

Morten Ougaard:

STATEN OG DEN ØKONOMISKE UDVIKLING I ZAMBIA.

Indledning

Zambia adskiller sig fra det store flertal af afrikanske lande ved at være ganske rigt, og ved at have en relativ stor moderne industriel sektor. Dette kombineret med regeringens til tider ret radikale reformpolitik, der har omfattet vidtgående nationaliseringer, har givet det indtryk, at Zambia er ved at bryde med den imperialistiske dominans - en opfattelse, der f.eks. kommer til udtryk i Mellempfolkeligt Samvirkes pjece "Zambia - mod egentlig selvstændighed" fra 1975.

Denne artikel er et forsøg på, nærmere at klarlægge hvilken rolle staten har spillet i den økonomiske udvikling i Zambia, eller med andre ord, hvilke interventioner den zambianske stat har foretaget i økonomien.

Undersøgelsen starter ved opnåelsen af politisk selvstændighed i 1964, og føres frem til ca. 1974, hvor der er visse tegn på, at en ny fase indledes.

Forinden skal der gives et kort rids af Zambias historie frem til 1964, som forudsætning for behandlingen af den senere økonomiske udvikling.

1. Hovedpunkter i Zambias historie¹⁾

Zambia har under navnet Nord-Rhodesia været under britisk herredømme siden 1894. De første år var landet stort set uberørt af europæere, indtil en jernbane, der forbinder Sydafrika med kobberminerne i Katanga-provinsen i Belgisk Congo i 1909 var færdig. Den gav i Zambia anledning til udviklingen af et settler-landbrug, der producerede fødevarer til minebæltet i Katanga. Stor var denne europæiske indvandring ikke, i 1921 var der 3634 bofaste europæere i området, og de var koncentreret i området langs jernbanen, "Line-of-Rail" i daglig tale.

I 20'erne foretoges geologiske undersøgelser, der viste eksistensen af store kobberforekomster. I undersøgelserne havde en del

1) I dette afsnit bygges hovedsagelig på de historiske afsnit i: Anthony Martin, Minding Their Own Business, Penguin Books, London 1975 og George Kay, A Social Geography of Zambia, London 1967.

Morten Ougaard:

STATEN OG DEN ØKONOMISKE UDVIKLING I ZAMBIA.

Indledning

Zambia adskiller sig fra det store flertal af afrikanske lande ved at være ganske rigt, og ved at have en relativ stor moderne industriel sektor. Dette kombineret med regeringens til tider ret radikale reformpolitik, der har omfattet vidtgående nationaliseringer, har givet det indtryk, at Zambia er ved at bryde med den imperialistiske dominans - en opfattelse, der f.eks. kommer til udtryk i Mellempfolkeligt Samvirkes pjece "Zambia - mod egentlig selvstændighed" fra 1975.

Denne artikel er et forsøg på, nærmere at klarlægge hvilken rolle staten har spillet i den økonomiske udvikling i Zambia, eller med andre ord, hvilke interventioner den zambianske stat har foretaget i økonomien.

Undersøgelsen starter ved opnåelsen af politisk selvstændighed i 1964, og føres frem til ca. 1974, hvor der er visse tegn på, at en ny fase indledes.

Forinden skal der gives et kort rids af Zambias historie frem til 1964, som forudsætning for behandlingen af den senere økonomiske udvikling.

1. Hovedpunkter i Zambias historie¹⁾

Zambia har under navnet Nord-Rhodesia været under britisk herredømme siden 1894. De første år var landet stort set uberørt af europæere, indtil en jernbane, der forbinder Sydafrika med kobberminerne i Katanga-provinsen i Belgisk Congo i 1909 var færdig. Den gav i Zambia anledning til udviklingen af et settler-landbrug, der producerede fødevarer til minebæltet i Katanga. Stor var denne europæiske indvandring ikke, i 1921 var der 3634 bofaste europæere i området, og de var koncentreret i området langs jernbanen, "Line-of-Rail" i daglig tale.

I 20'erne foretoges geologiske undersøgelser, der viste eksistensen af store kobberforekomster. I undersøgelserne havde en del

1) I dette afsnit bygges hovedsagelig på de historiske afsnit i: Anthony Martin, Minding Their Own Business, Penguin Books, London 1975 og George Kay, A Social Geography of Zambia, London 1967.

mineselskaber medvirket, men forekomsternes fysiske karakter var således, at de kun kunne udnyttes i store mineenheder med meget kapitaludstyr, hvorfor de pågældende selskaber forenedes i to giganter, der lige siden har domineret Zambias kobberminer:

Zambian Anglo American Corporation, domineret af Anglo American, og Rhodesian (senere Roan) Selection Trust, domineret af det amerikanske selskab Amax. De første miner startede produktionen i 1927. Hermed var grunden lagt for udviklingen af kapitalistisk produktion i Zambia. I Line-of-Rail og kobberbæltet udvikledes dels et moderne kapitalistisk landbrug, der forsynede kobberbæltet med fødevarer, dels forskellige industrier i tilknytning til minedriften - fremstilling af forskellige simple redskaber, af byggematerialer o. lign., men den industrielle vækst udenfor minesektoren var meget begrænset.

Udnefor Line-of-Rail skete der samtidig en underudvikling. Det traditionelle landbrugs produktivitet faldt, bl.a. som følge af migrantarbejde. I 50'erne og 60'erne foregik en kraftig afvandring til byerne i Line-of-Rail, hvor langt fra alle kan finde beskæftigelse. Denne tendens er endnu ikke vendt trods flere regeringsinitiativer.

I en række forhold var Nord-Rhodesia tæt knyttet til Syd-Rhodesia og Sydafrika: al import og eksport gik gennem Syd-Rhodesia, den for kobberminerne centrale elforsyning kom fra Syd-Rhodesia, den kapitalistiske sektor var domineret af selskaber, bosiddende enten i Syd-Rhodesia eller Sydafrika, eller af settlere, der i mange tilfælde var indvandret fra et af disse lande, og endelig blev en stor del af Nord-Rhodesias import fremstillet i enten Syd-Rhodesia eller Sydafrika.

I årene 1953 til 1963 indgik Nord-Rhodesia sammen med Nyasaland (nu Malawi) og Syd-Rhodesia i den Centralafrikanske Føderation, hvilket betød en yderligere integration af områdernes økonomi, samt en nettooverførsel af ressourcer fra Nord-Rhodesia til Syd-Rhodesia.

I 1964, efter flere års uafhængighedskamp, der hovedsagelig blev ført med fredelige midler, fik Nord-Rhodesia sin politiske selvstændighed og skiftede navn til Zambia. Det største af nationalistpartierne UNIP (United National Independence Party) dannede regering, og dets leder Kenneth Kaunda blev præsident, en position han har bevaret lige siden.

Ved selvstændigheden var der i Zambia en europæisk befolk-

ning på ca. 74.000, en asiatisk på ca. 9.000 og en afrikansk på ca. 3,4 mill.

Europæerne var koncentreret i Line-of-Rail og bortset fra befolkningen på de ca. 1.000 moderne landbrug, var de beskæftiget på overordnede poster i industri, især i minerne, handel og administration. Størstedelen af de faglærte arbejdere var også europæere.

Af den afrikanske befolkning boede ca. 2,5 mill. i de afrikanske landbrugsområder, dvs. i områderne udenfor Line-of-Rail. 165.000 boede i de europæiske landbrugsområder, heraf 35.000 som lønarbejdere, 70.000 boede i byområderne, heraf 43.000 minearbejdere, 18.000 industriarbejdere, og 29.000 byggearbejdere.¹⁾ Den største enkeltkategori var imidlertid ansatte i servicefag: 52.000 og dertil kom ca. 35.000 "domestic servants", dvs. stuepiger, kokke, gartnere osv.

I 1964 kom 47% af bruttonationalproduktet fra minerne, 12% fra handel, 11% fra landbrug, 7% fra fremstillingsindustri og elproduktion. Kobberet var den helt dominerende eksportvare tegnede sig for 92% af eksportindtægterne, og for 55% af regeringens indtægter.²⁾ Landet var trods en lille landbrugseksport, hovedsagelig af tobak, ikke selvforsynende med fødevarer, en del blev importeret fra Syd-Rhodesia.

Zambia var således ved selvstændigheden et typisk eksempel på et perifert kapitalistisk land, præget af en usammenhængende økonomi, med en tungtvejende helt eksportorienteret mineindustri, og et stort tilbagestående subsistenslandbrug; en økonomisk struktur, der dækkes af begrebet strukturel heterogenitet og afhængighed.

2. Forholdet til Rhodesia

Efter Rhodesias ensidige uafhængighedserklæring i november 1965 (Unilateral Declaration of Independence - UDI) har forholdet til dette land præget den zambianske stats funktionsmåde, især m.h.t. dens tilvejebringelse af almene produktionsbetingelser. Hvorledes UDI har modificeret denne statsfunktion, skal gennemgås i det føl-

1) Erhvervsopgørelserne i dette afsnit stammer fra: Clairmonte, F.F., Zambia, Wages, Incomes and Employment, Seminar papers No. 6, 1971. Inst. for International Economic Studies, University of Stockholm, sept. 1971.

2) Tallene er hentet i: Charles Elliott (ed.), Constraints on the Economic Development of Zambia, Nairobi 1971, pp. 3.

gende.

De vigtigste almene produktionsbetingelser i Zambia er transportsystemet og energiforsyningen - det er af vital betydning for kobberminerne at begge fungerer regelmæssigt og pålideligt. (Hvis elforsyningen til minerne standser, standser vandpumperne, og minerne bliver i løbet af kort tid oversvømmede, med uoverskuelige konsekvenser til følge. Hvis transportsystemet går i stå, standser kobbereksporten og dermed indtægterne).

Der er ikke noget usædvanligt i, at de almene produktionsbetingelser fremstilles i statsligt regi, det usædvanlige i Zambias tilfælde er, at de efter UDI blev udsat for en gennemgribende omlægning.

Transportsystemet blev omlagt fra at være baseret på jernbaneforbindelser gennem Rhodesia, til at være baseret på jernbane- og landevejsforbindelser gennem Tanzania og Angola; energiforsyningen omlagt fra at være baseret på Rhodesisk el, kul, og olie, til at være baseret på olieforsyning gennem Tanzania, egen kulproduktion, eget olieraffinaderi og egne vandkraftværker. En vis import af kul og el fra Rhodesia fortsatte dog helt frem til 1973.¹⁾ Disse omlægninger har betydet en fordyrelse af transport og energi, som staten kun delvis har båret ved at give tilskud, så de har haft negative følger for industrien, især for den vigtigste sektor, kobberminerne. Alene i tiden fra UDI til 1969 steg omkostningerne pr. produceret ton kobber med 81%, hvilket betyder langt ringere konkurrenceevne på verdensmarkedet.²⁾

Angående omlægningen af energiforsyningen, havde regeringen i Lusaka ikke noget valg - i samme øjeblik FN vedtog den økonomiske boykot af Rhodesia, svarede Rhodesia igen med at lukke for olieforsyningen til Zambia, så det var helt nødvendigt for staten af skaffe andre forsyninger. Iøvrigt fik den hjælp fra Storbritannien, USA og Canada.³⁾

Det forholdt sig anderledes med transportsystemet. Rhodesia lagde ingen hindringer i vejen for Zambias import eller kobbereks-

1) R. Sklar, *Zambia's Response to the Rhodesian Unilateral Declaration of Independence*, i W. Tordoff (ed.), *Politics in Zambia*, Manchester 1974.

2) Bostock & Harvey, *Economic Independence and Zambian Copper*, New York 1972, pp. 115 ff.

3) Sklar, *op.cit.*, p. 346.

porten. I foråret 1966 søgte Zambia ved en betalingsboykot, måske i forventning om støtte fra den nyvalgte Labour-regering i London, at tvinge mindretalsstyret til at give op, men uden held. Rhodesia svarede igen med at lukke for kobbereksporten, hvilket var mere end Zambia kunne klare, og fra sommeren 1966 blev im- og eksporten via det rhodesiske jernbanenet genoptaget.

Men i de følgende år skete en gradvis opbygning af alternative transportveje, og dermed en reduktion af afhængigheden af Rhodesia, således at da Rhodesia i januar 1973 lukkede totalt for jernbanetrafikken, var Zambia i stand til - omend ikke problemfrit - at klare sig med de alternative ruter. Da Rhodesia hævede blokaden igen et par måneder senere, fortsatte Zambia med udelukkende at benytte de andre ruter.¹⁾ (Det brød imidlertid sammen, da Benguela-jernbanen blev lukket i sommeren 1975 p.gr.a. krigshandlingerne i Angola).

Denne omlægning betød som nævnt en omkostningsstigning for kapitalerne, og har altså haft negativ effekt for deres akkumulation - hvor den statslige tilvejebringelse af almene produktionsbetingelser normalt sker til støtte for kapitalernes akkumulation. Der er her tale om, at politiske - ideologiske forhold har modificeret statens funktionsmåde, således at forstå, at et brud med Rhodesia var nødvendigt for styrets legitimitet. Fortsat forbindelse og afhængighed af Rhodesia ville gøre det vanskeligt at opretholde den folkelige (nødvendige) støtte til UNIP-styret. At legitimitetsproblemet var væsentligt, ses bl.a. af de krumspring der blev lavet, for at skjule, at der foregik betalinger til Rhodesia - betalingerne gik via nogle til formålet oprettede schweiziske selskaber.²⁾

3. Andre interventioner

Fra staten og de almene produktionsbetingelser vender vi os nu til de øvrige ret markante indgreb i økonomien, der har præget den zambianske stat siden kort tid efter selvstændigheden. Det drejer sig om udviklingsplanlægning, etablering af ny produktion og nationaliseringer.

A. Udviklingsplanlægning

Dette er en form for statsinterventionisme, der findes i de fleste perifere samfund, men som spiller en højst forskellig rolle. I Zambia har man indtil nu haft tre planer: Transitional De-

1) Sklar, op.cit., p. 332.

velopment (1965-66), First National Development Plan (1966-70) og Second National Development Plan (1972-76). Årsagen til pausen mellem første og anden planperiode var, at det kneb med at opfylde den første plans mål.

Planerne har især sigtet mod at udvikle landbruget, og her derudover haft som mål at skaffe beskæftigelse, uddannelse og velfærd. De har i ringe omfang berørt industrien, hvor mere direkte interventioner, der omtales nedenfor, har været dominerende. Spørgsmålet om hvorledes planlægningen og de dertil knyttede investeringsprogrammer, kreditorordninger osv., har påvirket subsistenslandbruget, besvares således af Pettman¹⁾ m.h.t. FNDP: "Resultaterne i 1970 var meget forskellige fra de tidlige håb. Landbrugsproduktionen var i det store og hele ikke steget, og i visse områder ... var den faldet" og "- størstedelen af zambianerne i landbrugsområderne var fuldstændig uberørt af udviklingen".

I det hele taget må det siges, at planerne ikke har haft stor betydning. Det har derimod de interventioner, der nu skal omtales, nemlig statslig etablering af ny produktion og nationaliseringer.

B. Etablering af produktion

Staten i Zambia har været drivende kraft ved etableringen af en del produktion, der ikke kan opfattes som fremstilling af almene produktionsbetingelser. Allerede i foråret 1965 erklærede regeringen, at den ville tage direkte del i etableringen og udviklingen af visse industrier, der enten var essentielle dele af landets infrastruktur, eller på anden vis var af stor vigtighed, og derfor burde være under regeringens kontrol.²⁾

Det udførende organ skulle være Indeco, Industrial Development Corporation, et statsligt organ, der var oprettet i 1960 af lokalregeringen i det daværende Nord-Rhodesia.³⁾ Den nye politik blev fremskyndet af UDI og i de følgende år deltog staten repræsenteret ved Indeco i oprettelsen af en del industrier, eksempelvis produktion af tekstiler, sprængstoffer til minebrug, kornsække, kunstgødning, sukker, kobberkabler o.lign., personbiler m.m.⁴⁾ Etableringen foregik i de fleste tilfælde i form af et samarbejde mellem

1) Ian Pettman, Zambia. Security and Conflict, Lewes, Julian Fredmann Publ. 1974, p. 135.

2) Pettman, op.cit., p. 125.

3) Martin, op.cit., p. 12.

4) Ibid., p. 65.

Indeco og en udenlandsk partner - ofte et multinationalt selskab, hvor den udenlandske part leverer teknologi og management, dvs. varetog, og varetager ledelsesfunktionerne, mens Indeco leverede en større eller mindre del af kapitalen. Udover den direkte involvering har staten også støttet med forskellige begunstigelser og beskyttelsesforanstaltninger.

Med ganske få undtagelser foregik al nyetablering af industriel produktion i statsligt regi i tiden derefter, og denne statslige sektor voksede ganske betydeligt. Ved hjælp af officielle statistikker har James Fry¹⁾ beregnet, at produktionen i fremstillingsindustrien med 1964 produktionen = 100, i 1970 var steget til 281 og i 1972 til 334,7, beregnet i faste priser. Antallet af beskæftigede i fremstillingsindustrien fordobledes i tiden fra 1964 til 1970, fra 21.000 til 42.000. Altså en kraftig vækst, til sammenligning steg beskæftigelsen i minerne i samme tidsrum fra 51.000 til 57.000. Den største vækst fandt dog sted i byggesektoren (stadig privat), hvor antallet af beskæftigede steg fra 31.000 til 69.000.²⁾ Den voldsomme vækst i byggesektoren må opfattes som afledt af væksten i den statslige fremstillingsindustri, så det er rimeligt at konkludere, at det er denne, der har været den drivende kraft i den ret markante udvikling. Det skal dog erindres af industriernes andel af BNP, ligesom industriarbejdernes andel af befolkningen, fortsat er meget ringe - den markante vækst skyldes i nogen grad det meget lave udgangspunkt.³⁾

Den nyetablerede produktion har overvejende karakter af at være importsubstituerende - forbruget af de pågældende varer er ikke ændret væsentligt, men man har erstattet importerede varer med lokalt producerede varer. Det er hovedsagelig indenfor konsumvaresektoren, at dette er sket, de fleste produktionsmidler må fortsat importeres.⁴⁾

Der er også kommet en eksport af forarbejdede varer i stand, men den er meget begrænset, og Zambias mulighed for at blive ekspor-

1) James Fry, Is the Industrial Boom Running Out of Steam, i African Development, Oktober 1973, London 1973. (Herefter forkortet som A.D.).

2) Clairmonte, op.cit.

3) Alister Young, Industrial Diversification in Zambia. N.Y., Praeger Publ. 1973, p. 295.

4) Ibid., p. 223.

tør af industrivarer begrænses af at landet, i forhold til nabolandene, der er de potentielle kunder, har et højt omkostningsniveau.¹⁾

Disse forhold antyder, at den industrielle udbygning har været bestemt af lokalt eksisterende markedsforhold, og at dette sætter snævre grænser for hvor langt industrialiseringen kan føres. James Fry konkluderede i 1973: "In the future it will be harder to find sufficient "good" industrial investments, to satisfy the demands for sustained industrial expansion".²⁾ Der er altså ikke tale om, at der har fundet en kvalitativ ændring af den økonomiske struktur sted.

Sammenfattende kan det siges, at statsinterventionerne i høj grad har fremmet etableringen af en industriel produktion indenfor nogle rammer, der er sat af den eksisterende økonomiske orden i Zambia - dens mangel på sammenhæng eller strukturelle heterogenitet - den har ikke haft forandrende konsekvenser for disse rammer.

C. Nationaliseringer

Nationaliseringer af enkeltkapitaler markerer en ret høj grad af statsinterventionisme, især når de tager et så stort omfang, som det er sket i Zambia.

Startskuddet til nationaliseringer blev givet i 1968 af Kaunda i den berømte "Mulungushi-tale". I den annoncerede han en række reformer, bl.a. ville han "indbyde" 25 firmaer til at lade staten overtage 51% af deres aktiekapital. Det drejede sig stort set om de største udenlandske kapitaler anlagt i industri, handel og transport.³⁾

Minerne berørtes ikke.

De konkrete former for overtagelse varierede en del, men fælles var, at hvor der tidligere havde været flere kapitaler i samme branche, blev disse overtaget af et nydannet holdingselskab, der var ejet af Indeco. I de tilfælde, hvor der kun var en kapital i en branche, købte Indeco uden mellemlid aktiemajoriteten i denne. I alle tilfælde søgte og opnåede Indeco forhandlingsløsninger med de tidligere ejere, der er således altid blevet betalt compensation.

I august 1969 annoncerede Kaunda, at regeringen som følge

1) Fry, op.cit.

2) Ibid.

3) Martin, op.cit., p. 76.

af utilfredshed med bl.a. det tempo minerne blev udbygget i, og det tempo zambianiseringen foregik i, ville opfordre mineselskaberne til at invitere regeringen til at deltage i driften af minerne. Bag den forsigtige formulering lå et fast krav, men samtidig en tilkendegivelse af, at regeringen ønskede at forhandle sig frem til enighed med mineselskaberne. Forhandlingerne skulle føres for regeringen af Indeco.¹⁾ Forhandlingerne afsluttedes i december 1969, og aftalernes indhold blev i hovedtræk:²⁾ - der oprettes to nye mineselskaber: Nchanga Consolidated Copper Mines og Roan Consolidated Mines, der hver ejer og driver de miner, der tidligere ejedes af hhv. Zambian Anglo American og Roan Selection Trust.

- I disse to nye selskaber ejes 51% af aktierne af Mindeco, der er et nyt, til formålet oprettet statsligt organ, og 49% ejedes af de tidligere ejere.

- De tidligere ejere varetager fortsat ledelsen og salgsfunktionerne på managementkontrakter.

- Zambia betaler en rimelig pris for de 51% af aktierne.

Samarbejdet mellem staten og de multinationale er altså fælles for de nationaliserede virksomheder og de statsligt oprettede, og de udgør i fællesskab den sektor, der kaldes den "parastatslige", og hvis vigtigste organisationer kaldes "Parastatis".

I denne sektor findes dels fremstilling af almene produktionsbetingelser, dels forskellig industriel produktion, først og fremmest kobberminerne og en væsentlig del af fremstillingsindustrien, samt en række handels- og finansforetagender, så den parastatslige sektor udgør en ganske væsentlig del, af økonomien, hvilket gør en nærmere undersøgelse af den aktuel.

4. Den parastatslige sektor

Den organisatoriske opbygning er ændret flere gange, og så i 1974 således ud:³⁾ Zimco - Zambian Industrial & Mining Corporation - der blev oprettet efter minernationaliseringerne i 1974, og som har Kaunda som formand, ejer de centrale Parastatals: Mindeco (minerne) Findeco (finansvirksomhed), samt Indeco (fremstillingsindustri) og

1) Faber & Potter, Towards Economic Independence. Papers on the Nationalization of the Copper Industry in Zambia, Cambridge 1971, pp. 93 f.

2) Ibid., pp. 108 ff.

3) Efter A.D., nov. 1975.

nogle flere. Disse Parastatals ejer så de enkelte produktionsenheder, i visse tilfælde alene, men som oftest sammen med en udenlandsk partner, der som nævnt også bidrager med ledelse og teknologi. Parastatals er altså en organisation, hvor staten og forskellige enkeltkapitaler samarbejder, og hvor derfor forskellige interesser er repræsenteret, dels enkeltkapitalernes, dels de interesser, der er repræsenteret i staten. Den måde parastatals virker på, er derfor et udtryk for med hvilken styrke, de forskellige interesser gør sig gældende.

Det kan på forhånd siges, at de multinationale, der deltager, må modtage en passende profit, ellers ville de trække sig ud af operationen, men spørgsmålet er, hvorledes dette præger Parastatals samlede virkemåde - om denne primært er bestemt af nogle politiske interesser, dvs. nogle interesser, der er funderet i staten, for hvem profitten til de multinationale er en nødvendig omkostning, eller om hele sektoren i overvejende grad fungerer kapitalistisk, dvs. med profitproduktion for øje. Dette spørgsmål kan kun afgøres ved en konkret undersøgelse af, hvorledes Parastatals har fungeret.

I en sådan undersøgelse må der ses på, i hvor høj grad produktionsprocessen foregår med profitproduktion for øje, der må ses på, om der rent faktisk produceres en profit, om et evt. overskud anvendes til videre akkumulation eller til f.eks. luksusforbrug, velfærdsforanstaltninger o.lign.

Desværre har en grundig behandling¹⁾ af Parastatals virkemåde ikke været tilgængelig for mig, så det følgende bygger dels på nogle officielle hensigtserklæringer, dels på forskellige forfatteres vurderinger, og endelig på forskellige spredte oplysninger om, hvorledes Parastatals har virket.

A. Minerne

For kobberminerens vedkommende er der næppe nogen tvivl om, at de fungerer kapitalistisk. Det er nedfældet i nationaliseringsaftalerne, at de tidligere ejere, der nu har 49% af aktierne, skal fortsætte med at lede minerne fuldstændig som før, og at driften skal

1) Et formodet relevant værk er: Johns S.W., Parastatal Bodies in Zambia, A Survey, der var under udgivelse i 1974, men som, hvis det er udkommet, ikke har været tilgængeligt for mig.

være rettet mod maximering af profit og produktionsomfang, og endvidere at de tidligere ejere har vetoret m.h.t. enhver "... act, dealing, transaction or investment", som efter deres opfattelse ikke er "... on commercially, competitive terms, or directed towards the optimization of production and profit".¹⁾ Knap fire år senere redede Kaunda i en tale for, hvorledes de i enhver henseende havde plejet deres egne interesser, og totalt havde negligeret de målsætninger, som regeringen havde for nationaliseringerne.²⁾ Nationaliseringerne af kobberminerne har altså hverken betydet, at deres kapitalistiske karakter er ændret, eller at de to multinationale har fået mindre kontrol over dem. Zambias økonomi er fortsat domineret af de kapitalistiske kobberminer, der er på udenlandske hænder.

B. Parastatals iøvrigt

Vanskeligere er det at sige noget om resten af den parastatlige sektor - oplysningerne er mere usikre og peger i forskellige retninger.

Kaunda har formuleret den officielle målsætning således: "The Zimco companies are expected to show greater consideration for the social benefit, than would normally apply to the privately owned companies. They are nevertheless business organizations, and as such they must operate in a businesslike manner, become even more efficient and profitable and stand on their own in a ruthlessly competitive society".³⁾ Ann Seidman vurderer m.h.t. de nationaliserede virksomheder, at de fortsætter stort set upåvirkede af nationaliseringerne p.gr.a. managementaftalerne, og Molteno og Tordoff karakteriserer det således:⁴⁾ "... still a predominantly private enterprise economy, but with growing Zambian participation at the capital-owning and managerial levels". Disse udtalelser peger i retning af, at den statslige sektor i overvejende grad fungerer kapitalistisk. Ian Pettman har en anden opfattelse: "Zambias economic development has been shaped by non-economic motives, predominantly the need to disengage from the South. Consequently, productivity and profit are

1) Faber & Potter, op.cit., p. 118.

2) A.D., oktober 1973, President Kaunda speaks on the Mining Industry.

3) Tale af Kaunda, optrykt i A.D., maj 1972.

4) A.D., oktober 1974.

5) Molteno og Tordoff, Independent Zambia, Achievements and Prospects, i Tordoff (ed.), op.cit., p. 395.

are not always predominant".¹⁾

Disse vurderinger er upræcise og tildels modstridende, så undersøgelsen må baseres på de desværre sparsomme konkrete oplysninger. Af de forskellige Parastatals - Indeco, Findeco osv., er Indeco dels den vigtigste, derved at den er størst, og derved at industrien er dominerende i forhold til handel og finans, og dels den, der findes flest oplysninger om, så den videre undersøgelse indsnævreres til denne. Følgende karaktistika af Indeco kan stykkes sammen:

- Forskellige multinationale enkeltkapitaler spiller en vigtig rolle i produktionsenhederne.

- Indeco er i økonomisk henseende i et vist omfang adskilt fra de øvrige statsapparater: Indeco har selvstændigt regnskab og betaler skat,²⁾ og modtager ikke tilskud fra de øvrige statsapparater, men er selvfinansierende.³⁾

- Indeco opnår ved sin virksomhed en profit der geninvesteres af Indeco.

-Ledelsen er politisk udnævnt, men hvor selvstændig eller afhængig den er i forhold til regeringen er uklart. Der er eksempler på, at regeringen har gennemtruffet at Indeco solgte sine produkter til en ret lav pris, trods ledelsens protester, men også på, at skarp kritik fra Kaunda ikke er blevet taget til efterretning.⁴⁾

- Indeco fungerer i visse henseender irrationelt set udfra en rentabilitetsmålestok, dels ved at bruge store beløb uproduktivt til de ansattes luksusforbrug o.lign.,⁵⁾ dels ved visse steder at oprette et velfærdsniveau for de ansatte arbejdere, der ligger over det normale i Zambia,⁶⁾ og endelig ved at opretholde visse tabsgivende produktioner - f.eks. landbrugsprojekter.⁷⁾

Konklusionen er, at der i Indecos forskellige produktive virksomheder produceres en merværdi. Denne deles mellem de udenlandske enkeltkapitaler, der optræder som partnere på den ene side, og

1) Pettman, op.cit., p. 141.

2) Fremgår af regnskabstal, f.eks. offentliggjort i A.D., oktober 1974.

3) Martin, op.cit., p. 217.

4) A.D., november 1975.

5) A.D., november 1975.

6) Martin, op.cit., p. 217.

7) Eksemplerne omtales i A.D., marts og maj 1972, januar 1973, oktober 1974.

på den anden side bureaukratiet i Indeco.¹⁾

Indenfor dette bureaukrati foregår der en videre opdeling af merværdien. En del anvendes til produktive investeringer - akkumulation, en del til uproduktivt luksusforbrug, og en del velfærdsforanstaltninger. Forholdet mellem de forskellige anvendelser er varierende, og det antages at være et udtryk for, at forskellige interesser med vekslende styrke sættes igennem i Indecos funktionsmåde.

I Indeco foregår som nævnt en akkumulationsproces, men grundlaget for denne akkumulationsproces er en kontrol over produktionsmidlerne, der er formidlet over staten - det er agenter, hvis primære strukturelle bestemmelse er i det politiske niveau, der bærer denne akkumulationsproces. Med andre ord: det er det statslige bureaukrati, og ikke en kapitalistklasse, der akkumulerer. Da adskillelse mellem økonomi og politik - mellem stat og kapital (adskillelse, men ikke uafhængighed) er et af de grundlæggende træk ved den kapitalistiske produktionsmåde, er det tvivlsomt, om Indeco kan karakteriseres som kapitalistisk. De nævnte eksempler på "urationel" funktionsmåder ville næppe være mulige, hvis der var tale om et kapitalistisk foretagende, undergivet valoriseringstvang. På den anden side er der rent faktisk sket en akkumulation og et andet grundlæggende træk ved kapitalistisk produktionsmåde er til stede: frie lønarbejdere. Det er fristende at karakterisere det som statskapitalisme.

Spørgsmålet må stå åbent hen, da de præcise relationer mellem Indeco og de øvrige statsapparater er ukendte, og det er uafklaret i hvilken grad Indeco er underlagt valoriseringstvang. Her skal der også erindres om, at den vigtigste del af den parastatslige sektor, nemlig kobberminerne, fungerer kapitalistisk, og den del af økonomien der ligger udenfor Parastatals ligeledes er kapitalistisk, så statskapitalisme kan ikke være noget dominerende træk i den zambianske samfundsformation.

Men der er sket en særlig sammenføjning af de økonomiske og politiske strukturer, og en del af bureaukratiet har fået en økonomisk basis og foretager en fortsat akkumulation.

Dette er en form for statsintervention i økonomien, der går

1) "Indeco" bruges skiftevis til at betegne holdingselskabet Indeco, dels totaliteten af holdingselskab og produktionsenheder med udenlandske partnere. Det fremgår forhåbentligt af sammenhængen, hvad der henvises til.

der går ud over, hvad der i hvert fald karakteriserer centerkapitalistiske samfund - at staten varetager profitabel produktion i større omfang er usædvanligt.

5. Den perifere stats særtræk

Forholdet kan forstås ved hjælp af forskellige bidrag til bestemmelse af den perifere stats særtræk, nemlig H.R. Sonntag og Hamza Alavis.¹⁾ Samtidig opnås en præcisering af hvilke interesser det er, der ligger bag den statslige akkumulation.

Sonntag tager udgangspunkt i den perifere kapitalisme, i periferisamfundenes økonomiske niveau. Dette er kendetegnet ved strukturel heterogenitet og stor afhængighed af udlandet, forhold som Zambia, som nævnt i indledningen, er et godt eksempel på. Disse forhold betyder, at det økonomiske niveaus dominans bliver reduceret, og det politiske får tilsvarende større betydning - det får permanent tildelt den dominerende rolle. Eller med andre ord: for overhovedet at få den usammenhængende økonomi til at fungere, er det nødvendigt med stadige politiske indgreb. Staten bliver en permanent undtagelsesstat.

Endvidere hævder Sonntag, at det efter den politiske selvstændighed er nødvendigt, at "omprogrammere økonomien", forstået som at etablere en intern akkumulationsproces: "... at begynde en intern akkumulation og udvidet reproduktion af kapitalen, en proces, der selvom dens omfang er nok så ringe, har opretholdelsen og den indre expansion af den opståede samfundsformation til formål".²⁾

Argumentet synes at være, at en intern akkumulation kommer, fordi den er nødvendig, det fremstår som en slags automatik, uafhængigt af klassekampen. Denne inddrages af Ruth First, der skriver generaliserende om flere afrikanske samfund at de nationalistiske politikere, der "earned the prestige of having negotiated the independence settlement, once in power used politics to try transforming itself from elite groups to ruling class".³⁾ Her er tesen altså, at

1) H.R. Sonntag, *Der Staat des unterentwickelten Kapitalismus*, i Kursbuch 31, Berlin 1973, og Hamza Alavi, *The State in Postcolonial Societies. Pakistan and Bangla Desh*, i Gough & Sharma (eds.), Imperialism and Revolution in South Asia, Monthly Review Press 1973.

2) Sonntag, op.cit., p. 166.

3) Ruth First, The Barrel of a gun. Penguin Books 1972.

den sociale kategori, der udgøres af den politiske elite, kan bruge positionerne i statsapparaterne til at transformere sig selv til klasse. Dette forudsætter, at den sociale kategori kan optræde med magt, som en social kraft, hvilket ifølge gængs statsteori er umuligt: kun klasser har magt, bureaukratiet udøver kun statens magt, der er den herskende classes magt.

Hamza Alavi har formuleret den tese, at bureaukратиets optræden som social kraft netop er mulig i postkoloniale samfund. Dette skyldes dels at statsapparaterne p.g.a. den koloniale arv er overudviklede størrelsesmæssigt og organisatorisk, dels at de økonomisk bestemte klasser er svage p.g.a. økonomiens usammenhængende karakter. Essensen i Sonntags og Alavis teser er den samme: økonomien er svag, politikken dominerer, og bureaukratiet optræder som social kraft.

Med disse teorielementer kan der nu formuleres en forklaring på og præcisering af den akkumulationsproces, der foregår i Indeco.

Bureaukratiet optræder som en social kraft, hvis interesse i første række er at bevare positionerne i statsapparaterne og bevare samfundsformationens stabilitet. Dette gøres ved at skabe et økonomisk grundlag, dels for samfundsformationen som helhed, dels for egne positioner. Bureaukratiet i Zambia har intervenseret i økonomien, og ved etablering af produktion og ved nationaliseringer skaffet sig en økonomisk basis, der til stadighed udbygges ved akkumulation.

6. Modsætninger i parastatals

Dette, at der i Indeco optræder et "akkumulerende bureaukrati" er imidlertid kun en af tendenserne.

En del af overskuddet anvendes til uproduktivt luksusforbrug, og det formodes at skyldes en del af bureaukratiet, der kan kaldes parasitær, hvis positioner i statsapparaterne er baseret på en støtte fra masserne og/eller bureaukратиets lavere lag, og hvis interesser er dels at udnytte positionerne til egen kortsigtede økonomiske fordel, dels at konsolidere sig ved at skaffe arbejde og privilegier til så mange som muligt fra støttegrupperne. Denne parasitære dels tilstedeværelse markeres af ineffektivitet, uproduktivt forbrug (uhyrligt opsvulmede repræsentationskonti) og generøs ansættelsespolitik (når personer, der er fyret fra administrationen p.g.a. uduelighed, ansættes i Parastatals til en højere løn), og

dens betydning er nok varierende.

Og endelig anvendes en del af overskuddet til velfærdsforanstaltninger, hvilket formodes at skyldes hensynet til legitimiteten: kun ved at vise, at den statslige sektor tager særlige hensyn til arbejderne, kan massernes samtykke sikres.

Grundlaget for at tale om forskellige interesser er, at der i et vist omfang er tale om modstridende interesser, hvilket afspejles i forskellige konflikter inden for bureaukratiet: f.eks. den nævnte konflikt om Indecos salgspriser, der var en konflikt mellem velfærdsinteresser på den ene side, og de to andre på den anden, eller konflikten m.h.t. personalepolitikken, hvor en fløj - den parasitære - ønskede at erstatte alle udlændinge med zambianere meget hurtigt, mens den anden, - den akkumulerende ønskede at bevare dem så længe som det var nødvendigt.¹⁾ (Disse konflikter udspiller sig ikke alene i Indeco, men inddrager administration, regering og parti, hvilket antyder, dels at Indeco ikke er selvstændiggjort, dels at de nævnte interesse modsætninger gennemtrænger det samlede statsapparat).

Modsatningerne er dog underordnede i forhold til det interessefællesskab, der består i at have så stor en produktion som muligt, med så stor en profit som muligt.

Hvad angår forholdet mellem bureaukratiet som helhed og den imperialistiske kapital, er det netop den fælles interesse i en stor profit, der har muliggjort samarbejdet mellem dem. Men der er ikke tale om et fuldstændigt interessesammenfald. Der er selvfølgelig et modsætningsforhold m.h.t. hvorledes merværdien skal fordeles, men derudover er der et modsætningsforhold m.h.t. hvorledes akkumulationen skal foregå: de multinationale er udelukkende interesserede i profit, mens bureaukratiet har en interesse i at skabe en så solid og uafhængig økonomisk basis som muligt. Det vil sige, at den måde akkumulationen er foregået på, er udtryk for styrkeforholdet mellem de to kræfter.

I følge Ann Seidman er beslutningerne om, hvilke investeringer, der skulle foretages, truffet på den måde, at forskellige multinationale har kunnet overbevise parastatals om, at denne eller hin produktion er nødvendig, under henvisning til det eksisterende marked, og det er således de multinationales profitmaximeringsmotiv, der

1) C. Andrews, Could we do without the expatriate contribution, i AD, oct. 74.

har været bestemmende, mens forsøg på en statslig planlægning har været helt fraværende.¹⁾ Bureaukratiet har altså nok været i stand til at føre en økonomisk udvikling igennem, men har kun kunnet gøre det i samarbejde med multinationale enkeltkapitaler, hvilket betyder, at afhængigheden ikke er reduceret, jvf. konklusionen i afsnit 3B, men snarere befestet den, ved at give de multinationale et bedre fodfæste i Zambia.

For de multinationale har samarbejdet med staten været fordelagtigt. Issa Shivji har undersøgt et tilsvarende samarbejde i Tanzania,²⁾ og hans konklusioner m.h.t. hvorledes dette samarbejde kan tjene de multinationale gælder også for Zambia:

- det giver mulighed for at komme ind på ellers lukkede markeder,
 - det giver mulighed for at udnytte beskyttelsesforanstaltninger,
 - det giver en fortrinsstilling ved regeringskontrakter,
 - det giver en salgskanal for den multinationales øvrige produkter,
 - det giver en politisk indflydelse på regeringen,
 - det giver sikkerhed mod strejker og for store lønkrav (i Zambia blev minernationaliseringerne fulgt af strejkeforbud for minearbejderne)
 - endelig får de multinationale tilskud til deres investeringer.
- F.eks. FIAT-fabrikken i Zambia: 70% af den oprindelige kapital blev lagt ud af staten, men i vid udstrækning fungerer den zambianske FIAT-produktion som en del af FIAT-koncernens akkumulationsproces. Shivji kalder dette: de-nationalisering af kapital.

7. Afslutning

A. Sammenfatning

Undersøgelsen har behandlet perioden fra 1964 til 1974, og har koncentreret sig om statens interventioner i økonomien. Den økonomiske udvikling iøvrigt er ikke behandlet, og klassekampen stort set heller ikke, hvilket nødvendigvis må give nogle løse ender, da statsinterventionerne afhænger af begge. Det er også kun nogle sider af statens interventioner i økonomien, der er behandlet, f.eks. er interventioner i cirkulationssfæren - konjunkturregulering, toldpolitik o.s.v. - ikke inddraget, ligesom statens funktioner i forhold

1) Seidman, but multinationals still make the decisions, i AD, oct. 1974.

2) Issa G. Shivji, Capitalism unlimited, i African Review, 3, 1973. Dar es Salaam, 1973.

til det kapitalistiske landbrug ikke er det. Endvidere har undersøgelsen været hæmmet af mangel på relevante oplysninger til belysning af det helt centrale spørgsmål, hvorledes parastatals fungerer. Med disse forbehold fremsættes følgende sammenfattende karakteristik:

Den zambianske stats funktionsmåde har været præget af en ret høj grad af interventionisme, muliggjort af det politiske niveaus dominans. Dels har forholdet til naboen Syd-Rhodesia betydet en kraftig modifikation af den statslige tilvejebringelse af almene materielle produktionsbetingelser, dels og særlig markant har staten intervenseret i økonomien med etablering af produktion og nationaliseringer, hvorved der er dannet en betydende parastatslig sektor, der muligvis har statskapitalistiske træk. Denne udvikling skyldes det statslige bureaukratis bestræbelser på at konsolidere sig, ved at skaffe sig en økonomisk basis. I disse bestræbelser har bureaukratiet måttet alliere sig med dele af det imperialistiske borgerskab, på en måde, der i høj grad har tjent disse sidstes interesser, således at der i den parastatslige sektors regi er sket en afhængig industrialisering.

B. Nye tendenser på vej?

I den tidligere nævnte tale, hvor Kaunda kritiserede mineselskaberne, bebudede han nye indgreb, der skulle sikre, at minerne kom under effektiv national kontrol. Dels ville regeringen betale restgælden på de 51% af aktierne med det samme, dels skulle alle aftaler genforhandles. Forhandlingerne sluttede først i begyndelsen af 1975,¹⁾ og jeg har ikke kunnet finde oplysninger om de nye aftalers ordlyd, eller hvorledes minerne fungerer nu. Udenfor minesektoren har der ikke været tilsvarende initiativer, og der er fortsat oprettet nye produktioner i samarbejde med udenlandske enkeltkapitaler.

Hvis regeringen har opnået fuld kontrol over kobberminerne, betyder det, at de statskapitalistiske træk er blevet dominerende, men det betyder ikke en øjeblikkelig mindskelse af afhængigheden - Zambia vil fortsat være underlagt et kapitalistisk verdensmarked med meget ustabile prisforhold, men det vil give regeringen en mulighed for at anvende overskuddet på en måde, der fremmer en mere sammenhængende og uafhængig økonomisk udvikling. Men den måde den Zambianske stat hidtil har forvaltet sine midler på, tyder på, at det kun er

1) AD, nov. 1975.

en teoretisk mulighed.

Som nævnt i begyndelsen har statens aktiviteter haft meget ringe effekter for subsistenslandbruget. Her er en ny tendens måske også på vej. Regeringen har startet et program, der går ud på at føre de arbejdsløse unge fra byerne ud på landet, hvor de organiseret i "rural reconstruction centres" under militær ledelse først skal gennemgå en 3-årig landbrugsuddannelse, og derefter fordeles i kooperativer. Ifølge planen skal der hvert år i 5 år rekrutteres 42.000 personer, de første 10.000 blev rekrutteret i februar 1975.¹⁾ Og i december 1975, under indtryk af den alvorlige økonomiske situation som følge af lave kobberpriser, høje energipriser, delvist sammenbrudte transportveje, bebudedes et "action programme", hvis hovedindhold er, at hele befolkningen skal mobiliseres med henblik på at løse de økonomiske problemer.²⁾

Det er nok rigtigt set af regeringen, at en folkelig mobilisering er den eneste løsning på de økonomiske problemer, men det er tvivlsomt, om regeringen og UNIP vil være i stand til at gennemføre en sådan mobilisering. I marts 1976 kunne tidsskriftet Africa berette om Kaundas utålmodighed med den træge reaktion på "action programme", og fremsatte den formodning, at regeringen vil benytte sig af undtagelsestilstandens beføjelser,³⁾ til at fremme realiseringen af "action programme".⁴⁾ Med andre ord: åben repression, måske ligefrem i form af tvangsarbejde, kan være den eneste måde at mobilisere masserne på, den eneste løsning på Zambias økonomiske problemer under de nuværende magtforhold.

1) R. Sakals, Zambia National Service, i AD, nov. 75.

2) Africa, No. 53, januar 1976, London, 1976.

3) Zambia har formelt været i undtagelsestilstand siden UDI i 1965 - i foråret 1976 blev regeringens undtagelsesbeføjelser "reaktualiserede" p.g.a. nogle pro-MPLA-demonstrationer på Lusakas universitet.

4) Africa, No. 55, London, marts 1976.

Anvendt litteratur:

Alawi, Hamza, The State in Postcolonial Societies. Pakistan and Bangla Desh, i Gough & Sharma (eds.), Imperialism and Revolution in South Asia, Monthly Review Press 1973.

Bostock & Harvey, Economic Independence and Zambian Copper, New York 1972.

Clairmonte, F.F., Zambia, Wages, Income and Employment, Seminar Papers No. 6, 1971. Institute for International Economic Studies, University of Stockholm.

Elliot, Charles (ed.), Constraints on the Economic Development of Zambia, Nairobi 1971.

Faber & Potter, Towards Economic Independence. Papers on the Nationalization of the Copper Industry in Zambia. Cambridge 1971.

First, Ruth, The Barrel of a Gun. Penguin Books 1972.

Kay, George, A Social Geography of Zambia. London 1967.

Martin, Anthony, Minding Their Own Business. London 1975.

Pettman, Ian, Zambia, Security and Conflict. Julian Friedman Publishers 1974.

Sonntag, H.R., Der Staat des unterentwickelten Kapitalismus, i Kursbuch 31. Berlin 1973.

Tordoff, W. (ed.), Politics in Zambia. Manchester 1974.

Young, Alister, Industrial Diversification in Zambia. New York 1973.

Tidsskrifter:

Africa, London.

African Development, London.

African Review, Dar es Salaam.