



Nyerere en zijn gevecht met het IMF

De crisis van het Tanzaniaanse Socialisme

DRS. G.Th.E.R. ARNOLD*

Inleiding

De rol die Julius Nyerere heeft gespeeld bij de ontwikkeling van Tanzania staat door zijn recente vrijwillige aftreden als president opnieuw in de belangstelling. In de nabeschouwingen over zijn ruim 23-jarig leiderschap komt Nyerere's economisch beleid er in de Westerse pers in het algemeen niet zo goed af (1). De Tanzaniaanse leermeester heeft echter zo zijn eigen ideeën over de economische situatie in Tanzania en de wereld, zoals o.a. uit zijn rede voor het International Institute for Social Studies (ISS) te Den Haag op 13 maart 1985 is gebleken.

Aangezien Nyerere als partijvoorzitter van de enig toegestane partij, de „Chama Cha Mapinduzi”, tot 1987 aanblijft en gegeven het primaat van de partij over regering en beleid, zal hij zijn stempel op het beleid blijven drukken.

Tijdens zijn rede voor het ISS, getiteld „Is Africa responsible?”, laat Nyerere er geen twijfel over bestaan, dat hij niet voornemens is het socialistische pad te verlaten voor een meer kapitalistische koers: „I am saying to you today that I am tired of being told that Tanzania's present condition arises out of our own mistaken policies, our own inefficiency and our own overambition. I am tired too of being told that Africa's present condition is the result of African incompetence, venality, or general inferiority in capacity. I am even more tired of being told that the solution to our problems is an Agreement with the IMF despite the severity of the terms which can be obtained, followed by the single-minded pursuit of Private Investment – local and foreign – and the encouragement of „personal initiative” without regard to its social consequences.”

In het kort komt zijn betoeg op het volgende neer. Niet alleen Tanzania, doch geheel Afrika, verkeert in een economische crisis, ongeacht de toegepaste politieke en economische ideologie. De verantwoordelijkheid ligt bij de huidige internationale economische orde, die de rijke landen bevoordeelt boven de arme landen.

De stijging der olieprijsen, de daling van

de wereldmarktprijzen voor de meeste exportproducten en de stijging van de importprijzen voor kapitaalgoederen en grondstoffen hebben voor Tanzania tot een situatie geleid die, gekoppeld aan de schuldenlast, slechts door een forse kapitaalinjectie kan worden doorbroken.

De toevlucht zou dus bij IMF gezocht moeten worden, doch deze instelling is grotendeels een instrument geworden voor economische en ideologische controle door de rijke landen, die het in het IMF voor het zeggen hebben. De IMF-voorwaarden houden geen rekening met de specifieke omstandigheden waarin vele landen – b.v. in Zuidelijk Afrika – zich bevinden.

Onder deze uitzichtloze omstandigheden bestaat er slechts een keuze tussen dialoog of confrontatie. Indien er bij de rijke landen geen bereidheid tot dialoog bestaat zal deze moeten worden afgedwongen via de macht van de gezamenlijke Afrikaanse schuldenpositie. Verenigd zal Afrika een vuist kunnen maken opdat gehoor wordt gegeven, aldus Nyerere 2).

Het ontwikkelingsmodel

De Arusha-verklaring van 1967 bevat de hoofdlijnen waarlangs Nyerere de Tanzaniaanse maatschappij in socialistische zin wilde hervormen met als leidende beginselen „ujamaa” en „self-reliance”. „Ujamaa” staat daarbij voor gemeenschappelijke inspanning gebaseerd op de cultureel bepaalde traditionele familieband of broederschap als basis voor de opbouw van een socialistische samenleving. Via „self-reliance” – het vertrouwen op eigen kracht – moet deze doelstelling worden bereikt.

De op de Arusha-verklaring volgende nationalisaties van sleutelsectoren zoals het bank- en verzekeringswezen, landbouwondernemingen, industrieën en mijnbouw, verschafte de overheid een „nationale” greep op het economisch gebeuren. De generationaliseerde ondernemingen werden in holdingmaatschappijen – de z.g. „parastatalen” – ondergebracht die rechtstreeks onder de diverse vakministe-

ries vielen. In het kader van „ujamaa” vond op het platteland een in een later stadium ten dele gedwongen massale volksverhuizing plaats van boeren en hun gezinnen naar nieuwe dorpsgemeenschappen. De dorpen verschaften de basis voor een greep op de landbouwproductie – via communale bewerking – en een lotsverbetering van de bevolking. De beschikbaarheid van centrale distributiepunten van landbouwbenodigdheden en basisvoorzieningen zoals drinkwater, onderwijs en gezondheidszorg werd hiervoor essentieel geacht. Op de laatste twee terreinen zijn in Tanzania inderdaad belangrijke resultaten geboekt.

Het staatsapparaat breidde zich in 1976 aanzienlijk uit na de ontmanteling en vervanging van de coöperaties in de landbouwsector door „parastatalen” die zowel met de verschaffing van landbouwbenodigdheden als opkoop en afzet van landbouwproducten werden belast. Het aantal „parastatalen” in de verschillende economische sectoren kwam daarbij op ruim 400.

Kenmerkend voor de Tanzaniaanse ontwikkeling in de jaren zeventig jaren is een verschuiving van de aandacht voor de landbouw naar de opbouw van een gedeeltelijk op importsubstitutie gerichte industrie.

Tanzania heeft dank zij de grote aantrekkingskracht van Nyerere's ideeën en een „ongebonden” koers van zijn buitenlandse politiek, vooral na de Arusha-verklaring van 1967, omvangrijke morele en financiële steun van de internationale donorgemeenschap ontvangen 3).

De economische crisis

De economische crisis die zich sinds 1978 openbaart in een structureel tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans kan aan zowel externe als interne factoren worden toegeschreven. De met name van Tanzaniaanse zijde benadrukte externe factoren zijn:

a. de olieprijsstijgingen sedert eind 1973;

* Ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, laatstelijk als ambassadeeraad werkzaam op de ambassade te Dar es Salaam. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

1) Zie o.a. *Die Welt* d.d. 21-05-1985, *Musterbeispiel für Fass ohne Boden*; *International Herald Tribune* d.d. 24/25-08-1985, *Nyerere leaves flawed legacy in Tanzania*.

2) Nyerere heeft met zijn stellingname ten aanzien van het schuldenvraagstuk in zoverre succes geboekt, dat tijdens de top van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, medio juli 1985, werd besloten tot het organiseren van een schuldenconferentie met de crediteurlanden.

3) De Nederlandse hulp bedroeg over de periode 1970 – 1985 ruim f. 1.330 mln. Rekening houdend met speciale programma's („fellowships”, voedselhulp enz.) en uitgaven in het kader van medefinancieringsprojecten zal het totaal over genoemde periode de f. 1,5 miljard overschrijden.

- b. het uiteenvallen van de Oostafrikaanse Gemeenschap in 1977 en de daarop volgende sluiting van de grens met Kenya;
- c. de oorlog met Oeganda in 1979;
- d. de verslechtering van de ruilvoet;
- e. de ongunstige weersomstandigheden.

De olieprijsstijgingen, de doorwerking daarvan in het importprijsspeil, alsmede de verdere verslechtering van de ruilvoet door de prijsdaling van verschillende exportgewassen op de wereldmarkt zijn inderdaad van blijvende betekenis geweest voor de teleurstellende ontwikkeling van de Tanzaniaanse betalingsbalans.

Zo hebben de olieprijsstijgingen in de jaren zeventig tot een stijging van het aandeel van olie(producten) in de invoer geleid van ca. 8% tot ruim 25% in het begin van de jaren tachtig, waarmee het beslag van deze invoercomponent op de stagnerende exportopbrengsten thans ca. 60% bedraagt.

De betekenis van de ruilvoetontwikkeling is moeilijk precies kwantitatief vast te stellen omdat de beschikbare cijfers nogal uiteenlopen. Verloren van Themaat 4) concludeert evenwel dat, welke indices men ook gebruikt, van een voortgaande daling sinds 1977 sprake is. Hanteert men de door UNCTAD gepubliceerde cijfers dan kan worden vastgesteld dat de koopkracht van de exportopbrengsten over de periode 1976-1983 is gehalveerd. Slechts een stijging van het exportvolume en daarmee van de exportopbrengsten had deze ontwikkeling kunnen keren.

De productievolumetoewijking van de meeste Tanzaniaanse exportgewassen heeft echter verhinderd dat de exportopbrengsten hadden kunnen toenemen. We betreden hiermee het terrein van de interne factoren die tot de crisis hebben bijgedragen, zoals:

- a. de volumedaling van de exportgewassen in de landbouw;
- b. de volumedaling van de voedselgewassen resulterend in voedselimport;
- c. de samenstelling van het exportpakket;
- d. de aan de industrialisatie gerelateerde invoer van grondstoffen;
- e. het gebrek aan management gekoppeld aan toenemende bureaucratie;
- f. de gebrekkige infrastructuur.

De grote betekenis van de landbouw kan worden afgemeten aan de bijdrage aan het bruto nationale produkt (bnp) van ca. 50% en aan de exportopbrengsten van ca. 80% terwijl ruim 80% van de bevolking direct of indirect in deze sector werkzaam is.

In de eerste jaren na de onafhankelijkheid (1961) liet de produktie van zowel voedsel als exportgewassen een belangrijke groei zien. Vanaf 1974 heeft zich een produktiedaling ingezet die vooral in het begin van de jaren tachtig bij de exportgewassen dramatische proporties aannam, zoals uit tabel 1 kan worden afgelezen.

Ook de voedselproduktie zou zijn teruggelopen. Betrouwbare cijfers ontbreken omdat vele boeren de voedselgewassen niet tegen het lage officiële prijsniveau aan de met de opkoop belaste parastatal (National Milling Corporation (NMC)) verkopen doch afzetten op de parallel (zwarte)

Tabel 1. Produktieontwikkeling exportgewassen (in tonnen x 1000)

| | Hoogste niveau | 1980/81 | 1981/82 | 1982/83 | 1983/84 | 1983/84, in procenten van het hoogste niveau |
|-------------|--------------------|---------|---------|---------|---------|--|
| Koffie | 66,6 (1980/81) | 66,6 | 54,8 | 53,8 | 49,5 | 75 |
| Sisal | 230,0 (1963/64) | 86,0 | 74,0 | 61,2 | 40,2 | 17 |
| Katoen | 225,7 (1972/73) | 175,0 | 134,1 | 127,5 | 140,3 | 62 |
| Cashewnoten | 143,3 (1973/74) | 57,2 | 44,3 | 32,2 | 48,4 | 34 |
| Tabak | 19,7 (1976/77) | 16,8 | 16,2 | 13,5 | 11,0 | 56 |
| Thee | 18,5 (1977/78) | 16,3 | 15,6 | 17,6 | 15,2 | 82 |
| Pyrethrum | 6,0 (1966/67) | 2,0 | 1,9 | 1,6 | 1,4 | 23 |

Bron: Ministerie van Landbouw.

markt. Zo wordt de NMC nog slechts verantwoordelijk geacht voor het kopen van ca. 10% van de produktie aan maïs en rijst.

Als gevolg hiervan zijn in bepaalde streken voedseltekorten ontstaan die zowel door import van de Tanzaniaanse regering als door voedselhulp van donoren worden opgevangen. Aangezien er in Tanzania zowel voedseloverschot als tekortgebieden zijn, zou de invoer- en hulpbehoefte drastisch kunnen worden teruggebracht of zelfs worden opgeheven indien het distributiesysteem, dat thans gehinderd wordt door een gebrek aan transportmiddelen, vervoersbeperkingen, slechte wegen en een overmaat aan bureaucratie, normaal zou functioneren. Voorts vormt ook de illegale uitvoer van zowel voedsel- als exportgewassen in de grensgebieden, vooral veroorzaakt door het ontbreken van consumptiegoederen, een probleem.

Er zijn verschillende oorzaken voor de teruggang van de landbouwproduktie aan te voeren die hierna in willekeurige volgorde worden genoemd doch elkaar in toenemende mate hebben versterkt naarmate de economische situatie verslechterde:

- a. dorpsvorming heeft geleid tot een verkleining van het bebouwde areaal, uitputting van de veelal reeds minder goede gronden rond het dorp, en verwaarlozing van bepaald gewassen zoals b.v. cashewnoten;
- b. vervanging van coöperaties in 1976 door parastatalen (z.g. „croppa uthorities”) voor de marketing van exportgewassen en de NMC voor de opkoop van voedselgewassen, die na verloop van tijd inefficiënt bleken te functioneren;
- c. falend prijsbeleid; de producentenprijzen bleven achter bij de inflatie;
- d. gebrekkige distributie landbouwbenodigdheden;
- e. gebrekkige kredietfaciliteiten;
- f. gebrekkige landbouwvoorlichting;
- g. gebrekkig transport;
- h. gebrekkige opslagmogelijkheden;

- i. tekort aan (tijdelijke) arbeidskrachten voor de plantages;
- j. gebrek aan consumptiegoederen als „incentives”;
- k. weinig aandacht voor research en meer toereikende landbouwtechnieken.

De export van landbouwprodukten draagt zoals reeds vermeld bijna 80% bij aan de totale exportwaarde, waarbij koffie met ca. 30% het belangrijkste exportprodukt is, gevolgd door katoen met een aandeel van 10%. Industrieproducten en mineralen completeren het exportpakket. De export opbrengsten zijn derhalve sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de landbouwproduktie en de wereldmarktprijzen. Zoals eerder opgemerkt is het produktievolumen belangrijk gedaald en behalve voor thee zijn in de periode 1979-1982 de wereldmarktprijzen van koffie, katoen, sisal en tabak uitgedrukt in dollars gedaald. De dominante plaats van koffie in het exportpakket vergroot de moeilijkheid om de exportwaarde te verhogen. Het renderende aanbod wordt immer begrensd door het exportquotum in het kader van de internationale koffieovereenkomst (35.000 ton). Het surplus moet tegen veel lagere prijzen afzet vinden.

De daling van het landbouwproduktievolumen heeft verhinderd dat Tanzania door een vergroting van haar wereldmarktaandeel de daling van het prijsniveau op de wereldmarkt heeft weten te compenseren. Zo kan worden berekend 5) dat uitgaande van 5 produkten (koffie, katoen, sisal, thee en tabak), een produktievolumetoewijking, in overeenstemming met de wereldhandel voor de betref-

4) J.P. Verloren van Themaat, *Finance and monetary policies of Tanzania in the present economic crisis*, ISS, november 1984.

5) Berekening gebaseerd op cijfers uit *Tanzania, country economic memorandum*, Wereldbank, 1984.

fende produkten gerelateerd aan de geldende wereldmarktprijs, in 1982 een additionele opbrengst van ca. \$ 40 mln. zou hebben opgeleverd of wel ca. 10% van de exportwaarde. Zou het exportvolume in 1982 voor genoemde produkten 20% hoger zijn geweest – gegeven de feitelijke produktiedaling altijd nog minder dan het hoogste gerealiseerde niveau in het verleden – dan zou een additionele exportopbrengst van \$ 65 à 67 mln. zijn gerealiseerd, neerkomend op ca. 16% van de totale exportwaarde van ca. \$ 400 mln. De groeivoorzichten van de exportopbrengsten steken mager af tegen de additionele importbehoefte van ca. \$ 300 mln., die benodigd is om een adequaat geacht importniveau van \$ 1.200 mln. te bereiken. Ongeveer f. 500 mln. aan import wordt momenteel gefinancierd uit donorbijdragen, leningen en leverancierskrediet.

Alhoewel de landbouw door de Tanzaniaanse partij- en regeringsleiders als de belangrijkste economische sector werd aangemerkt, vond deze prioriteit in de jaren zeventig geen weerspiegeling in de reservering en besteding van begrotingsfondsen c.q. buitenlandse valuta.

Het accent daarentegen lag op de ontwikkeling van de deels op importsstitutie gerichte industrie. Bilaterale donoren, waaronder Nederland, hebben door het beschikbaar stellen van financieringsmiddelen hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Zo kwam de productie van textiel, cement, kunstmest, ijzer en aluminiumwaren, banden en schoenen op gang. Aan het eind van de jaren werd duidelijk dat Tanzania niet over de middelen – zowel management als buitenlandse valuta voor de invoer van benodigde grondstoffen en reserveonderdelen – beschikte om de gecreëerde capaciteit adequaat te benutten. Vanaf 1979 ondervond de industrie door de deviezenschaarste in toenemende mate problemen bij het verkrijgen van importvergunningen voor de benodigde grondstoffen en reserveonderdelen, zodat deze sector in 1984 globaal op een capaciteitsbenutting van ca. 25% is teruggevallen en herhaaldelijk (tijdelijke) bedrijfssluitingen plaatsvonden. De donoren kan worden verweten de financiële gevolgen van het gesteunde importsstitutiebeleid in relatie tot de teruglopende exportopbrengsten te laat te hebben onderkend.

De kwaliteit van het management wordt algemeen als zwak omschreven. Bedacht moet worden dat de Tanzaniaanse overheid vooral na de Arusha-verklaring in 1967 voor de gigantische taak stond praktisch de gehele economie te besturen, zonder langer gebruik te willen maken van buitenlands management dat voorheen in vele productie- en dienstverlenende bedrijven werkzaam was. Een complicerende factor is voorts de bemoeienis van de partij die in elk bedrijf haar vertegenwoordigers heeft en vooral op districts- en regionaal niveau met de controle op de uitvoering van het beleid van de overheid is belast.

Tanzania, dat ten tijde van de onafhankelijkheid beschikte over een totaal van 30 academici, heeft zich aan de socialisering van de maatschappij verbonden organisa-

torische en beheersproblemen zwaar vertild. Ook had de arbeidsethiek te lijden van de voortdurende koopkrachtdaling van de salaristekkenden waardoor verschijnselen als absentisme en corruptie gestimuleerd werden.

De infrastructuur zoals het wegnennet, spoorwegen en PTT draagt in toenemende mate de sporen van gebrekkig onderhoud en verval. Vooral het slechte wegnennet maakt dat het vrachtwagenpark zoal niet door mechanische gebreken dan wel door bandenpech ernstig wordt gehinderd. Het tekort aan onderdelen, banden en brandstoffen verlamt regelmatig het transportwezen.

De herstelplanningen

In 1980 drong het besef door dat de formulering en uitvoering van een herstelprogramma ter hand moest worden genomen. Zo zagen in de periode 1981–1983 drie daarop betrekking hebbende beleidsdocumenten het licht. Het „National Economic Survival Programme” (NESP) in 1981, het „Structural Adjustment Programme” (SAP) in 1982, en „The Agricultural Policy of Tanzania” in 1983.

Het SAP bevstte voor de periode 1982/1983–1984/1985 een aantal ambitieuze doelstellingen zoals het verhogen van de exportopbrengsten en de invoercapaciteit alsmede het verlagen van het begrotingstekort. Het programma was gebaseerd op een vergroting van de landbouwproductie, additionele donorbijdragen, en een vermindering van de begrotingsuitgaven gekoppeld aan een daling van de inflatie. Als uitgangspunt stond het behoud van de sociale verworvenheden voorop. Aan goede beleidsintenties derhalve geen gebrek.

De maatregelen die daadwerkelijk in het kader van het SAP werden uitgevoerd kunnen in het kort als volgt worden samengevat:

1. enkele devaluaties van de shilling waarmee de dollarwaarde steeg van Tsh. 8 in 1982 tot Tsh. 17 in 1984;
2. een toename van het relatieve aandeel van landbouw in de ontwikkelingsbegroting van 11% in 1982/1983, tot ruim 28% in 1984/1985;
3. een reële verhoging van de producentenprijzen met 5% in 1984;
4. de ontmanteling c.q. afslanking van de parastatalen en overname van de aankoop van export- en voedselgewassen door producentencoöperaties (1984/1985);
5. de reorganisatie van de NMC (1984/1985);
6. een versoepeling van de interregionale distributiebeperkingen van voedsel (1984/1985);
7. de afschaffing van de voedsel- en kunstmestsubsidies (juli 1984);
8. de verhoging van het minimumloon en de salarissen ter gedeeltelijke compensatie van de afschaffing van de voedselsubsidie, de invoering van het schoolgeld (middelbaar onderwijs) en de ontwikkelingsheffing (juli 1984);

9. de liberalisering van de invoer van consumptiegoederen door Tanzanianen die in het buitenland over buitenlandse valuta beschikken (oktober 1984);
10. de afschaffing van exportheffingen en instelling van een „export retention scheme” voor exporterende bedrijven en het hotelwezen (1984/1985).

Genoemde maatregelen dateren merendeels uit 1984 en de resultaten wat betreft de uitgavenkant van de begroting zullen eerst eind 1985 begin 1986 zichtbaar worden, zo werd tijdens de presentatie van de begroting 1985/86 in juni 1985 medegedeeld. De begroting 1985/86 bevat overigens weinig additionele maatregelen. Het „export retention scheme” waaronder exporteurs een gedeelte van de exportopbrengsten mogen behouden voor de aanschaf van grondstoffen c.q. onderdelen, wordt verruimd. Een verdere devaluatie van de Tanzaniaanse shilling vond tegen de verwachting in niet plaats. Wel werden opnieuw belastingverhogingen aangekondigd (frisdranken, benzine en sigaretten). Ook de producentenprijzen werden opnieuw verhoogd zij het niet in reële termen.

Duidelijk is dat de doelstellingen van het SAP ook in het begrotingsjaar 1984/85 niet werden gehaald, gedeeltelijk door de vertraagde uitvoering van structurele hervormingen, deels door het uitblijven van substantiële additionele donorbijdragen. Zo werd een verdubbeling van de exportopbrengsten tot \$ 800 mln. niet bereikt. De uitvoer stabiliseerde zich op een niveau van ca. \$ 400 mln. Ook het beoogde importniveau van \$ 1.200 mln. werd niet gehaald. De invoer bedroeg ca. \$ 930 mln. of ruim \$ 50 mln. meer dan over 1983/84, hetgeen grotendeels aan de liberalisatie van de invoer wordt toegeschreven. Betalingen van de in het kader van de liberalisatie geïmporteerde goederen vonden in het buitenland plaats zonder tussenkomst van de Bank van Tanzania. De dollarkoers op de zwarte markt is door de grote vraag inmiddels tot het zesvoudige van de officiële koers gestegen. De liberalisatie van de invoer heeft wel tot aanzienlijke extra inkomsten geleid aan importheffingen, waardoor het begrotingstekort in relatieve termen is afgenomen zodat op dit punt een bescheiden succes is geboekt.

De Tanzaniaanse regering blijft uitgaan van een wenselijk invoerniveau van \$ 1.200 mln. als voorwaarde voor herstel. Dit laatste niveau veronderstelt in de huidige situatie echter een kapitaalinjectie van ca. \$ 270 mln., waarop zonder een IMF-akkoord geen uitzicht lijkt te bestaan. De bilaterale donoren die thans reeds ruim 40% van de importrekening financieren zullen naar mag worden aangenomen geen additionele hulp overwegen zonder een overeenstemming over een herstelprogramma – op basis van een IMF akkoord – waaraan ook de Wereldbank zijn medewerking verleent.

Ten slotte kan niet onvermeld blijven dat de buitenlandse schuldpositie van Tanzania een duurzaam herstel ernstig in de weg staat. Zo wordt de totale buitenlandse schuld per 1 januari 1984 op ca. \$ 2,8 mrd.

geraamd, waarvan ruim \$ 1 mrd. aan multilaterale financiële instellingen, \$ 800 mln. aan overheden leden van de z.g. Club van Parijs en \$ 1 mrd. aan overige crediteurenlanden (Brazilië, China e.a.) en het bedrijfsleven. De achterstand in aflossing en interestbetaling bedroeg in 1983 ca. \$ 300 mln. De schuldendienst bedroeg \$ 125 mln. in 1983 en wordt in 1985 geraamd op ruim \$ 260 mln. waarmee de schuldratio (schuldendienst/exportopbrengst) toeneemt van ca. 30% in 1983 tot vermoedelijk ca. 60% in 1985. De achterstand in betalingen van aflossing en rente zal sinds 1983 aanzienlijk zijn toegenomen. Het is duidelijk dat de schuldendienst een zware belasting betekent voor de betalingsbalans die door Tanzania thans en ook in de nabije toekomst niet kan worden opgebracht

De relatie met het IMF

De onderhandelingen met het IMF over de aan IMF-steun in de vorm van „standby“-krediet verbonden voorwaarden slegen zich reeds jaren voort. De controverse betreft niet zozeer de aard van de te nemen herstelmaatregelen of de verlaging van het begrotingstekort, de stijging van de producentenprijzen en de rentevoet alsmede een verdere devaluatie van de Tanzaniaanse shilling, maar eerder de omvang en de faseering van deze maatregelen.

Er zijn binnen de Tanzaniaanse regering en partij belangrijke krachten die de door het IMF gestelde voorwaarden als een gevaar zien voor de overlevingskansen van de socialistische samenleving zoals die sinds de onafhankelijkheid is opgebouwd. President Nyerere zelf is wel de belangrijkste exponent van deze school die niet nalaat de eisen van het IMF als absurd te kwalificeren, leidend tot volksoproer en omverwerping van het regime.

Het gaat vooral om twee kwesties, de reële stijging van de producentenprijzen en de verlangde devaluatie. De daling van de landbouwproductie wordt van IMF-zijde voor een belangrijk deel toegeschreven aan de reële daling van de producentenprijzen. Alhoewel in 1983 en 1984 flinke prijsverhogingen werden doorgevoerd, zowel voor voedsel als exportgewassen, zijn de producentenprijzen achtergebleven bij de inflatie, welke de laatste jaren ca. 30% per jaar bedroeg. De regering heeft aangekondigd in ieder geval handhaving van het huidige reële prijsniveau te zullen nastreven en jaarlijkse prijsverhogingen van 5% in reële termen over de volgende 3 tot 4 jaar te zullen overwegen.

In het verleden is door de Tanzaniaanse regering te veel rekening gehouden met de belangen van de stedelijke consumenten en zijn de officiële prijzen voor voedsel (bij voorbeeld maïs) kunstmatig laag gehouden door subsidies. Nu deze in 1984 – mede op aandrang van het IMF – werden afgeschaft is de Tanzaniaanse regering huiverig voor verdere maatregelen die tot een substantiële lastenverhoging van de consument leiden zonder daar tegenover compensatie te stellen. De onvrede van de ste-

delijke consument – vooral in Dar es Salaam – legt nu eenmaal een groter politiek gewicht in de schaal dan het eventueel tendengeknars van de boeren op grote afstand. Bovendien heeft voedselhulp over de afgelopen jaren er weinig toe bijgedragen om de Tanzaniaanse regering te bewegen tot een beleid waarbij de inkomenspositie van de boeren prioriteit geniet.

De hierna volgende tabel verklaart de waarde die het IMF toekent aan een – eventueel gefaseerde – veel substantiëlere verhoging van de reële producentenprijzen, waartegen Tanzania zich uit hoofde van de daaraan verbonden prijs- en begrotingsaspecten verzet.

Tabel 2. Index van de reële producentenprijzen

| | 1977/78 | 1979/80 | 1981/82 | 1983/84 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Exportgewassen</i> | | | | |
| Koffie | 100 | 76 | 61 | 40 |
| Katoen | 100 | 95 | 72 | 68 |
| Tabak | 100 | 87 | 76 | 64 |
| Thee | 100 | 72 | 61 | 67 |
| <i>Voedselgewassen</i> | | | | |
| Mais | 100 | 86 | 79 | 69 |
| Rijst | 100 | 91 | 86 | 88 |
| Tarwe | 100 | 79 | 79 | 64 |

Bron: Ministerie van Landbouw.

De nadruk die het IMF legt op een aanzienlijke wisselkoersaanpassing kan verklaard worden uit het verloop van de z.g. reële effectieve wisselkoers d.w.z. de gewogen nominale wisselkoers gecorrigeerd voor de relatieve prijsontwikkeling. Zo kan worden berekend dat de reële effectieve wisselkoers van Tanzania gesteld op 100 per ultimo 1978 is opgelopen tot 159 per medio 1984, d.w.z. dat ondanks de tussentijdse wisselkoersaanpassingen van de Tanzaniaanse shilling deze indicator van de concurrentiepositie per saldo toch met 59% is verslechterd. Het IMF legt tevens een direct verband tussen een substantiële wisselkoersaanpassing en een sterke verhoging van de producentenprijzen. De exportwaarde uitgedrukt in lokale valuta zal immers bij gelijke dollarwaarde overeenkomstig de wisselkoersaanpassing toenemen waaruit de verhoging van de reële producentenprijzen kan worden gefinancierd.

De Tanzaniaanse regering zou bereid zijn gefaseerd een belangrijke wisselkoersaanpassing tot rond de Tsh. 30 per dollar te accepteren – thans 18 : 1 – doch wil zich noch op een streefcijfer noch op een tijdstip voor verdere aanpassingen vastleggen, hetgeen tot dusverre door het IMF als voorwaarde wordt gesteld.

De Tanzaniaanse regering verwerpt voornoemde door haar gekenschetste schoktherapie omdat zij dit traditionele IMF recept niet van toepassing acht op de Tanzaniaanse situatie. Zo wijst men erop dat de aanbodzijde niet onmiddellijk zal kunnen reageren op een sterke stijging van de producentenprijzen omdat een rehabilitatie van de landbouwsector wat betreft exportgewassen verscheidene jaren zal vergen. Voorts mag een exportinspanning niet ten koste gaan van de voedselproductie. Ook aan de vraagzijde bestaat thans geen

speling meer. Integendeel, in plaats van een invoerdaling voorziet elk herstelscenario in een invoerstijging van landbouwbehoeftigheden en onderdelen voor een rehabilitatie van de landbouwsector, het transportwezen en de industriële sector. De schoktherapie zal – zo verwacht men – tot onbeheersbare inflatoire effecten leiden die vooral de vaste salaristrekken zullen treffen. Het compenseren van deze inkomensgroepen door salarisverhogingen staat op gespannen voet met de voorwaarde het begrotingstekort terug te brengen.

De Tanzaniaanse regering twijfelt voorts aan de toereikendheid van het volume en de duur van de additionele kapitaalstromen uit hoofde van een IMF-akkoord. Van IMF en Wereldbankzijde wordt niet meer dan ca. \$ 140 mln. samen per jaar verwacht over een periode van maximaal 3 jaar met jaarlijks toetsing van het gevoerde beleid. Additionele hulp van bilaterale donoren in de orde van \$ 60 mln. per jaar – de totale hulp bedraagt thans bijna \$ 400 mln. per jaar – mag optimistisch heten. Om de in het voorgaande hoofdstuk genoemde kapitaalinjectie van \$ 270 mln. te halen zal derhalve voldoende leverancierskrediet beschikbaar moeten komen waarvoor een herstel van vertrouwen essentieel is.

Het is niet eenvoudig een waardeoordeel uit te spreken over de door de Tanzaniaanse regering aangevoerde argumentatie die zoals gezegd neerkomt op de verwachting dat de voorgestane remedie erger is dan de kwaal omdat de voorgestane dosering gelijk zou staan aan politieke zelfmoord. Men weet immers niet welke complicaties zich kunnen voordoen en wat de ziekte nog kan verdragen. Men kan met R.H. Green (6) het IMF terecht verwijten dat het in haar aanpak volledig voorbij gaat aan de sociale gevolgen van het door haar voorgestane pakket economische maatregelen. Kan men vanuit een zuiver economisch gezichtspunt de voorgestane substantiële verhoging van de producentenprijzen en wisselkoersaanpassing onderschrijven, de daaruit voortvloeiende prijs- en inflatiegevolgen zijn moeilijk op de Tanzaniaanse bevolking af te ventelen. De koopkracht van de vaste salaristrekken is over de afgelopen jaren meer dan gehalveerd. Het is derhalve niet zonder reden dat president Nyerere vreest dat de grenzen van het in-casseringsvermogen van de Tanzaniaanse werknemer zijn bereikt (7). Voorts moet men vrezen dat het vermoedelijk beschikbaar komende IMF-krediet, ca. \$ 100 mln. per jaar over 3 jaar ontoereikend is als basis voor een belangrijke financiële injectie.

Het is duidelijk dat de standpunten uiteenlopen en men moet als men de laatste jaren de onderhandelingen van nabij heeft kunnen volgen wel een grote optimist zijn om te verwachten dat de partijen op korte termijn tot een akkoord komen nu dezelf-

6) H.H. Green, *Sparring with the IMF*, Africa Report, Sept-Oct 1984.

7) De mislukte voorbereiding voor een staatsgreep eind 1982 moet voor Nyerere een teken aan de wand zijn geweest.

de argumenten sinds 1981 zonder resultaat de revue passeren. Een duurzaam substantieel herstel lijkt bij het volgen van de tot dusverre door Tanzania gevolgde stap voor stap benadering op eigen kracht niet mogelijk, omdat zonder IMF-akkoord onder de geldende omstandigheden de deur gesloten blijft naar de benodigde additionele kapitaalverschaffing en een schuldenregeling. Het is derhalve meer dan ooit noodzakelijk de impasse te doorbreken en de partijen tot elkaar te brengen. Positief is daarbij dat de Tanzaniaanse regering blijft streven naar een overeenstemming met het IMF.

Samenvatting en conclusies

1. Een combinatie van zowel externe als interne factoren heeft in Tanzania tot een ernstige economische crisis geleid die onder meer wordt gekenmerkt door een structureel tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans. De teleurstellende ontwikkeling kan in belangrijke mate worden toegeschreven aan een daling van de ruilvoet, een falend landbouwbeleid en de niet voorziene gevolgen voor de invoer van een op imports substitutie gerichte industrialisatie. De donorafhankelijkheid is in sterke mate toegenomen.

2. De eenzijdige op een beperkt aantal landbouwproducten gerichte samenstelling van het exportpakket beperkt de vooruitzichten op een voldoende groei van de exportopbrengsten om op eigen kracht het sterk gedaalde importvolume terug te brengen op het peil van 1980.

3. Rehabilitatie van de landbouwsector, het transportwezen en de industrie vergen een substantiële buitenlandse kapitaalinjectie, terwijl ook voor de ontwikkeling van additionele exportbronnen zoals toerisme en mineralen buitenlandse valuta nodig zijn.

4. Bij een uitblijven van economisch herstel komt handhaving van de kwaliteit van de sociale verworvenheden van de Tanzaniaanse maatschappij zoals onderwijs en gezondheidszorg in gevaar.

5. De buitenlandse schuldenpositie van Tanzania staat een economisch herstel ernstig in de weg. De opgelopen betalingsachterstand en de toenemende schuldendienst betekenen een belasting van de betalingsbalans die door Tanzania thans en ook in de nabije toekomst niet kan worden opgebracht.

6. De economische crisis waarin Tanzania zich bevindt vraagt om maatregelen die veelal een inbreuk betekenen op het tot dusverre door Nyerere voorgestane „socialistische ontwikkelingsmodel”. De toekomstige relatie met de traditionele Westerse donorlanden waaronder Nederland, zal in belangrijke mate worden bepaald door de vooruitzichten op een economisch herstel, dat zonder een akkoord met het IMF naar de mening van verschillende donoren niet denkbaar is. Door het uitblijven van een dergelijk akkoord is Tanzania van troetel- tot zorgenkind geworden 8).

7. Nyerere heeft zich permanent verzet

tegen maatregelen die de sociale en politieke stabiliteit kunnen aantasten. De IMF-voorwaarden met name terzake van de producentenprijzen en de hoogte van de wisselkoers vallen naar Nyerere's opvatting onder deze categorie. Bovendien biedt de IMF-therapie onvoldoende soulaas. Nieuwe duurzame arrangementen voor additionele hulp gelden en een schuldenregeling zullen zo nodig door meerdere in identieke omstandigheden verkerende Afrikaanse landen moeten worden afgedwongen, aldus Nyerere. Aangezien Nyerere ook na zijn aftreden in 1985 als partijvoorzitter nog tot in 1987 een nauwlettend oog in het zeil kan houden, zijn de vooruitzichten op korte termijn op een akkoord met het IMF en daarmee op een kapitaalinjectie en schuldenregeling beperkt.

8. Het economische aanpassingsproces zal zonder IMF-akkoord gekenmerkt blijven door een stap voor stap benadering die sinds de begroting 1984/1985 met maatregelen grotendeels in lijn met de aanbevelingen van de Wereldbank en IMF in gang werd gezet. De vooruitzichten op een economisch herstel op korte termijn blijven somber omdat naar wordt verwacht, de resultaten van het beleid eerst na een aantal jaren zichtbaar worden. Bovendien staan de wereldmarktprijzen voor koffie en thee momenteel sterk onder druk hetgeen een verbetering van de exportopbrengsten in ieder geval in 1985 illusoir maakt.

9. Gegeven de medeverantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid in het verleden lijkt een afbouwen van de hulp door de donoren op een moment dat Tanzania daadwerkelijk tot structurele hervormingen is overgegaan – daartoe door de donoren aangespoord – moeilijk verdedigbaar. Daarvoor pleit tevens de relatief gunstige mensenrechtensituatie en de politieke stabiliteit die, door drastische hulpkortingen in een jaar waarin belangrijke wijzigingen in de partij- en regeringstop zullen plaatsvinden – al zal dit vermoedelijk van weinig invloed zijn op de economische koers – niet in de waagschaal moeten worden gesteld.

10. Bij het uitblijven van een IMF-akkoord op korte termijn verdient voortzetting van de hulp op basis van de volgende veronderstellingen overweging:

- a. de in 1984 ingezette structurele hervormingen worden voortgezet en werpen vruchten af;
- b. het streven blijft gericht op een akkoord met het IMF;
- c. in multilateraal verband wordt een oplossing gezocht voor de Afrikaanse schuldenproblematiek.

11. Geïnteresseerde donorlanden zouden een initiatief kunnen nemen om de onderhandelingen met het IMF uit de impasse te halen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van Tanzania en de mogelijk sociale en politieke gevolgen van het door het IMF voorgestane beleid.

12. Met het oog op een verhoging van de kwaliteit en doeltreffendheid van de donorhulp is een effectieve donorcoördinatie – waaraan het tot dusver heeft ontbroken – zeker onder de huidige omstandigheden

gewenst.

13. Ter bevordering van buitenlandse particuliere investeringen in de exportsector – mede ter diversificatie van het exportpakket – verdient technische steun bij het ontwerpen van een investeringscode overweging.

G.Th.E.R. Arnold

8) Alleen de BRD en het VK hebben in 1984 aangekondigd de hulp drastisch te zullen beperken bij het uitblijven van een akkoord met het IMF. De BRD heeft voor de periode 1984 – 1985 de daad bij het woord gevoegd. Het VK is voornemens eerst in 1986 de hulp daadwerkelijk terug te brengen. Nederland heeft in 1985 de hulpinspanning vergroot door het eenmalig beschikbaar stellen van f. 33 mln. als betalingsbalanshulp boven het kasplafond van f. 92 mln. voor Tanzania. Een akkoord met het IMF werd tot dusverre niet als voorwaarde gesteld voor voortzetting van de hulp. Nederland acht een dergelijk akkoord wel van grote betekenis voor een structureel herstel van de Tanzaniaanse economie.