

Strukturtilpasning og Landbrugspriser i Afrika syd for Sahara

Af Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet (1)

For hovedparten af landene i Afrika syd for Sahara blev 80'erne et katastrofalt tiår med overvældende økonomiske problemer og en kraftigt forringet levestandard. Årsagerne til krisen er mange, og omfatter både eksterne og interne forhold. Der henvises som oftest til den stigende gældsbyrde, det høje internationale renteniveau, vigen-priser på tropiske produkter, øget befolkningsvækst og en række naturkatastrofer. Men det er herudover iøjnefaldende, at udviklingsstrategier og økonomisk politik, som indtil i al fald midten af 1970'erne blev vurderet overvejende positivt, er kommet i et stærkt kritisk søgelys. 'Berg rapporten', som Verdensbanken udsendte i 1981, var et første og meget klart formuleret krav til de afrikanske lande om, at noget måtte gøres ved den interne økonomiske politik.

På denne baggrund - og da der er udbredt enighed om, at fremtidsperspektiverne er alvorlige - har en lang række afrikanske lande igangsat omfattende nationaløkonomiske og institutionelle justeringer. Nogle lande har forsøgt at gennemføre disse tiltag alene, men langt flere har påbegyndt reformerne med bistand fra de to Bretton Woods organisationer Den Internationale Valutafond (IMF) og Verdensbanken indenfor rammerne af de såkaldte stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammer. Långivning med tilknyttede betingelser til ændringer i den økonomiske politik, der hidtil har været IMF's domæne, indgår nu også som en etableret del af både Verdensbankens og mange bilaterale donorerers aktiviteter.

Der kan rejses mange spørgsmål af både principiel og praktisk art til anvendelsen af sådanne betingelser, og dialogen med de afrikanske lande herom har da også været modsætningsfyldt. Men strukturtilpasningsprogrammerne er ikke kun blevet kritiseret af de afrikanske lande. Debat om

programmernes udformning og deres virkninger er også blevet rejst af FN-organisationer som Den Økonomiske Kommission for Afrika (ECA) og UNICEF, og et stort antal uafhængige forskere har ligeledes peget på nødvendigheden af 'alternative' tilgange til justeringsproblematikken.

Landbrugssektoren er ryggraden i de afrikanske økonomier. Ifølge den seneste statistik fra Verdensbanken stammer over 1/3 af bruttonationalindkomsten og 40% af eksportindtægterne fra denne sektor, og 2/3 af arbejdsstyrken er beskæftiget her. Billedet varierer dog meget fra land til land, og i de fattigste afrikanske u-lande er landbruget af endnu større betydning. Desuden leverer landbruget råvarer til industri og handel mv. Der er med andre ord vigtige forbindelser mellem landbruget og de øvrige sektorer i økonomien, og det kan som følge heraf ikke overraske, at de økonomiske problemer i Afrika er nøje forbundet med en alvorlig krise i landbruget.

Landbrugets krise er ikke af ny dato i afrikansk sammenhæng. Landbrugsproduktionen per capita faldt de fleste steder allerede i 1970'erne, og kun en håndfuld af de 46 lande syd for Sahara præsterede en positiv trend i dette tiår. Importen af fødevarer fordobledes, og eksporten stagnerede i såvel mængde som værdi. Dette var baggrunden for 'Berg rapporten', der fandt, at en afgørende årsag til denne dystre situation skulle findes i en uhensigtsmæssig landbrugspolitik. Speciel opmærksomhed blev rettet mod pris- og valutakurspolitikken, og 'getting prices right' blev fremført som universalløsning. Desuden fremhævede IMF og Verdensbanken, at den forventede positive virkning heraf på den skrantende afrikanske økonomi kunne forøges gennem omfattende markedsliberalisering og privatisering.

Hvad er strukturtilpasning?

IMF og Verdensbanken har i mange henseender ordineret den samme medicin til den 'afrikanske patient', og i ECAs nyligt udsendte rapport om et alternativ afrikansk tilgang til strukturtilpasning slås IMF og Verdensbanken i hartkørn og kritiseres under ét. Dette bør dog ikke sløre, at de to organisationers bagvedliggende analytiske modelapparater er meget forskellige. Begrebet strukturtilpasning er da også blevet benyttet på forskellig måde op gennem 1980'erne, og er efterhånden blevet så overløst, at der kan rejses berettiget tvivl om dets egentlige betydning og relevans - omend der ikke hersker den store uenighed om behovet for reformer.

IMF's model er baseret på den såkaldte 'absorberingstilgang', og uligevægte i økonomien forklares med, at den indenlandske efterspørgsel midlertidigt er for stor. Da det er nemmere og hurtigere, at reducere efterspørgslen (dvs. den indenlandske absorbering af ressourcer) end at øge produktion og indkomst, har IMF lagt vægt på besparelser i specielt den offentlige sektor. Et centralt middel i denne sammenhæng har været prisforbøjelser, og for at forbedre betalingsbalancen er kraftige devalueringer blevet anbefalet. På grund af fokuseringen på hurtig genetablering af ligevægt på betalingsbalancen kan denne tilgang bedst karakteriseres som makroøkonomisk stabilisering.

Verdensbankens brug af begrebet strukturtilpasning lå i starten tæt op ad stabiliseringstankgangen, omend nødvendigheden af at 'producere sig ud af krisen' blev betonet noget mere, end IMF gjorde det. Dette var en direkte konsekvens af, at Bankens analytiske udgangspunkt er en vækstmodel af såkaldt Harrod-Domar tilsnit, og afspejler den rolle som udviklingsorganisation, Verdensbanken fik tildelt

på Bretton Woods konferencen i 1944, hvor der blev taget beslutning om etablering af IMF og Verdensbanken.

Det blev imidlertid fra omkring midten af 1980'erne klart, at stabiliseringsstrategien var utilstrækkelig som ramme om en reel løsning på Afrikas problemer. Forsøgene på begrænsning af efterspørgslen førte til drastiske fald i levestandarden for store befolkningsgrupper, samtidig med at import- og investeringsbegrænsningerne reducerede produktion og beskæftigelse uden samtidigt at fjerne betalingsbalancueligevægtene. Verdensbanken begyndte derfor i stigende grad at understrege behovet for reformer af økonomisk og institutionel art. Strukturtilpasning blev på denne måde synonymt med nationaløkonomiske reformer - og beregnet på at få større direkte indflydelse på u-landenes økonomiske politik under den aktuelle krise.

Denne anvendelse af strukturtilpasningsbegrebet indebærer, som tilfældet er med stabiliseringsbegrebet, at der er tale om noget midlertidigt, og herudover er tilpasning gjort afhængig af mere eller mindre velfunderede donorsynspunkter. Endelig kan det bemærkes, at 'getting prices right' kombineret med markedsliberalisering fortsat blev betragtet som et både nødvendigt og tilstrækkeligt universalmiddel til sikring af fremgang i specielt landbrugssektorens produktion og beskæftigelse.

I de allersneste år har strukturtilpasningsbegrebet fået endnu en betydning, idet det af især ECA er blevet sammenknyttet med mere langsigtet og kontinuert social, politisk og økonomisk transformation. ECA har udover at kritisere en række af de mere specifikke instrumenter i IMF's og Verdensbankens værktøjskasse argumenteret, at fundamentale ændringer er en forudsætning for, at mere kortsigtede økonomiske problemer kan finde deres løsning. Tilpasning bliver på denne måde en del af selve udviklingsproblematikken, og bl.a. derfor er den menneskelige dimension gradvist kommet mere i fokus som krævet af bl.a. UNICEF.

Dette perspektiv på strukturtilpasningsbegrebet synes på det allersneste at være blevet accepteret af også

Verdensbanken - og måske endda i en vis udstrækning af IMF. Det fremføres f.eks. i et helt nyt Verdensbankstudie om udviklingsperspektiverne for Afrika, hvor bæredygtig udvikling er i fokus at "we have come to appreciate that fundamental structural change is needed to transform African economics and make them competitive in an increasingly competitive world".

ECA - hvis brede transformationsperspektiv på mange måder er det umiddelbart mest tiltrækkende - er uden tvivl enig heri; men det er på ingen måde afklaret, hvorledes de forskellige perspektiver, og de problemer de afspejler, kan integreres indenfor en fælles ramme. Under overfladen hersker der stadig dyb uenighed om afvejningen mellem konkurrerende samfundsmæssige udviklingsmålsætninger og om udformningen, timingen og ønskværdigheden af de mere konkrete økonomisk politiske justeringer. Denne uenighed har i væsentlig grad sin basis i forskellige ideologiske holdninger og afspejler bl.a. de modsætningsfyldte mandater, organisationer som IMF, Verdensbanken, ECA og UNICEF har, og det forhold at den empiriske virkelighed fortolkes forskelligt.

Landbrugspriser og markedsliberalisering

Et godt eksempel på den fortsatte uenighed om betydningen og udformningen af konkrete økonomisk politiske tiltag er debatten om prisreformer på landbrugsområdet, der som nævnt ofte sammenknyttes med krav fra IMF og Verdensbanken om markedsliberalisering og privatisering.

Rationalet bag IMF's og Verdensbankens fokusering på 'getting prices right' er solidt forankret i det såkaldte neoklassiske paradigme. Det argumenteres, at landbrugspriserne (og valutakurserne) har været diskriminerende overfor landbruget, og at en både nødvendig og tilstrækkelig betingelse for økonomisk fremgang er 'bedre' priser, der afspejler de sande alternativomkostninger. De 'rigtige' priser identificeres ofte med verdensmarkedspriserne (de såkaldte 'border prices'). Det fremføres, at bønderne reagerer på prissignaler, og kun ved at fjerne eksisterende skævheder

og minimere forvridningerne gennem liberalisering kan en effektiv allokering af ressourcerne realiseres, så væksten øges på længere sigt.

Det er efterhånden almindeligt accepteret, at lave priser kan påvirke produktionen negativt, og det er oplagt at en ikke-optimal prispolitik har omkostninger, som må vurderes eksplicit. Men det er betænkeligt at betragte den hidtil førte politik i de afrikanske lande som slet og ret 'forvridninger'. Den førte politik afspejler historiske, politiske og sociale aspekter af samfundsudviklingen, som sammen med de eksisterende økonomiske og teknologiske omstændigheder må forstås til bunds, før klare konklusioner kan drages om det enkelte land.

En række økonomer har da også påpeget, at den egentlige årsag til det afrikanske landbrugs problemer må søges i strukturelle begrænsninger. Det påpeges, at prisincitamenterne er blot én ud af en liste på i alt seks mulige begrænsninger. Listen, der oprindeligt blev sammenstykket af Paul Streeten, omfatter incitament (eller priser), inputs, innovation (teknologi, herunder kunstvanding), information (dvs. udbredelsen af teknologi gennem konsulenttjenesten), infrastruktur og institutioner (kredit institutioner, markedsføring og jordreformer). Hvis blot én af de sidste fem i' er ikke er til stede, vil bøndernes reaktion på øgede prisincitament være minimal - ja, den kan endda i visse tilfælde blive negativ, hævder Streeten.

Det er desuden blevet påpeget, at den empiriske dokumentation, som blev fremlagt i f.eks. 'Berg rapporten' som basis for at sætte fokus på diskriminationen mod landbruget og fremføre, at prisincitament vil virke er utilstrækkelig og i nogle tilfælde direkte misvisende. En stor del af de efterhånden mange empiriske undersøgelser, der er foretaget i de sidste ti år, peger i samme retning, og bl.a. Verdensbank økonomer Kevin Cleaver har da også konkluderet, at 'other factors are far more important end priserne og at 'the price policy remedies suggested in the literature are too stereotyped'. Hvis Cleaver har ret i, at kun ca. 10% af faldet i landbrugsproduktionen kan forklares via priserne, er den stærke fokusering på 'get

ting prices right' unægtelig noget overdrevet.

Hertil kommer at landbrugspriserne spiller en afgørende rolle for de offentlige finanser i de fleste u-lande. En betydningsfuld ændring i bytteforholdet til fordel for landbruget vil reducere den offentlige sektors indkomster og dermed dens muligheder for at finansiere de offentlige investeringer, der er en af Streetens seks i'er. Hvad den samlede virkning af en sådan politik ville blive på produktionen, er det derfor vanskeligt at afgøre på forhånd. Det skal understreges, at der ikke heri ligger, at udformningen af de faktiske investeringsprogrammer, der ofte er et resultat af et samspil mellem de afrikanske lande og bi- såvel som multilaterale bistansorganisationer, er den optimale. Der er tværtimod mange muligheder for, at investeringsplanerne kunne forbedres - ja, måske skulle netop denne problemstilling i fokus snarere end priserne.

Den offentlige sektors fortsatte intervention i prisdannelsen kan altså begrundes ud fra hensynet til skatterne, men herudover må det ikke glemmes, at markederne i Afrika er uhyre imperfekte, og at ydre faktorer såsom vejret spiller en afgørende rolle for produktionen. Dvs. helt 'frie markeder' ville uden tvivl føre til ganske betragtelige svingninger i priserne og forsyningsituationen dels fra det ene år til det næste dels i de forskellige dele af landet. Sådanne svingninger og forskelle må for enhver regering give anledning til overvejelser - om ikke andet så af hensyn til dens egen overlevelse. Desuden er i det mindste et sæt minimumspriser, der annonceres før såning eller udplantning, af stor betydning som rettesnor for den enkelte bondes forsøg på at sikre en fornuftig anvendelse af de ressourcer, der er til rådighed på den enkelte farm.

IMF og Verdensbanken har desuden foreslået, at hvis priserne endelig skal påvirkes via offentlige indgreb, bør de etableres på basis af verdensmarkedspriserne, og det argumenteres i denne sammenhæng ofte, at u-landenes såkaldte komparative fordele ligger i produktionen af landbrugs- og andre primærvarer. Vanskelighederne ved at bruge verdensmarkedspriserne som eneste kriterium ved prisfastsættelse

er imidlertid mange og af både principiel og praktisk art. Det må f.eks. ikke glemmes, dels at verdensmarkedspriserne i øjeblikket er meget påvirkede af statsintervention i Vesteuropa og Nordamerika, dels at de komparative fordele ændres over tid som resultat af den langsigtede politik, der forfølges.

Endelig skal det om den nuværende liberaliseringsiver ikke glemmes, at de afrikanske regerings mangel på erfaring og viden om samspillet mellem en offentlig og en privat sektor udgør en ikke uvæsentlig risiko. Den private sektor i Afrika har i årtier har været overset, og vil derfor ofte være både uodynamisk og underudviklet. Omfattende og hurtig deregulering kan som konsekvens heraf nemt efterlade et vakuum, i hvilket monopolistisk adfærd får gode muligheder for at trives blandt de få private, der har mulighed for at gå ind i liberaliserede økonomiske aktiviteter.

Konklusion

Der er desværre kun få tegn på, at faldet i landbrugsproduktionen i Afrika over de sidste to årtier er bremsset solidt op. Verdensbanken og IMF hævder, at der er tydelige tegn på, at de økonomiske reformer, de har presset på for at få gennemført virker, men andre er i tvivl. Nok er der noget, der tyder på at reformerende lande generelt har haft en lidt mere positiv udvikling end ikke-reformerende lande, men om dette skyldes 'den bedre økonomiske politik' eller ydre faktorer, herunder den relativt store indstrømning af finansielle ressourcer, som de reformerende lande har haft, kan ikke afgøres endnu. Hertil dækker de foretagne analyser for få år og omfatter et for lille antal lande. Det kan desuden bemærkes, at programmerne sjældent har kunnet gennemføres i deres helhed på grund af uforudsete politiske og administrative begrænsninger.

Det er altså for tidligt at drage optimistiske konklusioner om strukturtilpasningsprogrammerne, men at de har haft store sociale omkostninger er ingen nu i tvivl om. Bl.a. derfor har Verdensbanken og IMF i stigende grad vist opmærksomhed overfor de synspunkter, tilhængere af 'alternative tilgange' har fremført, og strukturtilpasningsbe-

grebet er gradvist blevet ændret. Tilsvarende er Verdensbankens nyligt udsendte perspektivstudie på mange måder langt mere pragmatisk og realistisk end 'Berg rapporten'. Dette er i sig selv positivt, men i hvor stor udstrækning de nye holdninger er slået igennem i den faktiske udformning af de økonomiske reformprogrammer er dog et åbent spørgsmål. Det er i denne forbindelse yderst problematisk, at Bretton Woods institutionerne fastholder, at et IMF stabiliseringsprogram, der fokuserer på efterspørgselsiden af økonomien og nedskærer de offentlige udgifter drastisk, må udføres, før et Verdensbankprogram til at fremme produktion og udvikling (dvs. økonomiens udbudsside) kan påbegyndes.

Der er tegn på, at den stigning i landbrugspriserne, som de afrikanske faktisk har gennemført i ovennævnte sammenhæng har haft en vis positiv effekt. Effekten er imidlertid relativt begrænset, og meget tyder på, at strukturelle faktorer fortsat er af langt større betydning end priserne. Der er behov for reformer på prisområdet, men 'getting prices right' er for det første ikke nemt, og for det andet kan de afrikanske lande have gode grunde til at intervenere i prisdannelsen og endda holde priserne på et noget lavere niveau, end 'fri' prisdannelse ville tilsiige. Dette kan nemlig være forudsætningen for, at de nødvendige ressourcer skaffes til at sætte ind overfor de strukturelle begrænsninger. Det synes derfor relevant at ændre kravet om 'getting prices right' til et 'avoid getting prices too wrong'. Det er udviklingen af mere effektive styringsinstrumenter og måder at intervenere på, der må i fokus snarere end ofte urealistiske og uigennemførlige krav om privatisering og liberalisering.

(1) Finn Tarp har inden sin ansættelse ved Københavns Universitet i en ti-årig periode arbejdet med planlægning, økonomiske analyse og landbrugsudvikling i det sydlige Afrika.