

Hvordan skal Afrikas udvikling betales?

Kan Afrikas udvikling betales af andet end bistand – direkte investering, handel eller remitter? Analyserne tegner et broget billede.

ANBEFALINGER

- Hvis direkte investeringer skal være udviklingsfremmende, skal lokale afrikanske regeringer bistås til en mere selektiv udvælgelse af investeringer, og den lokale private sektor i Afrika skal støttes til at kunne modtage færdigheder og teknologi fra udenlandske virksomheder.
- Den vigtigste hindring for Afrikas eksport er ikke toldmure, men at eksportsektoren er svag. De afrikanske lande behøver bistand til at styrke deres eksport – lige fra effektivisering af de offentlige myndigheder til bedre økonomisk infrastruktur. Skal handelspolitik gøre en forskel, skal der være aftaler om handelsmæssig fortrinsret.
- Donorlandene kan forstærke de positive virkninger af remitter gennem en aktiv politik. Myndigheder i både afsender- og modtagerlande kan gøre det lettere og billigere at sende og modtage penge.

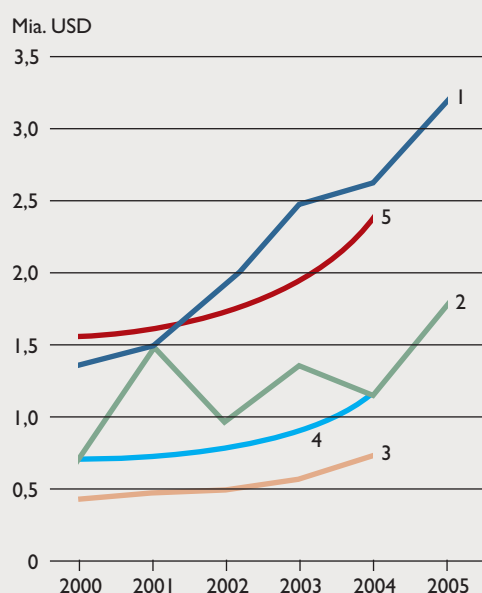
Direkte investeringer har ikke hjulpet meget, fordi penge er gået til snævre projekter med råstofudvinding i ganske få lande. Eksportsektoren er så svag, at global handelsliberalisering nok skader mere end det hjælper Afrika. Betydningen af remitter – dvs. flygtninge og immigranternes økonomiske bidrag til hjemlandet – er derimod sandsynligvis undervurderet. Bistand vil fortsat være en af Afrikas vigtigste kilder til udvikling, men støtten kan justeres til en bedre udnyttelse af de private bidrag.

DIREKTE INVESTERINGER

Studier fra lande, der netop har overstået alvorlige konflikter, viser, at den private sektor spiller en nøglerolle i genopbygningen. Udenlandske investeringer kan dermed få en stærk virkning i sådanne situationer – det sker bare sjældent; private investorer, især fra udlandet, vil som regel vente med at satse deres penge til den økonomiske vækst er i gang. Økonomisk svage eller ødelagte stater må altså satse på andre midler for at få gang i væksten.

Skal investeringer gavne et lands udvikling kræver det

PENGESTRØMME TIL AFRIKA



1. Bistand
2. Udenlandske investeringer
3. Remitter – officielle data
4. Remitter – konservativ vurdering
5. Remitter – positiv vurdering



sammenkobling med den øvrige økonomi, for eksempel brug af lokale underleverandører, afsmitning på tilsvarende virksomheder eller opgradering af lokal arbejdskraft. Og selv om mængden af investeringer i Afrika er steget gennem de seneste år, har langt de fleste ikke opfyldt disse krav. Det skyldes hovedsagelig, at kun få investeringer foretages i service- eller industriektoren – langt de fleste penge er investeret i råstofudvinding.

Denne industri bruger avanceret teknologi, hvis anvendelse kun sjældent kan overføres til andre sektorer, og bortset fra Sydafrika har ingen afrikanske lande lokal råstofindustri, der kan lære af teknologioverførslen. Arbejdskraften vil ganske vist blive uddannet, men hovedsagelig til at betjene den specialiserede udvindingsteknologi. Samtidig afhænger investeringer i råstofudvinding mere af markedsprisen end af lokale forhold, som for eksempel god regeringsførelse eller respekt for menneskerettigheder – de belønner altså ikke 'gode regeringer', men koncentrerer om få lande med råstoffer. Her får landets elite ofte bedre adgang end befolkningen til at nyde frugterne af investeringen. Også dette mindsker investeringens udviklingsvirkning.

Samtidig kan gevinsterne være vanskelige at håndtere, bl.a. fordi afhængigheden af markedsprisen gør det svært at lave offentlige budgetter. Mange værtslande får desuden problemer med betalingsbalancen som følge af råstofudvinding; investeringerne kommer som regel ved høje verdensmarkedspriser, men når prisen falder, går det ud over betalingsbalancen. Til gengæld fører højere priser til kursstigning for landets valuta, og dermed får landets øvrige eksportører sværere ved at sælge deres varer. For en spinkel eksportsektor kan dette være dræbende. Balancen påvirkes desuden af, hvor stor en del af overskuddet fra den investerede kapital, der trækkes 'hjem' til det land, hvorfra investoren kommer, i stedet for at blive geninvesteret lokalt. Intet sted i verden trækkes så stor en del af overskuddet hjem som fra investeringerne i Afrika. I midten af 1990'erne blev 37,5 % af den investerede kapital på verdensplan 'repatrieret' som overskud; for udviklingslandene generelt var tallet en

anelse højere – men fra Afrika blev dobbelt så meget (74,5 %) repatrieret.

Afrikanske regeringer har ikke mange muligheder for at tvinge udenlandske investorer til at ændre praksis, fx at øge beskatningen eller kræve større brug af lokale underleverandører. Det første hindrer konkurrencen om knappe investeringsmidler, det sidste er i strid med WTO-reglerne.

Nye partnere, samme konklusion

Væksten i Asien og demokratiseringen af Sydafrika har givet afrikanske lande nye partnere. Kina overhaler snart Sydafrika som den største syd-investor; mange kinesiske virksomheder er ikke globalt konkurrencedygtige, og de har derfor indledt deres udenlandske investeringer i Afrika. Her får de adgang til relativt beskyttede markeder og lærer samtidig at begå sig internationalt.

Der er dog ingen forskel på disse investeringer og deres virkning og dem der kommer fra Vesten; hovedparten er rettet mod råstofudvinding. De nye partnere har dog investeret i områder af Afrika, som vestlige investorer undgår af økonomiske eller af politiske årsager.

Satsningen på Afrikas naturressourcer, især olie, betyder desuden, at 75 % af alle direkte investeringer er gået til bare ti af tropisk Afrikas 43 lande (Elfenbenskysten, Chad, Etiopien, Sydafrika, Republikken Congo, Den Demokratiske Republik Congo, Sudan, Ækvatorial-Guinea, Angola og Nigeria).

Hvis direkte investeringer skal have udviklingsfremmende virkning, skal lokale afrikanske regeringer derfor bistås til en mere selektiv udvælgelse af mulige investeringer, ligesom den lokale private sektor i Afrika skal støttes til at kunne modtage færdigheder og teknologi fra udenlandske virksomheder.

HANDEL

Selvfølgelig kan øget salg af afrikanske produkter bidrage til at finansiere Afrikas udvikling. Det har længe været håbet, at liberalisering af verdenshandelen kunne hjælpe Afrika. Men nye økonomiske beregninger viser, at

STUDIER AF DOHA-RUNDENS BETYDNING FOR AFRIKA

Scenarie	Estimater af totale gevinster (US\$)		
	Afrika	Udviklingslande	Verden
Kun på landbrug	– 0,1 mia.	– 1,6 mia.	23,2 mia.
Kun på landbrug, grupper	0,3 mia.	9,0 mia.	74,5 mia.
Proportionale toldreduktioner	0,3 mia.	9,1 mia.	66,3 mia.
2 % følsomme produkter kan undtages	– 0,2 mia.	0,1 mia.	17,9 mia.
2 % undtagelse plus max told 200 %	– 0,1 mia.	1,1 mia.	44,3 mia.
Landbrug + aftale om industri	0,4 mia.	16,1 mia.	96,1 mia.
Landbrug + anden aftale om industri	1,2 mia.	22,9 mia.	119,3 mia.

gevinsterne bliver små eller ligefrem negative for Afrika. Dette skyldes dels, at mere effektive landbrugsproducenter end de afrikanske vil løbe med muligheden for at øge deres eksport af fx sukker og kornprodukter, dels at Afrika i forvejen har en udbredt toldfri adgang til vestlige (især EU-) markeder. Denne fortrinsret forsvinder, når tolden fjernes for alle. Industriproduktion i Afrika er spinkel og sjældent konkurrencedygtig, og den store eksport af råvarer påvirkes ikke af liberaliseringerne.

Liberalisering vil sandsynligvis føre til prisstigninger. Bomuldsbønderne drømmer for eksempel om at Vesten fjerner støtten til sin bomuldsproduktion, fordi denne sænker prisen på verdensmarkedet med omkring 20-25 %. Til gengæld er de fleste af kontinentets lande nettoimportører af fødevarer, og deres regeringer er bekymrede ved udsigt til stigninger i disse priser.

Intern afrikansk handel ingen løsning

De afrikanske lande har nogle af verdens mest omfattende aftaler, der skal fremme handel mellem landene – men de hjælper ikke meget, fordi de afrikanske lande producerer det samme: råvarer og landbrugsprodukter. De kan fx ikke tilbyde hinanden maskiner, som er deres vigtigste importbehov – og importen af maskiner svarer til hele tre fjerdedele af deres samlede eksport. Afrika skal integreres mere i verdensøkonomien, før regionale handelsaftaler bliver til mere end tomme ord.

Partnerskaber og hjælp til eksport

Selv om verdens lande de seneste år har arbejdet på at skabe lige handelsvilkår for alle, er fortrinsret for afrikanske varer i EU og USA – de såkaldte præferenceaftaler – igen i fokus. EU forhandler i øjeblikket de såkaldte Europæiske Partnerskabsaftaler (EPA) med Afrika om gensidig fortrinsret. Forhandlingerne går trægt, og de afrikanske lande tilslutter sig ikke aftalerne, før de mener, at de kan tjene på dem. Noget af det afgørende er de såkaldte oprindelsesregler – er en skjorte for eksempel kun 'kenyansk', hvis også bomuldstråden er lavet i Kenya? Andre kontroversielle områder er varigheden af overgangsordninger, hvor Afrika kan vente med at åbne sine markeder for EU's producenter. Måske lige så vigtigt er et stort tab af offentlige indtægter: 30 % af de afrikanske landes offentlige indtægter stammer i dag fra told, der er en stabil, billig og enkel indtægtskilde.

Først og fremmest viser de nye analyser dog, at den vigtigste hindring for Afrikas eksport ikke er toldmure, men at eksportsektoren er for svag; det giver for lille og dyr produktion. Derfor behøver de afrikanske lande mere bistand til at styrke deres eksport – Aid4Trade – bistand til handel. Der er brug for en bred vifte af forbedringer, lige fra effektivisering af de offentlige myndigheder til bedre infrastruktur for eksportører og styrkelse af den finansielle sektor.

REMITTER

Migranter og flygtninges pengeoverførsler til hjemlan-

dene, også kaldet remitter, er en vigtig indsprøjtning til trængte afrikanske økonomier og får derfor stigende opmærksomhed.

Overførslerne skaffer sandsynligvis flere penge til Afrika end de direkte investeringer, de er stabile og ikke afhængige af den økonomiske eller politiske udvikling i modtagerlandet – tværtimod stiger de under konflikter og kriser, når der er mest brug for dem.

Tidligere blev remitter opfattet som negative; man mente de forvrængede den lokale økonomi, øgede migrationen, førte til 'forkert' forbrug og til afhængighed. Af samme grund har området været underforsket – der findes fx ikke data for to tredjedele af alle Afrikas lande, og de fleste analyser er baseret på begrænsede husstandsundersøgelser og kan derfor sjældent sige noget om det generelle billede. Den manglende opmærksomhed har også betydet, at man har undervurderet de overførte beløb, fordi de ofte overføres uofficielt gennem private kanaler: besøgende, firmaer eller solidariske netværk.

Alligevel vurderer forskere i dag, at positive virkninger ved immigranternes pengeoverførsler sandsynligvis overstiger eventuelle negative. De fleste penge går til forbrug. Det letter fattigdommen i modtagerfamilierne, skaber efterspørgsel efter lokale produkter og styrker områdets økonomi. OECD har beregnet, at 10 % stigning i officielle remitter fører til et fald på 3,5 % i fattigdom. Det sidste betyder også, at modtagere er bedre rustet til at afprøve ny landbrugs- eller produktionsmetoder, fordi de ved, at de vil overleve fejtagelser. Når de nye metoder til gengæld virker, hæves produktiviteten og familiernes indtjening. Derudover bliver de ofte brugt til skolepenge og sundhedsudgifter.

Tab eller gevinst?

Gør remitter modtagerne afhængige og dovne? Får de flere til at udvandre? Den manglende forskning gør, at man ikke kan give ordentlige svar. De fleste udviklingslande mangler dog ikke arbejdskraft og meget tyder på, at udvandringen mest skyldes manglende muligheder i hjemlandet.

Der har været megen bekymring over fænomenet 'brain drain', hvor unge afrikanere efter en lang og dyr uddannelse hjemme finder arbejde i andre dele af verden. For eksempel er lægers og sygeplejerskers migration til England, USA og Canada blevet anset som en vigtig årsag til manglen på sundhedspersonale i Afrika. Men måske er dette kun et lille problem i forhold til, at landenes sundhedspersonale generelt søger sammen i byernes rige kvarterer – og dermed fjerner sig fra flertallet af deres landsmænd, selv om de er 'hjemme' – og at behovet for sundhedspersonale under alle omstændigheder er voldsomt underdækket. Malawi er et godt eksempel: Det kan synes svært skadeligt, at 60 % af alle læger født i Malawi arbejder i udlandet, men det egentlige problem er måske snarere, at Malawi kun har uddannet i alt 600 læger til sin befolkning på 13 mio. mennesker.

Udvandring af videnskabsfolk og ingeniører virker

MULIGE INITIATIVER FOR AT FREMME UDVIKLINGSVIRKNING AF REMITTER

	Afsenderland	Modtagerland
Øget konkurrence	<ul style="list-style-type: none"> • Gør det lettere oprette nye remittfirmaer, fx ved at sænke kravet til egenkapital. • Udvid markedet med andre operatører, fx. posthuse, mobiltelefonfirmaer, firmaer, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Muliggør partnerskaber mellem banker og mikrokreditinstitutioner, der når landbefolkningen. • Liberalisér markedet, der er meget reguleret og konservativt i Afrika.
Øget gennemsigtighed	<ul style="list-style-type: none"> • Giv migranter bedre viden om remittmarkedet i stil med mybanker.dk, der sammenligner priser for danske bankers ydelser. 	
Brug ny teknologi	<ul style="list-style-type: none"> • Styrk mobiltelefoni- og internetbaserede overførsler. 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrk mobiltelefoni- og internetbaserede overførsler.
Reducer skatter	<ul style="list-style-type: none"> • Gør remitter fradragsberettigede som velgørende donationer - fx indtil en grænse på 10.000 kr. årligt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gør remitter skattefrie i hjemlandet.
Øget adgang til banker	<ul style="list-style-type: none"> • Gør det lettere for banker fra migranternes hjemlande at etablere sig i vestlige lande. • Giv migranter identitetspapirer, så de kan bruge eksisterende banknetværker. • Lad banker skræddersy produkter til emigranter. 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrk den finansielle sektor og udvid banknetværket i modtagerlande. • Styrk adgangen til banker for modtagere af remitter – fx igennem udstedelsen af identitetspapirer – også til kvinder.

også som et umiddelbart tab. Men de får ofte bedre betingelser for deres forskning i rige lande end hjemme og kan derfor under de rette betingelser bidrage med mere viden til hjemlandet ved at arbejde ude, end ved at blive hjemme.

Styrket virkning af remitter

Remitter styrker et lands kreditværdighed på samme måde som vareeksport. Andre udviklingslande har fået gode lån mod sikkerhed i fremtidige remitter, men ingen afrikanske lande har endnu brugt muligheden.

Immigranter og flygtninge kan spille en vigtig rolle ved at introducere principper om god regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder i hjemlandet, og donorlande kunne sandsynligvis styrke dette arbejde ved et samarbejde med migrant- og flygtningeorganisationer.

Der bor cirka 43.000 afrikanske indvandrere og deres

efterkommere i Danmark, men vi ved næsten intet om, hvor meget de sender tilbage til hvilke lande og formål. Vi ved heller ikke meget om migrantorganisationer i Danmark og deres rolle i Afrika.

Summen af fordele og ulemper ved udvandringen er altså ikke klar, men donorlandene kan sandsynligvis forstærke de positive virkninger af remitter gennem en aktiv politik. Der er mange muligheder: Afrika mangler fx pålidelige finansielle institutioner, og mange migranter bruger dyre overførselsfirmaer for at være på den sikre side. Myndigheder i både afsender- og modtagerlande kan gøre det lettere og billigere at sende og modtage penge.

Fagligt ansvarlig: Trine Thygesen, seniorrådgiver, DIIS
Journalistisk bearbejdelse: Peter Thygesen

LÆS MERE

DIIS har i marts 2007 udgivet tre Working Papers som led i en udredning om finansiering af udvikling i Afrika:

Kragelund, Peter: *Udenlandske investeringer og udvikling i Afrika*, DIIS Working Paper 2007-5

Hansen, Peter og Trine Rask Thygesen: *Remitter – finansiering af udvikling i Afrika?*, DIIS Working Paper 2007-6

Jensen, Michael Friis og Trine Rask Thygesen: *Handel som kilde til udviklingsfinansiering. Holder antagelserne om handelspolitisk "quick win" for Afrika?*, DIIS Working Paper 2007-7

DIIS-publikationer kan downloades gratis eller bestilles online på www.diis.dk

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Strandgade 56, 1401 København K · Tlf 32 69 87 87 · Fax 32 69 87 00 · e-mail: diis@diis.dk · www.diis.dk