

# Afrika nu

## Rubrieken

De laatste jaren is steeds duidelijker geworden, dat Afrika<sup>1</sup> zich in een ernstige economische crisis bevindt. In het begin van de jaren tachtig wijdde de Wereldbank drie rapporten aan de verontrustende ontwikkelingen in Afrika. Het laatste rapport, dat in 1984 verscheen, gaf een analyse van de problemen waarmee het zwarte continent worstelde en presenteerde een aantal beleidsvoorstellen die de negatieve economische ontwikkelingen moesten keren. In dit artikel wordt, nadat de problemen en de beleidsaanbevelingen zijn geschetst, nagegaan of Afrika erin is geslaagd zijn toekomstperspectief sedertdien te verbeteren. In het vervolg van het artikel zal blijken, dat de beleidsaanbevelingen – voor zover uitgevoerd – Afrika nog niet uit de problemen hebben gehaald.

### De crisis in Afrika

Sinds de eerste oliecrisis in 1973 stagneert de groei van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, hetgeen een direct gevolg is van de continue daling van de landbouwproductie. De oorzaken van de lage produktiviteit in de landbouw in Afrika zijn talrijk. De nadruk in het Afrikaanse overheidsbeleid lag sinds de jaren zestig op een snelle industrialisatie, die in korte tijd de welvaart van het continent drastisch moest verhogen. Daartoe werden hoge tariefmuren opgebouwd waarachter de lokale industrie zich kon ontwikkelen. De industrialisatie vergde grootschalige overheidsinvesteringen, die veelal monetair werden gefinancierd. De inflatie die hiervan het gevolg was, werd onvoldoende verdisconteerd in de wisselkoers. Door het regeringsbeleid zag de landbouw zich geconfronteerd met lage reële producentenprijzen, een overgevaarde wisselkoers en een gebrek aan overheidsinvesteringen. Met de ineenstorting van de grondstoffenprijzen aan het einde van de jaren zeventig werden de betalingsbalansproblemen voor veel Afrikaanse landen uitermate nijpend. De broekriem moest worden aangehaald, hetgeen meestal de broekriem van de Afrikaanse boer betekende. Importrestricties en devaluaties resulteerden in forse prijsstijgingen van hulpstoffen, terwijl de producentenprijzen

zen niet tegelijkertijd werden verhoogd. Als gevolg van het bezuinigingsbeleid van de overheid werden de uitgaven voor de landbouw verminderd, terwijl de belastingen voor de boeren vaak nog werden verhoogd. In dat licht is het niet vreemd, dat de landbouwproductie daalde.

Behalve de hierboven genoemde prijsverstoringen in de landbouw en de industrie bleek ook, dat investeringsprojecten niet altijd even zorgvuldig werden geselecteerd. Politieke prioriteiten bleken vaak niet samen te vallen met sociaal-economische. Ook werd er onvoldoende geld uitgetrokken voor het onderhoud van de bestaande productiecapaciteit. De hulpdonoren zijn voor deze ontwikkeling medeverantwoordelijk. Hulpgevers lijken vaak meer geïnteresseerd in het opstarten van nieuwe investeringsprojecten dan in het leveren van reserve-onderdelen, zodat het onderhoud bemoeilijkt wordt. Het zwakke institutionele beleidskader maakt het voor veel Afrikaanse landen moeilijk de druk die de donoren zodoende op het ontwikkelingsproces uitoefenen, te weerstaan.

### Beleidsaanbevelingen

De Wereldbank stelt in haar rapport van 1984 allereerst voor de prijsverstoringen in de Afrikaanse economieën te verminderen en indien mogelijk te elimineren. Een meer marktconform beleid kan een positieve invloed hebben op de groei van de agrarische produktie. Een daling van de sterke stijging van de olieprijs zou de export moeten stimuleren en aan de daling van het Afrikaanse aandeel in de wereldhandel een eind moeten maken. Sinds de oliecrisis van 1973 groeide de Afrikaanse export namelijk zeer traag, terwijl de import zich op een hoog niveau handhaafde als gevolg van de sterke stijging van de olieprijs. Getracht werd de tekorten op de lopende rekening te verminderen door de instelling van wisselkoersrestricties, importvergunningen en buitenlandse leningen. De wisselkoers werd niet (voldoende) gedevalueerd, waardoor Afrika zijn aandeel in de wereldproductie en -export zag teruglopen.

Een tweede aanbeveling luidde, dat

de reële producentenprijzen in de landbouw zouden moeten worden verhoogd, zodat de al decennia durende discriminatie van de landbouw zou kunnen worden opgeheven. Omdat de prijzen van de Afrikaanse (export)producten op de wereldmarkt worden bepaald, betekent een prijsstijging ten gunste van de boeren, dat de belastingen op het produkt zullen moeten worden verminderd. De verhoging van de landbouwprijzen zou gepaard moeten gaan met het in voldoende mate aanwezig zijn van hulpstoffen en een effectievere marktwerking, zodat boeren hun producten eenvoudig en zonder veel kosten zouden kunnen afzetten.

Ten derde zouden, in de optiek van de Wereldbank, hervormingen in de publieke sector moeten worden doorgevoerd. De Afrikaanse landen zouden hun overheidsuitgaven moeten beperken. De overheidsconsumptie zou kunnen worden teruggedrongen door het uitgedijde personeelsbestand in de publieke sector te verminderen. Tegelijkertijd zouden de selectieprocedures voor overheidsinvesteringen echter moeten worden verbeterd door deze te bezien in het licht van nationale prioriteiten en de beschikbaarheid van nationale hulpbronnen. De nadruk in het investeringsbeleid zou moeten worden gelegd op onderhoud van bestaande projecten. Door wijzigingen in het belastingstelsel door te voeren zouden de landbouw en kleine bedrijven niet langer onevenredig behoeven te worden belast. Ook privatisering en deregulering zouden kunnen worden gebruikt om de overheidssector rendabeler te maken. Privatisering lijkt vooral mogelijk te zijn in het transport en de afzet van de produktie.

Een vierde beleidsvoorstel heeft betrekking op het versterken van de overheidsorganisaties, zodat het beleid effectiever zou kunnen worden uitgevoerd. De Wereldbank wijst er echter op dat dit proces veel tijd zal kosten.

Een laatste beleidsaanbeveling is gericht aan het adres van de donorlanden. Zij zouden hun hulp aan de Afrikaanse landen moeten opvoeren om zo

1. In dit artikel wordt het gehele Afrikaanse continent bedoeld met uitzondering van Egypte, Tunesië, Libië, Algerije, Marokko en Zuid-Afrika.

het pijnlijke herstructureringsproces te ondersteunen. Het gaat echter niet alleen om een kwantitatieve vergroting van de hulp, maar ook om een kwaliteitsverbetering. De hulp zou moeten worden aangepast aan de eisen die het ontwikkelingsproces stelt en niet aan de voorkeuren van de donorlanden.

## Ontwikkelingen na 1984

Veel Afrikaanse landen hebben het advies van de Wereldbank opgevolgd om hun munten te laten devalueren. De reële effectieve wisselkoersen van de Afrikaanse landen zijn in de periode van 1984 tot 1986 gemiddeld met maar liefst 50% gedaald. In een aantal Afrikaanse landen, zoals Ghana, Tanzania, Zaïre en Zambia is de lokale munt zelfs met meer dan 70% gedevalueerd.

De hieruit resulterende verslechtering van de ruilvoet heeft ertoe geleid dat de import duurder is geworden. Het importvolume reageerde, zoals blijkt uit tabel 1, echter nauwelijks op de prijsstijgingen. Veel Afrikaanse landen zagen zich namelijk al jaren geconfronteerd met een ernstig gebrek aan deviezen en hadden dientengevolge hun import al tot het minimum teruggebracht. In sommige landen die een IMF-programma volgden, werd er door het IMF op aangedrongen de import te liberaliseren. In deze landen leidde het opvolgen van dat advies tot een omvangrijke importpenetratie, die de reductie van de

tekorten op de lopende rekening bemoeilijkte.

Het effect op het exportvolume bleef vooralnog beperkt, afgezien van een forse stijging van de export in 1986. De stijging van het exportvolume in 1986 is echter gedeeltelijk toe te schrijven aan de mislukte koffieoogst in Brazilië, die Afrikaanse koffieproducenten de mogelijkheid bood hun export sterk op te voeren. De samenstelling van het exportpakket verklaart het beperkte effect van de forse devaluatie. Afrika exporteert vooral landbouwproducten en grondstoffen. De eenzijdigheid van het exportpakket heeft een negatieve invloed op de omvang van de prijselasticiteit van de export. Daarnaast wordt de exportgroei van grondstoffen door de ontwikkeling van substituten en 'recycling' steeds meer onder druk gezet. Voor veel landbouwproducten bestaat daarbij overcapaciteit op de wereldmarkt, die heeft geresulteerd in sterke protectionistische sentimenten. Hoewel Afrika een gedeelte van zijn export via garantieschema's kan afzetten (bij voorbeeld via het Lomé-akkoord van de EG), leidt een devaluatie in zo'n geval niet tot een vergroting van de export, omdat de omvang van de quota voor een bepaalde periode vastligt. Het tekort op de lopende rekening nam in de periode van 1984 tot 1987 dan ook toe.

Het doel van de door de Wereldbank voorgestelde devaluatie was deviezen-genererende (de export van landbouwgewassen) of deviezenbesparende activiteiten (de productie van voedselge-

wassen) te stimuleren. Als de wisselkoersaanpassingen echter niet gepaard gaan met een verhoging van de producentenprijzen ontbreekt de prikkel nog om meer te gaan produceren. In een aantal Afrikaanse landen zijn de producentenprijzen echter fors verhoogd. In twee jaar tijd steeg de cacao-prijs in Ghana met 280%, terwijl maisboeren in Zambia in hetzelfde tijdsbestek de prijzen voor hun produkt met 275% zagen toenemen. Toch heeft dat in deze landen niet geresulteerd in een aanmerkelijke verbetering van de handelsbalanspositie. Integendeel zelfs, het handelsbalanstekort is sinds 1984 per saldo verslechterd. Het negatieve effect van de devaluaties was groter dan het positieve effect van de producentenprijsstijgingen. Hoewel sommige landen het Wereldbankadvies hebben opgevolgd inzake de verhoging van de producentenprijzen, hebben andere landen geen landbouwprijsstijgingen doorgevoerd. Ethiopië en Angola zijn daar voorbeelden van.

## De overheidssector

De overheidstekorten zijn na een daling in 1984 en 1985 weer opgelopen (zie tabel 2). Hoewel in een aantal Afrikaanse landen maatregelen zijn genomen om de overheidstekorten te verminderen, bleef het effect ervan gering. Aan de inkomstzijde zagen de Afrikaanse regeringen zich geconfronteerd met een trage groei van de economie, waardoor de belastingopbrengsten tegenvielen. Tegelijkertijd werd de daling van de overheidsuitgaven gehinderd door een aantal negatieve ontwikkelingen. Zo heeft de verhoging van de producentenprijzen in sommige landen geleid tot een stijging van de uitgaven voor consumentensubsidies. Veel Afrikaanse regeringen kunnen de voedselprijzen niet verhogen zonder politieke consequenties. Om die te voorkomen heeft men de subsidies omhooggebracht. In Zambia bij voorbeeld verhoogde de president eigenhandig de subsidies, nadat – na de bekendwording van de voedselprijsstijgingen – rellen waren uitgebroken. Ook de droogte die in 1987 de oogst in grote delen van Afrika weer deed mislukken, resulteerde in extra overheidsuitgaven. De voedselimport moest opgevoerd worden om het aantal slachtoffers zoveel mogelijk te beperken.

Tegelijkertijd moeten de Afrikaanse landen de aanbodzijde van hun economieën versterken, hetgeen ook gepaard gaat met extra kosten. Zo betekent het verbeteren van de kwaliteit van de produktiefactor arbeid, dat meer geld beschikbaar moet komen voor onderwijs en gezondheidszorg. In het ka-

Tabel 1. Lopende rekening van Afrika (procentuele verandering t.o.v. voorafgaande jaren)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Wereldhandelsgroei	2,9	8,8	2,9	4,6	4,9	5,5
Exportvolume	1,5	5,3	-0,2	5,9	1,0	4,3
Importvolume	-8,0	-1,1	0,1	-2,9	0,7	5,6
Exportprijzen	-2,4	3,5	-4,2	-4,1	2,3	3,7
Importprijzen	-4,0	-2,8	-2,6	12,6	7,5	4,3
Ruilvoet	1,6	6,4	-1,6	-14,8	-4,8	-0,5
Handelsbalans (mrd. \$)	-1,6	1,0	0,6	-1,0	-2,1	-2,7
Lopende rekening (mrd. \$)	-5,5	-3,3	-3,0	-4,9	-6,7	-6,5

Bron: IMF, *World Economic Outlook*, Washington, april 1988 (exclusief Nigeria).

Tabel 2. Economische ontwikkeling in Afrika (procentuele verandering t.o.v. voorafgaande jaren)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Reëel bbb	-0,6	1,1	3,5	3,6	2,2	4,1
Per capita bbb	-3,5	-1,6	0,8	0,6	-0,6	1,1
Inflatie	29,2	22,1	19,8	22,4	26,9	14,2
Overheidstekort (in % bbb)	5,7	4,9	4,7	5,6	5,6	5,3

Bron: IMF, *World Economic Outlook*, Washington, april 1988 (exclusief Nigeria).

der van het verhogen van de kwaliteit van de produktiefactor natuur zal ook meer geld moeten worden uitgetrokken (bij voorbeeld voor herbebossing). Wellicht de belangrijkste oorzaak van de omvangrijke overheidstekorten zijn echter de rente- en aflossingsverplichtingen op de buitenlandse schuld. Hoewel de buitenlandse schuld in absolute termen in het niet valt bij die van de Latijns-Amerikaanse schuldenlanden, zijn de verplichtingen een ondraaglijke last voor de Afrikaanse landen geworden en belanden veel landen van de ene herstructureringsronde in de andere.

Tabel 3 geeft een indicatie van de omvang van de schuld. De snelle stijging van de buitenlandse schuld in 1985 en 1986 is vooral het gevolg van wisselkoersveranderingen. Veel Afrikaanse landen hebben een groot deel van hun schuld uitstaan in Franse francs. Door de scherpe depreciatie van de dollar in de afgelopen jaren is de schuld in dollartermen snel gestegen. Dat een groot deel van de schuld in Franse francs uitstaat is des te problematischer, omdat het overgrote deel van de Afrikaanse exportopbrengsten in dollars luidt.

Tabel 4 laat zien, dat veel Afrikaanse landen ook in 1988 weer aan de onder-

handelingstafel zullen moeten plaatsnemen om zo de schuldbetalingen voor een aantal jaren uit te stellen. Dit uitstel geeft wel enige ademruimte en dus mogelijkheden tot groei, maar omdat de vooruitzichten voor groei beperkt zijn en de schuldverplichtingen erg hoog, lijkt het voor Afrika vrijwel onmogelijk om 'uit de schulden te groeien'.

Opvallend is dat de Wereldbank en het IMF de laatste tijd het invoeren van een limiet aan de schuldbetalingen niet langer taboe achten. De president van de Wereldbank noemde in een toespraak als mogelijke doelstelling de schuldbetalingen op een niveau van een kwart van de exportopbrengsten te handhaven. Toch lijkt zelfs deze limiet nog te hoog voor veel Afrikaanse landen. Veel landen zijn al enkele jaren niet in staat om aan debt-serviceverplichtingen te voldoen die veel lager zijn. Het besef dat (gedeeltelijke) kwijtschelding onderdeel kan uitmaken van het pakket maatregelen dat Afrika uit de problemen zou moeten halen, begint zeer langzaam door te dringen bij sommige crediteuren. Van de industrielanden is het met name Canada geweest die het afgelopen jaar een gedeelte van zijn Afrikaanse vorderingen heeft kwijtgescholden.

## Donorhulp

De oproep van de Wereldbank om de hulpinspanning aan Afrika te vergroten, heeft wel succes gehad in de OECD-landen. De toename van de inspanningen van de OECD-landen ging echter gepaard met een daling van de hulpstromen vanuit de OPEC-landen. De oliecrisis van 1985/1986 zorgde ervoor, dat de tot dan toe ruime financiële positie van een aantal OPEC-landen onder druk kwam te staan. Het waren met name de islamitische ontwikkelingslanden die met de daling van de OPEC-hulp werden geconfronteerd (zoals Soedan, Senegal, Mali, Mauretanië en Djibouti).

De multilaterale instellingen hebben sedert 1986 hun hulpstromen naar Afrika uitgebreid. Het IMF en de Wereldbank hebben verschillende faciliteiten voor de minst-ontwikkelde landen in het algemeen en Afrika in het bijzonder in het leven geroepen: de 'structural adjustment facility' en de 'enhanced structural adjustment facility' van het IMF en de 'structural adjustment loan' en de 'special Africa facility' van de Wereldbank. De eerstgenoemde leningen zijn veelal gekoppeld aan een IMF-aanpassingsprogramma. Het doel van deze leningen is de gevolgen van de aanpassingsprogramma's minder drastisch en abrupt te doen zijn dan in het verleden het geval was. Zowel het IMF als de Wereldbank hebben een vergroting van hun middelen weten te bewerkstelligen, terwijl beide organisaties druk doende zijn hun leden te bewegen de kapitaalbasis van beide instellingen te vergroten, zodat meer geld voor Afrika beschikbaar kan komen. Ook de regionale ontwikkelingsbank, de African Development Bank, heeft in 1986 een uitbreiding van haar financiële middelen weten te bewerkstelligen, maar heeft de extra gelden nog nauwelijks aangewend, hetgeen in de huidige situatie merkwaardig aandoet.

Er is dus al het nodige gebeurd, maar het is nog niet voldoende. In het laatste rapport van de Verenigde Naties over Afrika wijzen de VN-commissieleden erop, dat Afrika per jaar nog minstens \$ 5 mrd. extra hulp nodig heeft, willen de problemen in dat continent aangepakt kunnen worden. Hoewel het belang van meer hulp voor Afrika alom wordt onderkend, is de hamvraag waar dat geld vandaan moet komen. In de Verenigde Staten zijn de begrotingsproblemen zo hoog opgelopen, dat daar de komende jaren geen extra inspanning behoeft te worden verwacht. In Europa vormen de begrotingstekorten eveneens een hinderpaal voor een verdere uitbreiding van de hulp. Japan is het land dat zijn hulpinspanning aan Afrika zou kunnen opvoeren, maar de Japan-

Tabel 3. Buitenlandse schuld van Afrika (\$ mrd.)

	1983	1984	1985	1986
Totale buitenlandse schuld	71,1	74,1	85,8	101,7
- lange termijn	62,5	64,0	73,0	88,2
- korte termijn	3,5	4,8	6,8	7,2
- IMF-kredieten	5,1	5,3	6,0	6,3
Schuld-exportratio	175,2	165,0	189,0	263,2
Debt-service-ratio	17,7	19,9	23,3	21,0

Bron: World Bank, *World debt tables 1987/88*, Washington, 1988; BIS, *Semi-annual international banking statistics*; IMF, *World Economic Outlook*, Washington, april 1988.

Tabel 4. Debt-serviceverplichtingen van Afrika (\$ mrd.)

	1986	1987	1988	1989
Debt-serviceverplichtingen	7,0	10,5	14,5	13,8
- rentebetalingen	2,8	4,1	4,8	4,3
- aflossingen	4,3	6,4	9,7	9,5

Bron: World Bank, *World debt tables 1987/88*, Washington, 1988.

Tabel 5. Officiële ontwikkelingshulp aan Afrika in \$ mrd., in constante prijzen en wisselkoersen (1985)

	1983	1984	1985	1986
OECD-landen				
- bilaterale hulp	5,9	6,7	6,4	7,2
- multilaterale hulp	3,2	3,3	3,4	3,3
OPEC-landen	1,1	1,0	0,7	0,6
Totaal	10,2	10,9	10,5	11,1

Bron: OECD, *1987 Report development co-operation*, Parijs, 1988.

---

se hulp is tot nu toe vooral gericht op Azië en met name op die landen die een goede afzetmarkt voor Japanse producten zouden kunnen vormen (Asean-landen). Afrika is voor hen een weinig interessante afzetmarkt en maakt derhalve ook weinig kans op een zeer sterke uitbreiding van de hulp. Zelfs als de hulpinspanning van Japan fors wordt uitgebreid, is het de vraag of deze toename voldoende tegenwicht biedt voor de ontwikkelingen in de Verenigde Staten.

---

## Vooruitzichten

---

De vooruitzichten voor Afrika blijven ongunstig. In het *World development report 1987* van de Wereldbank blijven de Afrikaanse economieën de traagst-groeiende ter wereld. Ongeacht welk scenario wordt gehanteerd, de Afrikaanse economieën vormen de staart van het peloton. De groei van het per capita inkomen in Afrikaanse economieën zal in de jaren 1986-1995 op een niveau tussen de 0 en 0,8% liggen, hetgeen erop wijst dat Afrika voorlopig nog lang niet uit de problemen zal geraken. De import blijft zich zeer zwak ontwikkelen hetgeen de tekorten op de lopende rekening kan reduceren. De export groeit eveneens zeer traag. De vooruitzichten voor de export van primaire producten blijven weinig rooskleurig, terwijl de export van industrieproducten in Afrika niet van de grond kan komen als gevolg van de precaire financiële positie van het Afrikaanse continent. Het lopende-rekeningtekort blijft dan ook hoog. Het schuldplaatje ziet er zelfs veel minder hoopvol uit dan de Wereldbank in haar ramingen, zoals die in het *World development report 1987* werden gepresenteerd, aangeeft. De cijfers blijken al lang achterhaald te zijn.

De vorige president van de Wereldbank, Clausen, beëindigde zijn voorwoord in het derde Afrikarapport met: "the tide can be turned on sub-Sahara's fortunes, sustained development can be secured, and a brighter future can be realized". Gezien de toekomstverwachtingen, zoals die in het *World development report 1987* zijn geschetst, lijkt daar vooralsnog in de komende tien jaar geen sprake van. De beginwoorden van Clausen lijken toepasselijker: "the long term outlook appears bleak".

Er moet nog veel gebeuren alvorens het tij daadwerkelijk is gekeerd. In Afrika zelf moeten (prij)sverstoringen verder worden verminderd. Beseft dient te worden dat de Afrikaanse regeringen niet in enkele jaren structurele onevenwichtigheden die de afgelopen decennia zijn ontstaan, kunnen elimineren. Het aanpassingsvermogen van de Afrikaanse economieën is gering, hetgeen

---

nog versterkt wordt door de weinig gunstige ontwikkeling van het per capita inkomen van de afgelopen jaren. Bezuineringen roepen in zo'n situatie spanningen op. Zeker als de politieke steun voor regeringen klein is, zoals in veel Afrikaanse landen het geval is, en het regeringsapparaat nauwelijks tegen zijn taak is opgewassen.

De economische vooruitzichten in de meeste Afrikaanse landen zijn in de huidige omstandigheden uitzichtloos.

---

Zelfs als er een juist economisch beleid zou worden gevoerd, en dat is in een aantal landen nog niet het geval, zal zonder omvangrijke (financiële) inspanningen van de crediteuren, elke hoop op verbetering ijdel zijn.

**Caroline van den Berg**

De auteur is medewerker van het Economisch Bureau Buitenland van de Amro Bank. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.