviserede økonomiske politikker, de har givet anledning til, eller om virkningerne snarere skal forstås i lyset af den øgede finansiering, programmerne har medført. Dette

er en interessant diskussion, for hvis finansieringen er vigtigere end ændringerne i den økonomiske politik giver det umøgtilig anledning til konklusioner, der er forskellige fra den fortolkning, der tager udgangspunkt i, at ændringerne især må forklares som resultat af 'bedre økonomisk politik'. Hertil kommer at der i de eksisterende analyser heller ikke er blevet taget den nødvendige højde for forskellighederne i SAP-programmernes design og implementering fra land til land.

Opsumming og hvad nu?

Killick (1994 og 1995) argumenterer overbevisende, at det er en vigtig del af udviklingsprocessen at blive i stand til at tilpasse sig på effektiv vis til stadigt skiftende ydre og indre omstændigheder. Manglende økonomisk fleksibilitet har da også kostet dyrt i de afrikanske lande de sidste ca. 15 år. Der er derfor ingen tvivl om, at de også fremover må satse på at tilpasse og omstrukturere deres økonomier.

Tilsvarende er det svært at være uenig i mange af de mal, SAP-programmerne søger at realisere. Voldsom inflation, accelererende underskud på de offentlige budgetter og vedvarende betalingsbalancenekriser er ingen god basis for en bredt baseret udviklingsproces til gavn for de samfundsmaessigt dårfligt stillede. Tværtimod vil de socialet svagst stillede grupper ofte være blandt de, der lider mest, når økonomien er ustabil og præget af forvirridninger.

Ovenstaende betyder imidlertid ikke, at der hersker fuld enighed om, hvilken vej Afrika skal gå. Ønsker om den fremtidige indretning af samfunder er naturligvis også i relation til Afrika præget af politisk ideologiske holdninger, der til stadighed bør kappes på demokratisk vis og justeres i lyset af

indhostede erfaringer. At der i debatten om SAP-programmerne hersker forskellige opfattelser af, hvortedes samspillet mellem stat, marked og det civile samfund skal være, er med andre ord kun naturligt.

Herudover kan det imidlertid også konkluderes, at der ikke hersker faglig enighed om, at den strategiske kursændring, som IMF og Verdensbanken lagde op til i 1980'erne, var den mest hensigtsmæssige. Mange af de tiltag, der er blevet taget indenfor rammerne af SAP-programmerne, har afgjort været formuflige. Fa vil f.eks. være uenige i, at det er positivt at fa strømlinet den lange række af tabsgivende offentlige virksomheder. Men den made hvorpå programmerne er blevet forhandlet og genemført har været præget af en alt for optimistisk tro på, at markedet og den frie prismekanisme sa at sige ved egen kraft hurtigt kan levere den udvikling, Afrika sa oplagt behøver.

Dette snævre pris- og markedsfokuserede perspektiv, som i al fald indtil for nylig prægede SAP-programmerne, kan set ud fra en rent teoretisk synsvinkel forekomme logiske. Der eksisterer nemlig som papeget af Mosley (1991) intet holdbart teoretisk grundlag for at argumentere, at fjernelsen af én eller flere markedsimperfektioner med garanti vil bringe en økonomi nærmere på den samfundsmaessige produktionsmulighedskurve.

Denne såkalte 'second-best' problematik kan selvagt ikke bruges som argument for passivitet i praksis. Der er som nævnt ingen tvivl om, at der måtte gribes ind i den økonomiske politik i Afrika i begyndelsen af 1980'erne i lyset af de voldsomme økonomiske og sociale ubalanceer. Strukturtilpasning er imidlertid en krevende og yderst kompliceret politisk, social

og økonomisk øvelse, der må formuleres med udgangspunkt i en bred forståelse af Afrikas udviklingsproblemer for at blive en succes. De forventede positive resultater af SAP-programmerne lader da også vente på sig.

De hidtidige evalueringer af SAP-programmernes resultater må karakteriseres som både partielle og kvalitative; men de indeholder kun begrænsede tegn på, at SAP-landene generelt har klaret sig bedre end andre afrikanske lande i henseende til udviklingen i de makroøkonomiske variable. Dette er især tilfældet, når der forsøges korrigere for den bistand og de udviklingsplan. SAP-programmerne giver adgang til.

Markante og generelle positive eller negative konklusioner om SAP-programmernes direkte øjenefaldende effekt kan altså ikke drages på basis af solide empiriske data; og det gælder specielt, at der i realiteten kun kan gøres om positive eller negative effekter på omfanget og karakteren af fattigdomsproblemerne i Afrika.

Men selvom det ikke kan pavises empirisk, at strukturtilpasningsprogrammerne har været så direkte skadelige, som mange kritikere har haevdet, er det i sig selv problematisk, at der ikke har kunnet konstateres en klar reduktion i omfanget af fattigdommen og nøden i Afrika. Kontinentet har ikke som det ellers blev stillet i udsigt faet vendt den nedadgående tendens fra 1980'ernes tabte arti på afgørende vis, og det er dybt tragisk.

Afrika er desuden så utsat i de internationale relationer som nogen sinde før. Bistandsafhængigheden er steget, og det herskende press for at specialisere sig i eksport af traditionelle landbrugsafgrøder og andre primærvarer kan ikke af sig selv forventes at føre til langsigtet strukturel forandring. Der

ma altså satses meget mere bevidst på at diversificere og udvikle dynamiske fordele i ikke-traditionelle landbrugsvarer. Det er ikke nok blot at stille sig tilfreds med en mindre – og måske meget midlertidig bedring i eksportindtægterne.

Tilsvarende kan det bemærkes, at SAP-programmerne typisk har savnet velartikulerede industripolitikker. Fokus har været snævert koncentreret om privatisering og liberalisering af handels- og valutatransaktioner; men i de afrikanske lande eksisterer den nødvendige kapacitet ikke til at tage konkurrencen op mod øget import og konkurrence udefra. Denne kapacitet må udvikles på dynamisk vis, hvilket krever bevidste og fremadrettede satsninger, der går langt videre, end hvad SAP-programmerne har lagt op til.

Verdensbanken har med rette påpeget, at det er vigtigt, at incitementerne trekker ressourcelallokeringen i den rigtige retning. Men dette er kun én blandt mange forudsætninger for, at udviklingsprocessen kan komme på skinner. Andre emner vedrører foruden Afrikas internationale økonomiske relationer (inklusive geldsproblemet) eksistensen af den nødvendige lokale infrastruktur, offentlige ydelser af forskellig art, det teknologiske etterslæb, mange afrikanske lande lader under, og udviklingen af den lange række af sociale og økonomiske institutioner, som under alle omstændigheder er nødvendige, for at de bedre økonomiske prisincitamenter kan virke efter hensigten.

Den interne ressourcemobilisering forbliver ligeledes uhyre svag. Og de aktuelle statsinstitutioner og andre strukturer er ganske enkelt ute af stand til at klare allokeringen af de meget knappe investeringsressourcer på en sådan måde, at langsigtede udviklingshensyn

tilgodeses. Afrikas kapacitet til at klare disse opgaver må udvikles bevidst, og her kommer SAP-programmernes hidtidige snævre kortsigtede tilpasningsvision til kort.

De to Bretton Woods institutio-
ner har da også i de senere år rendet en del på deres retorik. Det erkendes nu abent, at der indtil 1990 ikke blev taget tilstrækkelig højde for, at massive krav om liberalisering og større effektivitet ikke bør fremsættes uden reference til mulige sociale konsekvenser og den politiske og institutionelle sammenhæng. Teoretiske modeller, hvor denne pointe fortines, findes i Bourguignon *et al.* (1991).

Det forbliver imidlertid uklart, i hvor stor udstrækning den ændrede retorik har givet sig resultat på praktisk plan i formuleringen af konkrete udviklingspolitikker, der er direkte rettet mod den lange dagsorden og de udfordringer, som strukturtilpasningsprogrammerne og deres vision for fremtiden ikke hidtil har taget højde for.

Det forekommer derfor på højtid, at denne dagsorden for bredt baseret udvikling kommer frem i forreste række i udviklingspolitikken i hele sin komplekse struktur og med alle de modsætninger og vanskelige valg, det indebærer. Samtidig bør erfaringerne om betydningen af formuelt makroøkonomisk styring holdes i mente. Endelig kan det understreges, at det ville være en skam, hvis det internationale samfund ikke lever op til sit ansvar og yder den nødvendige støtte til de langsigtede strukturreformer og den kapacitetsopbygning, der fortsat er så stort behov for i Afrika.

Det kan hævdes, at diskussionen om strukturtilpasningsprogrammernes resultater kan sammenlignes med at finde ud af om et vandglas er halvtomt eller halvfyldt. Målet afhænger af om det

perspektiv, der anlægges, er optimistisk eller pessimistisk. Hvor langt denne debat skal køre er derfor diskutabelt. Det er straks langt sværere – og vigtigere – dels at finde ud af, hvordan glaset kan bevares intakt, sa vandet ikke løber ud, og dels at sørge for at der kommer mere vand i glaset.

Note

1. Jeg er forskningsadjunkt Peter Brisen og stud. polit. Rasmus Helbig taknemlig for verdifulde kommentarer til et forstudie til denne artikel. Sidstnevnte bidst desuden i det forberedende litteratursøgningsarbejde. Yderligere inspiration til de fremsatte synspunkter har jeg fået gennem min deltagelse i en række seminarer arrangeret af Udenrigsministeriet, Center for Udviklingsforskning (CUF) og IBIS i løbet af efteråret 1994 og i begyndelsen af 1995. De nævnte institutioner skal have tak for deres invitationer til at deltage i disse arrangementer.

Litteratur

- Bourguignon, François *et al.* (1991): 'Poverty and Income Distribution During Adjustment: Issues and Evidence from the OECD Project', *World Development*, vol. 19, nr. 11, s. 1485-1508.
- Demery, Lionel (1994): 'Structural Adjustment: Its Origins, Rationale and Achievements' i Giovanni Andrea Cornia og Gerald K. Helleiner *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus* (Macmillan, London).
- Elbadawi, Ibrahim A. (1992): 'World Bank Adjustment Lending and Economic Performance in Sub-Saharan Africa in the 1980s: A Comparison of Early Adjusters, Late Adjusters, and Non Adjusters', *Policy Research Working Paper Series*, WPS 1001, Country Economics Department, Washington, D.C.
- Elbadawi, Ibrahim A. *et al.* (1992): 'World Bank Adjustment Lending and Economic Performance in Sub-Saharan Africa in the 1980s: A Comparison with Other Low-Income Countries', *Policy Research Working Paper Series*, WPS 1000, Country Economics Department, Washington, D.C.

- Fahey, Ricardo *et al.* (1991a): 'Macro Performance under Adjustment Lending' i Vinod Thomas *et al.* (red.) *Restructuring Economics in Distress. Policy Reform and the World Bank*. Oxford University Press, Oxford.
- Fahey, Ricardo *et al.* (1991b): 'Growth-Oriented Adjustment Programs: A Statistical Analysis'. *World Development*, arg. 19, nr. 8, s. 957-67.
- Faruque, Rashid (1993): 'How Macroeconomic Projections in Policy Framework Papers for the Africa Region Compare with Outcomes'. *Policy Research Working Paper Series*, WPS 1168, Verdensbanken, august.
- Helleiner, Gerald K. (1992): 'The IMF, the World Bank and Africa's Adjustment and External Debt Problems: an Unofficial View'. *World Development*, arg. 20, nr. 6, s. 779-92.
- Helleiner, Gerald K. (1994): 'From Adjustment to Development in Sub-Saharan Africa: Consensus and Continuing Conflict' i Giovanni Andrea Cornia og Gerald K. Helleiner (red.) *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence? Macmillan, London.*
- Hunt, Diana (1989): *Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms*. Harvester Wheatsheaf, New York.
- Killick, Tony (1994): 'Conditionality and the Adjustment-Development Connection'. Seminarrapport presentert den 30. september 1994 ved konferansen 'Fifty Years after Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank'. Madrid.
- Killick, Tony (red.) (1995): *The Flexible Economy. Causes and Consequences of the Adaptability of National Economies*. Routledge, London og New York.
- Krueger, Anne (1978): *Foreign Trade regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. Ballinger, Cambridge.
- Krueger, Anne (1983) *Trade and Employment in Developing Countries*. University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research, Chicago.
- Lal, Deepak (1983) *The Poverty of Development Economics*. Hobart Paper back nr. 16, Institute of Economic Affairs, London.
- Larsson, Karl Anders (1994): *Structural Adjustment: Aid and Development*. SIDA, Stockholm.
- Meier, Gerald M. (1989): *Leading Issues in Economic Development*, 5. udg. Oxford University Press, New York og Oxford.
- Mosley, Paul (1991): 'Structural Adjustment: A General Overview. 1980-9' i V.N. Balasubramanyam og Sanjaya Lall (red.) *Current Issues in Development Economics*. Macmillan, London.
- Mosley, Paul (1994a): 'Decomposing the Effects of Structural Adjustment: The Case of Sub-Saharan Africa' i Ralph van der Hoeven og Fred van der Kraaij (red.) *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa. Research and Policy Issues*. DGIS, Haag og James Currey, London.
- Mosley, Paul (1994b): 'Adjustment in Africa'. *Development Policy Review*, arg. 3, nr. 3, s. 320-27.
- Mosley, Paul *et al.* (1991): *Aid and Power: The World Bank and Policy Based Lending*. Routledge, London.
- Mosley, Paul og John Weeks (1993): 'Has Recovery Begun: Africa's Adjustment in the 1980s' Revisited'. *World Development*, arg. 21, nr. 10, s. 1583-1606.
- Sahn, David E. *et al.* (1994): *Economic Reform in Africa: A Foundation for Poverty Alleviation*. Cornell Food and Nutrition Program, New York.
- Stewart, Frances (1991): 'The Many Faces of Adjustment'. *World Development*, arg. 19, nr. 12, s. 1847-64.
- Stewart, Frances (1994): 'Are Short term Policies Consistent with Long term Development Needs in Africa?' i Giovanni Andrea Cornia og Gerald K. Helleiner (red.) *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence?* Macmillan, London.
- Tarp, Finn (1993): *Substitution and Structural Adjustment: Macroeconomic Frameworks for Analysing the Crisis in Sub-Saharan Africa*. Routledge, London.
- Toye, John (1994): 'Structural Adjustment: Ideas and Reality' i Larissa van Dunen og Fred van der Kraaij (red.) *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa. Research and Policy Issues*. Poverty and Development nr. 11 DGIS, Haag.
- van der Hoeven, Ralph og Fred van der Kraaij (red.) (1994): *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa. Research and Policy Issues*. DGIS, Haag og James Currey, London.
- Verdensbanken (1981): *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington, D.C.
- Verdensbanken (1988): 'Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience'. *Policy and Research Series*, nr. 1. Country Economics Department, Washington, D.C.
- Verdensbanken (1990): 'Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth'. *Policy and Research Series*, nr. 14. Country Economics Department, Washington, D.C.
- Verdensbanken (1992a): 'Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth'. *Policy and Research Series*, nr. 22. Country Economics Department, Washington, D.C.
- Verdensbanken (1992b): 'World Bank Structural and Sectoral Adjustment Operations: The Second OED Review'. Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- Verdensbanken (1994): *Adjustment in Africa: Reform, Results and the Road Ahead*. Washington, D.C.