

Afrikas konkurs

Hotet mot det internationella betalningssystemet av skuldkrisen i tredje världen är idag inte längre akut. Situationen i de flesta skuldsatta länder har emellertid inte förbättrats. Joakim Stymne beskriver det svåra läget i Afrika. Han analyserar orsakerna till skuldkrisen och dess utveckling under 1980-talet samt pläderar för att långivarländerna tillsammans genomför lättnader i skuldbördan.

Afrika kommer aldrig att kunna betala sina utlandsskulder. Många länder förmår inte ens betala räntor på lånen, än mindre amortera av dem. De afrikanska ländernas ekonomier har efter 1970-talets stagnation under detta årtionde förfallit, och få fordringsägare är idag villiga att öka sin utlåning i förhoppning om att investeringar ska leda till stärkt framtida betalningsförmåga. En olycklig kombination av dåliga förutsättningar, missriktad ekonomisk politik och otur har försatt de afrikanska länderna i en rävsax. Svåra interna och externa obalanser och snedvridna incitament gör å ena sidan behovet av ekonomisk anpassning och strukturella reformer akut. Å andra sidan minskar fattigdomen och de höga skuldtjänstkraven förmågan att genomföra sådana reformer. Bristen på resurser medför att strukturanpassning kräver ytterligare minskad konsumtion – i ett läge då inkomsterna sedan länge är fallande. Dessutom leder lyckade reformer till mer eftertryckliga återbetalningskrav från långivarna. Avsikten med denna artikel är att fästa uppmärksamhet på den afrikanska skuldkrisen (som hittills har överskuggats av den la-

tinamerikanska), förklara dess uppkomst och visa varför den har fördjupats under 1980-talet, samt säga något om vad långivarna kan göra.

Länderna i Afrika söder om Sahara hade en sammanlagd långfristig utlandsskuld om 69 miljarder USD vid 1986 års slut.¹ Det kan i absoluta tal tyckas vara en obetydlig summa: enbart Brasiliens skuld var över 110 miljarder detta år. Ur skuldlandernas synvinkel behöver detta emellertid inte innebära någon lätt skuldbörda. De afrikanska länderna är fattigare och mindre diversifierade än de latinamerikanska, och skuldtjänstkraven växer snabbare.

De afrikanska ländernas faktiska skuldtjänst (räntebetalningar och amorteringar) var 7 miljarder USD 1986. Detta var ungefär 5 miljarder lägre än den kontrakterade skuldtjänsten, till följd av framförallt skuldombörda men även betalningsförseningar. Flertalet afrikanska låntagare har ställts inför svåra betalningsproblem under 1980-talet. Dessa har tagit sig uttryck i form av kraftigt minskade valutareserver, upprepade och betydande betalningsförseningar, ett till-

JOAKIM STYMNE är doktorand vid Department of Economics, Harvard University, USA och arbetar med en avhandling om offentlig långivning.

¹ Afrika söder om Sahara benämns härnäst Afrika och exkluderar, om inget annat sägs, Nigeria, Angola och Sydafrika. Nigeria är något av ett särfall bland afrikanska skuldländer och var skyldig ytterligare 21 miljarder. Angola är inte medlem av IMF och Verldsbanken och förekommer inte i deras statistik. Sydafrika räknas normalt inte till gruppen av länder söder om Sahara.

tagande antal offentliga och kommersiella skuldombförhandlingar, och rena betalningsinställelser – de senare, än så länge, av tillfällig natur.

Inte mindre än 30 av 45 länder i Afrika söder om Sahara genomgår för närvarande strukturanpassningsprogram stödda av Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF). Dessa syftar till att bereda väg för långsiktig tillväxt genom ekonomiska reformer som på kort sikt ska rätta till incitamentsstrukturen och åstadkomma balans i statsfinanserna och utrikesbetalningarna. Att minska den privata konsumtionen och statsutgifterna, öka skatteintäkterna, strama åt kreditgivningen, devalvera för att minska importen och öka exporten, liberalisera marknader och lägga ner eller privatisera ineffektiva statliga verksamheter skulle i vilket land som helst vara administrativt komplicerat och, till följd av omfördelningseffekter, politiskt riskabelt. När sådana reformer genomförs i de afrikanska länderna vid 1980-talets slut sker det dessutom mot bakgrund av mycket låga och sjunkande per capita-inkomster, fallande terms of trade, råvarubaserad och odiversifierad export, outvecklad infrastruktur, bristfälliga och förfallande utbildnings- och hälsoväsenden (med en förestående hälsokatastrof), brist på administrativ kapacitet, rekordsnabb befolkningstillväxt, skör ekologi med återkommande torkkatastrofer, och tilltagande politisk instabilitet. Dessutom ökar skuldbördan snabbt.

Läget är dystert, om än inte hopplöst. Uppräkningen av dessa sammansatta svårigheter pekar på att endimensionella lösningar kommer att vara otillräckliga: Afrikas utvecklingsproblem måste angripas på flera fronter. Icke desto mindre är skuldproblemet centralt. Ökande skuld-tjänst har medfört minskad (i vissa fall rentav negativ) resursöverföring från de industrialiserade länderna till de afrikanska, vilket försvårar insatser på alla de nämnda områdena. Idag, när många afrikanska länder står inför sina största svår-

igheter sedan den politiska frigörelsen samtidigt som de gör ambitiösa försök till ekonomiska reformer, är det svårt att inte uppfatta borgenärernas återbetalningskrav som en bestraffning för ekonomisk-politiska synder begångna under 1960- och 1970-talen. Att fordringsägarna accepterar att minska sina skuldtjänstkrav avsevärt kommer inte att vara tillräckligt för att de afrikanska staterna ska få sina hus i ordning. Men troligen är det nödvändigt.

Betalningsförmåga och skuldbörda

Afrikas (som definierat tidigare) långfristiga skulder ökade från 39 miljarder USD 1980 till 69 miljarder 1986. Detta decennium har varit en tid av allvarliga betalningsproblem för hela kontinenten. Tecknen på förestående sammanbrott hopar sig. Samtidigt steg exempelvis Sydkoreas långfristiga utlandsskuld från 30 till 48 miljarder USD under samma period utan att skapa allvarlig oro om landets skuldsituation eller dess kort- och långsiktiga ekonomiska livskraft. Vari ligger skillnaden?

Förklaringen har att göra med att ett lands skuldbörda är en funktion av dess förmåga att uppfylla kraven på skuldtjänstgöring. Därför säger en viss skuld-tillväxt i sig inte så mycket om skuldbördan. I Sydkorea har ökande fordringar varit förknippade med stärkt förmåga att betala räntor och amorteringar. Afrikas betalningsproblem under 1980-talet är däremot en indikation på att utlandsskulden har fortsatt att stiga utan förbättring i låntagarnas betalningsförmåga. De faktorer som har bidragit till att skuldkrisen har drabbat Afrika, och (framförallt) orsakerna till att den snabbt har fördjupats, diskuteras nedan. Men först kan det vara till hjälp att reda ut några av de centrala begreppen. Vad är en skuldkris? När blir en lätt skuldbörda tung? Vad bestämmer

ett lands betalningsförmåga? Hur avgör man om upplåning bidrar till (eller åtminstone samvarierar med) stärkt betalningsförmåga eller inte?

Länders insolvens

Ett lands utlandslån gör bytesbalansunderskott möjliga, vilket utökar de resurser som är tillgängliga för konsumtion eller investeringar. I den mån krediterna finansierar investeringar vars avkastning överstiger lånekostnaderna faller skuldbördan på sikt eftersom nettointkomsten är positiv. Skuldbördan ökar inte heller om de lånade medlen utnyttjas för konsumtionsutjämning, dvs om lån som finansierar en vidmakthållen konsumtionsnivå under dåliga år (t ex vid missväxt eller tillfälligt försämrade terms of trade) återbetalas under goda. Afrikanska låntagare har misslyckats på båda dessa punkter.

En nations skuldsituation liknar på vissa sätt ett företags. Ett lands ställning som låntagare kan, liksom ett företags, enkelt bedömas på två sätt: är landet solvent (dvs kan det generera inkomster vars diskonterade värde är lika stort som skuldtjänstens nuvärde), och har det likviditet (dvs kan det fullgöra sina löpande åtaganden enligt överenskommen tidsplan)? En låntagare kan givetvis ha tillfälliga likviditetsproblem utan att vara insolvent, vilket dock inte hindrar att likviditetskriser kan vara uttryck för urholkad soliditet. Det ligger i både borgenärens och gäldenärens intresse att avgöra om uppkomna betalningssvårigheter är ett resultat av likviditets- eller soliditetsproblem. I det tidigare fallet kan nya krediter överbrygga en kortsiktig kris i en långsiktigt sund verksamhet, i det senare lägger ökade skulder sten på börda. Insolvens kräver förr eller senare genomgripande åtgärder på ett spektrum från konkurs hos låntagaren till skuldeftergift från långivaren.

Denna analogi mellan en nation och ett

företag är mest övertygande när det gäller likviditetsproblem. Båda förfogar över samma uppsättning åtgärder då det uppstår problem med de löpande betalningarna: skära ned utgifterna, finna en ny finansieringskälla, eller tillfälligt inställa betalningarna. Däremot har ett land i praktiken inte samma rättigheter eller skyldigheter som ett företag vid insolvens: till skillnad från ett företag kan en nation av uppenbara skäl inte avsluta sin verksamhet, sälja av alla tillgångar, i möjligaste mån betala fordringsägarna, och sluta existera. Inte heller har ett land möjlighet att genomgå ekonomisk omstrukturering som ett insolvent företag: förklara konkurs, erhålla domstolsbeslut om ackord med fordringsägarna, och börja om från början, under ny regim och med nytt förtroende från kreditmarknaden. Men dessutom är fordringsägarna – i avsaknad av genomdrivbar internationell lagstiftning eller andra effektiva sanktionsmöjligheter – oförmögna att direkt tvinga ett krisdrabbat eller samarbetsovilligt skuldland att uppfylla sina betalningsförpliktelser. Därigenom får en soliditetskris, och ibland även en likviditetskris, karaktären av ett dödläge, där vinnaren (eller snarare: den som förlorar minst) är den part som har den starkaste förhandlingspositionen. I Latinamerika har sålunda låntagarna i kraft av sin stora skuldvolym kunnat framtvinga eftergifter från fordringsägarna. Detta är svårare för Afrika.

Mått på skuldbörda

Vilka indikatorer på utvecklingen av en nations soliditet och likviditet finns tillgängliga? Hur relateras fordringarna till betalningsförmågan? Förekomsten av djupa och upprepade betalningsbalanskriser kan vara ett uttryck för att betalningsförmågan har försämrats. Det vore dock en fördel om det fanns indikatorer som kunde förvarna om en kris. Ett teoretiskt riktigt mått på soliditeten skulle relatera framtida betalningskrav till framtida

inkomster, ett mått på likviditeten löpande krav till löpande inkomster. Data är emellertid för dåliga och förutsägelser om framtiden för osäkra för att avancerade kalkyler skulle vara meningsfulla.

I praktiken låter man därför några lätt uträknade kvoter utföra dessa uppgifter. Den utestående skulden är ett bra mått på de totala betalningskraven, skuldtjänsten på de löpande betalningarna. Eftersom skulderna alltid måste betalas i utländsk valuta är exporten en lämplig indikator på landets förmåga att fullfölja sina åtaganden. Därför relaterar "skuldkvoten" (skuld/export) och "skuldtjänstkvoten" (skuldtjänst/export) bäst framtida och löpande fordringar till betalningsförmågan. Förutom skuldkvoten anges ibland kvoten mellan långfristig skuld och BNP som ett mått på soliditeten. Likaså är räntebetalningarnas andel av exporten ett alternativ till skuldtjänstkvoten vad gäller likviditeten. Absoluta värden säger inte mycket om skuldbördan; däremot är utvecklingen över tiden viktig. Stigande värden på dessa kvoter är förebud om ett lands soliditets- och likviditetsproblem.

Det faktum att skuldbördan är en relation mellan fordringar och betalningsförmåga understryker att skuldbördan kan öka på två sätt. Fluktuationer i skuldvolym eller skuldtjänstkrav, å ena sidan, såväl som i export, å andra sidan, påverkar skuldbördan. Denna ökar således inte så länge som exporten växer i samma takt som skulden, och det finns inga tvingande skäl till att ett land skulle hålla igen sin upplåning när denna relation är stabil. Så länge som upplåningen finansierar produktiva investeringar är en oförändrad skuldbörda inte oförenlig med växande skuld – givet att världens efterfrågan på landets exportvaror inte viker. Om däremot skuld tillväxten börjar överstiga exporttillväxten, antingen genom en ökning i den tidigare eller ett fall i den senare, kan en snöboll komma i rullning som med otur eller oskicklighet växer till en lavin. Resten av artikeln kommer att hävda att

detta är fallet med Afrika, och att kontinentens låntagare vid det här laget är insolventa, snarare än kortsiktigt betalningsoförmögna.

Skuldkrisens rötter

Vägen bereddes för 1980-talets skuldkris i Afrika söder om Sahara under de två-tre föregående decennierna. Investeringar i stor skala i infrastruktur, utbildning och hälsovård förekom i allmänhet inte förrän under 1950-talet, när kolonialmakterna förberedde sig på att lämna kontinenten och när exportintäkterna till följd av Koreaboomen var goda och kunde bidra till finansieringen (Young [1986]). När självständigheten erhöles var den statliga inblandningen i ekonomin avsevärd: den rådande synen var att privata initiativ var otillräckliga för att frambringa de investeringar som var nödvändiga för utveckling. Den offentliga investeringsaktiviteten var livlig under 1960-talet och kunde till stor del finansieras genom att statens inkomstbas efter hand breddades. De "parastatals" (halvstatliga organisationer med monopol på t ex distributionen av jordbruksprodukter) som sedermera har utvecklats till en enorm budgetbörda för många stater var t ex under tiden efter självständigheten i praktiken mekanismer för beskattning av bönderna och mycket lönsamma intäktskällor. Dessutom ökade biståndet kraftigt under perioden. För övrigt var dessa länder praktiskt taget utestängda från de globala kreditmarknaderna fram till början av 1970-talet och kunde knappast låna även om de ville. Allt detta samverkade till att möjliggöra ekonomisk tillväxt utan omfattande upplåning till 1960-talets slut.

Läget förändrades under nästa årtionde och kontinentens skulder ökade tiofalt mellan 1970 och 1980. En orsak var att det blev lätt att låna kommersiellt efter den första oljekrisen 1973, när oljepengarna flödade och realräntorna var låga. De kommersiella långgivarnas andel av

den långfristiga utlandsskulden växte från ungefär en tredjedel 1970 till hälften 1980 (bi- och multilaterala offentliga långgivare stod för resten). Det går dock inte att komma ifrån att upplåningen till stor del var efterfrågedriven. Den statliga expansionen fortsatte under 1970-talet på utgifts- men inte på intäktssidan. De skuldfinansierade bytesbalansunderskotten var en följd av såväl statliga budgetunderskott (där både offentliga investeringar och konsumtion finansierades) som import för privata investeringar och konsumtion (eftertraktat till följd av övervärderade växelkurser) och kapitalflykt.²

Upplåningen för investeringar skulle, som redan påpekats, inte ha skapat problem om avkastningen hade överstigit lånekostnaden. Emellertid har många av de presumtivistiska produktiva investeringarna varit monumentala felsatsningar: stålverk lokaliserade långt från både marknader och råvarufyndigheter, vattenkraftverk i områden utan efterfrågan på elström. Investeringar i infrastruktur och sociala sektorer har varit kostsamma om än nödvändiga för långsiktig utveckling. Tyvärr har dock frånvaron av mer kortsiktiga inkomstförbättringar med ursprung i jordbruk eller tillverkningsindustri strypt förmodligen att underhålla dem. De lånefinansierade investeringarna har inte betalats.

Inte heller användes upplåning till att utjämna konsumtionen. Exportpriserna fluktuerade kraftigt under 1970-talet. Länderna lånade för att upprätthålla sin konsumtion vid inkomstfall – men ökade importen istället för att betala av lån vid inkomstökningar. Prisfall på exporten antogs vara tillfälliga, prisökningar permanenta (Krumm [1985], Lancaster och Williamson [1987]). Den relativa självständigheten hos "parastatals" var ännu en bidragande faktor till skuld tillväxten. Dessa hade till följd av prispolitiken på jordbruksprodukter förvandlats från instrument för bondebeskattning till mekanismer för att subventionera konsumenter,

och de lånade på eget beväg stora summor utomlands – skulder som centralbankerna fick ta över ansvaret för.

Trots allt detta växte skuldbördan relativt långsamt under 1970-talet. Exportintäkterna växte nämligen relativt snabbt under decenniet, och därmed ökade varken skuldkvoten eller skuldtjänstkvoten dramatiskt. Några få länder fick betalningsproblem redan vid denna tid – Zaire begärde sin första skuldombudförhandling redan 1977 – men det är i efterhand uppenbart att hela kontinenten stod vid randen av en avgrund efter den andra oljekrisen 1979.

Lånen hade inte köpt utveckling. De hade tvärtom i stor utsträckning bekostat ekonomisk-politiska misstag som i avsaknad av extern finansiering hade måst övergivas långt tidigare. Vid 1970-talets slut var jordbrukssektorn körd i botten efter långvarig diskriminering men hade inte ersatts av en livskraftig industri. Exporten bestod fortfarande av ett fåtal priskänsliga primärvaror (framförallt råolja, kaffe, kakao, koppar, timmer och bomull). Skuldtjänstkraven var höga, och stabila exportintäkter skulle ha varit nödvändiga för att undvika en ökning av skuldbördan. Tiden efter den andra oljekrisen skiljde sig emellertid på två avgörande sätt från tiden efter den första: denna gång föll exportpriserna, och bankerna vägrade låna ut mer pengar. Detta knuffade Afrika över kanten.

Afrikas fall: 1980-talet

1980-talets globala skuldskris yttrade sig först i form av ett akut hot mot det internationella finansiella systemet när Mexiko ställde in betalningarna på sina utlandslån i augusti 1982. Stor oro utbröt

² Kapitalflykten har varit betydande i ett par av de stora skuldländerna, som Nigeria och Zaire. Dock har troligen en avsevärt lägre andel av upplåningen på detta vis lämnat kontinenten i Afrika än i Latinamerika.

Tabell 1 Afrika: Skuldbördans utveckling, 1980-1986.

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Skuld/BNP | 32,7% | 40,1% | 46,2% | 47,9% | 52,6% | 61,0% | 62,9% |
| Skuldkvot | 131% | 162% | 193% | 206% | 203% | 238% | 251% |
| Skuldtjänstkot | 15,9% | 19,3% | 22,1% | 23,7% | 25,4% | 24,9% | 29,6% |

Anm: Afrika definierat som i texten. Skuldkvoten relaterar den långfristiga utlandsskulden till exporten av varor och tjänster; skuldtjänstkvoten relaterar faktiskt betalade rantor och amorteringar till samma enhet. Källa: *World Economic Outlook* [1987].

om världens betalningssystemers hälsa: skulle de skuldsatta u-länderna klara av och vara villiga att fullgöra sina åtaganden? Eller stod världen inför en serie statsbankrutter, och skulle de största affärsbankerna dras med i fallet, åtföljda av globalt ekonomiskt sammanbrott? Kaos undveks, och idag, snart sex år senare, står det klart att i varje fall bankerna är utom fara. Genom att bygga upp reserver och bromsa utlåningen till de tyngst skuldsatta länderna är praktiskt taget ingen banks verksamhet hotad av ensidiga aktioner från låntagarnas sida (Sachs & Huizinga [1987]). Skuldskrisen är inte längre en fara för det finansiella systemet. Däremot har skuldländernas ställning knappast förbättrats. De flesta länder med betalningsproblem i början av decenniet har nu en ännu större skuldbörda, och tillfälliga betalningsinställelser blir allt vanligare. Något som började som ett akut sjukdomssymptom i det globala betalningssystemet tycks ha förskansat sig som en kronisk åkomma hos skuldländerna.

Både Afrika och Latinamerika drabbades vid denna tid, trots att Latinamerikas svårigheter fick de stora tidningsrubrikerna. En orsak var att den latinamerikanska skulden är så mycket större än den afrikanska, en annan att den afrikanska versionen av skuldskrisen inte är lika lätt att datera. Definierar man en skuldskris som förekomsten av extrema betalningsbalansproblem förorsakade av (eller förknippade med) krav på skuldbetalningar visade den sig i Afrika redan vid slutet av 1970-talet och har gradvis fördjupats allt-

eftersom fler länder har omfattats. Ser man däremot snabba försämringar i måtten på skuldbördan som en indikation på skuldskris drabbades de afrikanska länderna praktiskt taget kollektivt 1981. Efter att ha varit konstanta under slutet av det föregående decenniet började måtten 1981 uppvisa en kontinuerlig försämring som ännu inte visar tecken på att avta.

De två soliditetsmått, den långfristiga utlandsskulden som andel av BNP eller av exporten, fördubblades båda mellan 1980 och 1986: skuld/BNP från 32,7 till 62,9 procent och skuld/export (skuldkvoten) från 131 till 251 procent. Skuldtjänstkvoten - likviditetsmättet - fördubblades också, från 15,9 till 29,6 procent (se *Tabell 1*). Det senare är ett ex post-mått: det är baserat på *faktiskt* betalade räntor och amorteringar. Den *kontrakterade* skuldtjänsten har på senare år genomsnittligt varit nästan dubbelt så hög och reduceras genom skuldombesättningar och betalningsförseningar. Enskilda länder har ännu högre värden: skuldtjänstkraven motsvarade 1986 över 100 procent av exporten för Moçambique, Somalia och Sudan; över 50 procent för Madagaskar, Malawi, Tanzania, Uganda, Zaire och Zambia (World Bank [1987]). Måtten pekar på en snabb urholkning av betalningsförmågan på både kort och lång sikt. Afrikas länder är inte längre tillfälligt betalningsoförmögna: de närmar sig insolvens.

Det går att urskilja tre särskilt viktiga, samverkande faktorer i den stora mängd av misslyckanden och motgångar som har bidragit till denna utveckling av skuldbör-

Tabell 2 Afrika: Utrikestransaktioner, 1980–1986.

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Export | 23,8 | 21,3 | 20,0 | 19,7 | 21,3 | 20,6 | 21,6 |
| Import | -27,5 | -26,5 | -24,2 | -21,4 | -20,3 | -19,8 | -22,2 |
| Handelsbalans | -3,7 | -5,2 | -4,2 | -1,7 | 1,0 | 0,8 | -0,6 |
| Tjänstebalans | -4,7 | -4,5 | -4,3 | -4,0 | -4,4 | -3,7 | -4,3 |
| Bytesbalans | -8,4 | -9,7 | -8,4 | -5,6 | -3,3 | -2,9 | -4,9 |
| Räntebetalningar | -2,7 | -3,0 | -3,2 | -3,1 | -3,6 | -3,7 | -4,3 |
| Bytesbalans exkl. räntebetalningar | -5,7 | -6,7 | -5,2 | -2,5 | 0,3 | 0,8 | -0,6 |
| Nettotransfereringar | 6,0 | 5,7 | 6,3 | 6,0 | 0,8 | -1,2 | 1,5 |

Anm: Afrika definierat som i texten. Alla storheter anger faktiska flöden och är uttryckta i miljarder (nominella) USD. Tjänstebalansen inkluderar räntebetalningar och gåvor. Nettotransfereringar anger nya långfristiga lån minus amorteringar och räntor.

Källor: *World Economic Outlook* [1987]; *World Debt Tables* [1988].

dan under 1980-talet. På skuldsidan har skuldöverhänget från 1970-talet varit en bidragande orsak till fortsatt ackumulation. Vidare har otillräcklig anpassning krävt utlandslån för att finansiera upprätthållandet av strukturella obalanser. På inkomstsidan har den särdeles dåliga utvecklingen av exportefterfrågan varit en försvårande faktor. Resultatet av den sålunda ökade skuldbördan är alltmer ihållande betalningsbalansproblem, tillika fallande per capita-inkomster.

Skuldöverhänget och 80-talsskulden

De afrikanska länderna har haft bytesbalansunderskott under hela 1980-talet (Tabell 2). Efter 1982 minskade emellertid handelsbalansunderskotten avsevärt, och kontinenten har de senaste åren i genomsnitt uppnått balanserad handel. Underskotten härrör i stor utsträckning från tjänstebalansen, vilken inbegriper räntebetalningar på utlandsskulden. Om det inte var för räntorna skulle dessa länder nästan ha balanserat utrikesbetalningarna sedan 1983: det totala underskottet i bytesbalansen exklusive räntebetalningar var 2,0 miljarder USD 1983–1986, inklusive räntebetalningar 16,7 miljarder. Eftersom underskott i bytesbalansen i princip motsvaras av överskott i kapitalbalan-

sen (dvs måste finansieras genom utlandslån) har lejonparten av den nettoupplåning som skett under senare år i praktiken enbart betalat räntor på skulden.

Den minskande andelen nyutlåning, och den ökande betydelsen av lån för att uppfylla betalningskrav, avspeglar sig i siffrorna över nettotransfereringar till Afrika (Tabell 2). Dessa definieras konventionellt som ny utlåning minus amorteringar och räntor och har fallit från en nivå runt 6 miljarder USD 1980–1983 till omkring noll sedan 1984. Detta förorsakades av en kombination av minskad nyutlåning och ökade skuldtjänstkrav, framför allt från kommersiella långgivare. Sedan 1983 har ökningen av Afrikas skulder därmed inte varit förknippad med någon nettoöverföring av resurser från långgivarna.³

³ Uppgifterna om kapitalflöden i denna artikel bygger på data publicerade av IMF och Världsbanken. Dessa inkluderar även lån med gåvoelement (dvs som ges på förmånligare villkor än banklån), så kallade ODA-lån eller mjuka lån, vilka i t ex OECD-statistik rubriceras som bistånd. Rent gåvobistånd motsvaras i stort sett av det som i IMF:s betalningsbalansdata går under beteckningen official transfers, och denna kategori har i nominella tal varit i stort sett oförändrad sedan 1980: omkring 3 miljarder USD årligen, med en liten ökning sedan 1985. Biståndet är betydelsefullt, men församlingar i skuldsituationen har inte motverkats av förbättringar på gåvosidan.

Tabell 3 Afrika: Sammansättning av långfristig skuld, 1980–1986.

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Långfristig skuld | 39 | 44 | 49 | 51 | 53 | 60 | 69 |
| Därav offentlig | 24 | 28 | 32 | 35 | 38 | 45 | 52 |
| Därav privat | 15 | 16 | 17 | 16 | 15 | 16 | 16 |
| Andel privat av total långfristig | 38,5% | 36,4% | 34,7% | 31,4% | 28,3% | 26,7% | 23,2% |

Anm: Afrika definierat som i texten. Storheterna är uttryckta i miljarder (nominella) USD. Långfristig skuld har en löptid om minst ett år.

Källa: *World Economic Outlook* [1987].

Vilka är Afrikas fordringsägare, och hur har de agerat under 1980-talet? Det finns två typer av internationella långgivare: offentliga och kommersiella. De offentliga är dels bilaterala – lån från ett land till ett annat, t ex för handelstransaktioner eller för stora investeringsprojekt som kräver långfristiga krediter – dels multilaterala, lån från internationella organisationer. För fattiga länder är dessa lån ofta mjuka; det genomsnittliga gåvoelementet (definierat som skillnaden i nuvärde mellan lånet i fråga och ett lån till marknadspris) är för Afrikas offentliga upplåning ungefär 25 procent. Kommersiella lån är vad det låter som: banklån på marknadsvillkor. *Tabell 3* visar att *hela* ökningen i Afrikas utestående skuld under 1980-talet härrör från offentliga långgivare, vars utestående fordringar mer än fördubblats sedan 1980. En del av detta är kapitaltillskott, men mycket är utlåning för räntebetalningar, och även om det utan tvivel förekommer lån för utvecklingsändamål så är nettotransfereringarna till kontinenten som sagt nära noll. Under de senaste tio åren har räntekapitalisering till exempel stått för lika stor andel av Zaires ökade skuld som nya lån (United Nations [1988]).

Till skillnad från Latinamerika, där bankerna varit inblandade i aktioner för att bidra med mer pengar för att överbrygga betalningsproblemen (om än motvilligt), så har bankerna fullkomligt dragit sig ur Afrika. En del av orsaken är att den afrikanska skulden praktiskt taget är be-

tydelselös för de kommersiella långgivarna: ingen bank löper någon risk om ett eller flera länder skulle ställa in sina betalningar. Stora, samarbetsovilliga gäldenärer förmår fälla en bank. Genom att de afrikanska låntagarna knappt är mer än en fotnot i bankernas balansräkningar har dessa allt att vinna och inget att förlora på att utan pardon kräva full skuldtjänst.

Den mest iögonenfallande utvecklingen under decenniet är den tilltagande betydelsen av skuldombförhandlingar. Ett land med betalningsproblem har möjlighet att begära ombförhandling av sina bilaterala offentliga skulder hos Parisklubben. Resultaten av Parisklubbens förhandlingarna är för det mesta en senareläggning av amorteringarna och ibland en kapitalisering av utestående räntor. Dock sänker inte Parisklubben räntan på fordringarna, vare sig de ursprungliga eller de ombförhandlade, varför nuvärdet på skuldtjänsten inte minskas. Parisklubben tar hänsyn till likviditetsmen knappast till soliditetsproblem: löpande betalningsproblem lättas, inte permanenta. Är låntagaren insolvent skjuter tillfälliga betalningslättnader bara problemen framåt.⁴

Mellan 1980 och 1986 ombförhandlade 22 länder sina skulder, och åtskilliga

⁴ Multilaterala offentliga fordringar är prioriterade och ombförhandlas av princip aldrig. I praktiken kan man dock säga att de omfinansieras genom att organisationerna tenderar att skjuta till extra pengar när ett Parisklubbssavtal är under utformning. Kommersiella skuldebrev ombförhandlas i den s k Londonklubben enligt en Parisklubbssliknande procedur.

Tabell 4 Afrika: Externa impulser och inhemsk anpassning, 1980–1986.

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Exportprisindex | 100 | 91,7 | 83,3 | 80,9 | 83,3 | 79,8 | 76,6 |
| Importprisindex | 100 | 96,2 | 91,5 | 87,9 | 85,5 | 83,1 | 87,2 |
| Terms of trade | 100 | 95,3 | 91,0 | 92,0 | 97,4 | 95,9 | 87,7 |
| Exportvolym | 100 | 97,4 | 100,8 | 102,2 | 107,1 | 108,3 | 118,6 |
| Importvolym | 100 | 100,2 | 96,3 | 88,3 | 86,2 | 86,5 | 92,4 |
| Budgetunderskott/BNP | 6,3% | 6,7% | 7,0% | 6,0% | 5,1% | 5,1% | 6,5% |
| Investeringar/BNP | 19,6% | 20,1% | 19,0% | 16,9% | 16,2% | 16,0% | 17,5% |
| Nettotransf /BNP | 5,0% | 5,2% | 6,0% | 5,6% | 0,8% | -1,2% | 1,5% |

Anm: Afrika definierat som i texten. Handelsdata angivna som index med basår 1980. Statsfinanser, investeringar och nettotransfereringar angivna som procent av nationalinkomsten. Nettotransfereringar definierade som i Tabell 2.

Källor: *World Economic Outlook* [1987]; *World Debt Tables* [1988].

omförhandlingar var under övervägande 1987. Överenskommelserna bygger på en maximinbedömning av gäldenärernas behov: man kalkylerar den minimala skuldlettning som krävs för att under 12 till 18 månader precis täcka låntagarens betalningsbrist vid maximalt lyckad anpassningspolitik och ideal exportprisutveckling. Det behöver knappast sägas att något alltid går fel. Nästan *varje* afrikanskt land som på detta sätt erhållit betalningslettning kommer tillbaks till Parisklubben inom ett år efter det att det tidigare avtalet slutat gälla: de 22 länderna omförhandlade 55 gånger under dessa sju år (Dillon & Oliveros [1987]) En annan konsekvens av Parisklubbens procedur är att om ett land som är upprepad Parisklubbpatient till äventyrs skulle lyckas förbättra ekonomin "beskattas" det omedelbart av sina fordringsägare genom att nästa rundas betalningslindring minskas i motsvarande grad. Ökade inkomster leder till ökad betalningsförmåga leder till minskad framtida skuldlettning: marginalskatten på reformer är hög. Snöbollen rullar.

Chocker och anpassning

Om de afrikanska länderna hade förmått skära ner utgifterna och öka intäkterna under 1980-talet skulle skuldöverhängen

ha neutraliserats. Man har lyckats halvvägs på båda områden, vilket uppenbarligen är otillräckligt.

Tabell 2 angav att värdet av både exporten och importen fallit i nominella termer sedan 1980. Vad ligger bakom detta? Tabell 4 anger utvecklingen av några viktiga externa variabler och de afrikanska ländernas respons.⁵ Terms of trade har fallit kontinuerligt sedan 1980; importkostnaderna har visserligen sjunkit något men exportvärdet har fallit med nära en fjärdedel. Trots detta har man lyckats anpassa sig till de försämrade förutsättningarna och öka exportvolymen avsevärt, vilket gett visst hopp om framtida inkomstförbättringar givet en återhämtning av världsmarknadspriserna på råvaror och jordbruksprodukter. Trots den förstärkta handelsbalansen har man emellertid lyckats sämre med att stänga budgetunderskotten, vilka har legat kring 6 procent av BNP under hela decenniet. Så länge som intern balans uteblir är extern balans svåruppnåelig.

Frågan om var efterfrågeåtstramningen har skett inställer sig därmed. Om inte

⁵ Den räntechock 1981 som var pådrivande i den latinamerikanska krisen uteblev i stort sett i det afrikanska fallet, vilket är anmärkningsvärt. Skälet är den stora andelen offentlig skuld till fasta räntor i Afrika.

staten har minskat sin konsumtion, är det då investeringarna eller den privata konsumtionen som har fallit? Tabell 4 jämför även utvecklingen av investeringarnas andel av BNP med nettotransfereringarnas storlek i förhållande till BNP (från Tabell 2). Investeringarna var fyra procentenheter lägre 1985 än 1981, medan nettotransfereringarna var drygt sex procentenheter lägre. Mycket tyder på att den minskade resursöverföringen till Afrika avspeglar sig i motsvarande lägre investeringar och att både privat konsumtion och budgetunderskott är oförändrade, uttryckt som andel av nationalinkomsten. Detta förmörkar framtidsutsikterna om möjligt ännu mer.

Avslutning: vad kan göras

Denna artikel har talat om "Afrika" som om det var en politisk enhet. Det är det nu inte; de siffror som har presenterats är summan av 45 länders erfarenheter i Afrika söder om Sahara. De skiljer sig ifråga om inkomstnivå, andel kommersiella lån, storleken på betalningsproblemen, osv. Somliga länder har klarat sig utan fundamentala problem och kan med tur och skicklighet fortsätta på sin inslagna väg utan att krisdrabbas. Trots att varje land måste bedömas för sig är dock likheterna mellan de flesta länders problem och hur de förvärrats påfallande – och bekymmersamma.

Ett typiskt afrikanskt skuldland har gått igenom följande utveckling. Efter betydande upplåning för investeringar och konsumtion under 1970-talet, som inte resulterar i ökande inkomster, råkar landet i betalningssvårigheter kring 1981, när terms of trade börjar falla. Det går plötsligt inte att låna kommersiellt för att överbrygga de förhoppningsvis temporära problemen, men IMF bidrar med lån till ett strukturanpassningsprogram. Till följd av ett halvhjärtat genomförande parat med fortsatt exportprisförsämring råkar landet emellertid snart i nya betalningssvårigheter. Det drar ner valutareserver-

na och ackumulerar betalningsförseningar. Läget blir snart ohållbart och man ansöker om skuldombudförhandling i Parisklubben. Detta resulterar i en tillfällig lättnad, men oförutsedda externa motgångar eller inhemska problem förorsakar nya betalningsbalansbrister inom mindre än ett år. Parisklubbsförhandlingarna upprepas av sådana skäl varje eller vartannat år; efter hand omfattas nya kategorier – som räntefordringar och tidigare omförhandlade amorteringar – av överenskommelserna.

Landets anpassning till de försämrade förhållandena på 1980-talet sker för långsamt. Handelsbalansen förbättras men inte statsbudgeten. Mycket av efterfrågereduktionen sker genom att minska investeringarna, en på lång sikt ohållbar politik. Fortsatt halvhjärtad anpassning kommer att medföra lägre privat konsumtion, men på sin höjd bidra till en bromsad ökning av skuldbördan. Den kommer däremot inte att möjliggöra långsiktig tillväxt.

Nu är landet bankrutt. Skulden riskerar att explodera: så länge som alla amorteringar och en stor del av räntan omförhandlas eller omfinansieras växer själva principalen med ränta på ränta utan gräns – trots att ingen faktisk resursöverföring sker. Upprepade akuta betalningskriser tvingar emellanåt landet att tvärt strypa importen, till stort förfång för verksamheter beroende av importerade insatsvaror. Inte heller förmår landet självt desarmera denna bomb. Bristen på exporttillväxt ökar skuldbördan och gör det osannolikt att man hinner ifatt – eller ens håller jämna steg. Förr eller senare motsvarar skuldtjänstkraven över 100 procent av exporten, detta år och för all framtid. Men trots att landet därmed oundvikligen är i konkurs kan det givetvis inte lägga ner verksamheten eller folket flytta därifrån. Istället får det finna sig i gradvis minskande inkomster och en alltmer förfallande ekonomi. Det politiska trycket på total betalningsinställelse ökar.

Denna beskrivning är tyvärr inte någon överdrift. Ett flertal afrikanska länder befinner sig i just detta läge, och regeringarna är därmed utlämnade till sina fordringsägares välvilja och sina befolkningars tålmod. Många röster höjs nu för att långivarna ska efterskänka sina fordringar. Ju snabbare de kan bidra till permanent skuldlättnad, desto mindre behöver inkomsterna i Afrika sjunka och desto mer resurser frigörs för att ta itu med de *verkligt* svåra problemen. Men stämmer detta argument?

Svaret är ja, såtillvida att den exploderande skulden kraftigt försvårar nödvändiga reformer genom att inkomstförbättringar till stor del tillfaller fordringsägarna. En förutsättning för lyckad strukturförändring är att den åtminstone på medellång sikt omsätts i ökade inkomster och konsumtionsmöjligheter. Och detta kan inte garanteras med mindre än att fordringsägarna gör permanent avkall på sina krav, ungefär som vid en konkursförhandling med ett insolvent företag.

En sådan procedur är dock långt ifrån invändningsfri. Frågan är om den kommer att leda till att andra låntagare kommer att vilja ha motsvarande förmån utan att vara i behov av den, och om den kommer att uppmuntra till en framtida ekonomisk politik som åter gör landet insolvent, med förhoppning om nya eftergifter? Svaret är inte givet på någon av dessa frågor, och hänsyn måste tas till dem när skuldlättnadsprogram utformas. Det står dock klart att många länder gör seriösa försök till strukturanpassning, att den nuvarande proceduren för skuldförhandlingar är otillräcklig (för att inte säga skadlig), att de ekonomiska och politiska följderna av överksamhet kan bli katastrofala, och att en faktisk resursöverföring kommer att vara nödvändig för att vända utvecklingen. Därför kommer någon form av skuldeftergift att vara en nödvändig del av väl fungerande insatser för att stödja rehabilitering och utveckling av de afrikanska ekonomierna, utan att det därmed

är sagt att nedskrivning av vissa skulder i sig kommer att vara tillräckligt.

Flera långivarinstitut har tagits under det senaste året för att komma till tals med skuldproblemet. En nyligen publicerad FN-utredning (United Nations [1988]) beräknar att Afrikas finansieringsbehov även efter förväntade skuldförhandlingar kommer att vara 5 miljarder USD per år under de kommande tre åren – bara för att rehabilitera länderna till 1980 års läge. IMF och Världsbanken kommer troligen att få kapitaltillskott som möjliggör lån om ungefär 3 miljarder årligen på mjuka villkor under denna tid. Några bilaterala långivare överväger att efterskänka vissa fordringar. Men minst 2 miljarder per år saknas fortfarande.

Sverige kan bidra på minst tre sätt. Det mest uppenbara, att ensidigt efterskänka Sveriges fordringar, är troligen det minst effektiva, emedan de därmed frigjorda resurserna möjliggör för andra fordringsägare att *öka* sina krav. Någon form av kollektiva åtgärder är nödvändiga, där långivarna gemensamt skriver ned fordringarna. Ett bättre alternativ är därför att samfinansiera världsbanksinitiativ till skuldlättnad; Världsbanken efterfrågar detta och har dessutom större genomslagskraft mot borgenärskollektivet. Ett annat är att agera vid Parisklubbsförhandlingarna för att få till stånd en minskning av nuvärdet på betalningskraven, framförallt genom att sätta ner räntorna på alla utestående fordringar till den nivå som råder för de mjukaste världsbankslånen.

Somliga afrikanska länder kommer att hanka sig fram även utan extraordinära åtgärder, medan andra har varit uppenbart bankrutt i flera år. Varje land måste bedömas separat, men flertalet afrikanska länder är ändå i behov av permanent skuldlättnad. Vad som händer *efter* det att låntagarna har fått skuldeftergift är lika viktigt som *att* de får det. Men det är en annan fråga. Skuldbomben kan desamreras först om fordringsägarna delar de värst utsatta skuldlandernas börda.

Referenser

- Dillon, K B & Oliveros, G, [1987], "Recent Experience with Multilateral Official Debt Rescheduling". *World Economic and Financial Surveys*, IMF Washington.
- Krumm, K, [1985], "The External Debt of Sub-Saharan Africa", *World Bank Staff Working Papers*, 741.
- Lancaster, C & Williamson, J (red), [1987], *African Debt and Finance*. Institute for International Economics, Washington.
- Sachs, J & Huizinga, H, [1987], "US Commercial Banks and the Developing-Country Debt Crisis". *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:1987.
- United Nations, [1988], *Financing Africa's Recovery. Report and Recommendations of the Secretary-General's Advisory Group on Financial Flows for Africa*. New York.
- World Bank, [1987], *Annual Report 1987*. Washington.
- World Debt Tables*, [1988]. World Bank, Washington.
- World Economic Outlook*, [1987], International Monetary Fund, Washington.
- Young, C, [1986], "Africa's Colonial Legacy", i Berg, R & Whitaker, J S (red), *Strategies for African Development*. University of California Press, Berkeley.