

Hoe moet Rwanda een middeninkomenland worden?

Bernard ter Haar, december 2017

Vorige maand reisde ik een week door Rwanda om ontwikkelingsprojecten te bezoeken. Dat was uit hoofde van mijn lidmaatschap van de Raad van Toezicht van de ontwikkelingsorganisatie SNV. Het was leuk en fascinerend de projecten te bezoeken en steeds een enthousiaste bevolking te ontmoeten, maar ook mijn macro-economische geest werd maximaal geprikkeld door wat ik in die week over het land leerde. Dit stuk is om mijn verbazing en mijn zorg te delen. Rwanda is misschien geen doorsnee Afrikaans land, maar het geeft wel een beeld van hoe groot de economische uitdagingen zijn om het Afrikaanse continent op een duurzaam en meer welvarend pad te krijgen.

Rwanda ligt in het midden van Afrika, bijna tegen de evenaar aan. Het is één van de armste landen ter wereld. Het is klein, nog iets kleiner dan Nederland en is ongeveer even dicht bevolkt (met 11 á 12 miljoen inwoners) als ons land. Daarmee houdt de vergelijking met Nederland ook wel op. Nederland is laag en vlak. Rwanda ligt hoog -tussen de 950 en 3000 meter, met de hoogste vulkaan tot 4500 meter- en is zeer bergachtig. Als bijnaam heet het wel "het land van de duizend heuvels". Vanwege de hoogte heeft het een aantrekkelijk klimaat. Het is een prachtig groen land met een veelheid aan valleien met mooie terrasopbouw. Wij zouden het als klein stipje in het grote Afrika waarschijnlijk niet eens kennen als het niet een gewelddadig verleden kende. Van Rwanda herinneren veel mensen zich nog de binnenlandse genocide van 1994, waarbij in enkele maanden tijd door gewelddadige Hutu-milities één miljoen mensen vermoord werden, twee miljoen mensen ontheemd raakten en de overgebleven 7 miljoen met een totaal verwoest land werden geconfronteerd. Inmiddels wordt Rwanda sinds 2000 met straffe hand geregeerd door president Paul Kagame, die in augustus jl. voor een nieuwe termijn is verkozen, en voorlopig niet van plan lijkt weg te gaan. Dit heeft geleid tot een land dat er schoon en netjes uitziet, en een redelijke economische groei kent, die echter recent is ingezakt. De bevolking maakt op het eerste gezicht een ontspannen en vriendelijke indruk. Het gemiddelde jaarlijks inkomen per hoofd ligt rond de \$700. De inkomensongelijkheid is groot. Veel Rwandezers moeten rondkomen van minder dan \$1 per dag. Overigens zijn economische cijfers in een land waar veel landbouw nog voor eigen consumptie is, zoals Rwanda, nooit vreselijk betrouwbaar. Het meerjarig economisch programma van de Rwandese overheid mikt op een positie tussen de middle income countries (MIC's) in 2020, die als zodanig geclassificeerd worden door een BBP per hoofd van ongeveer \$1100 tot \$13000. Dat is inmiddels een onmogelijke opgave geworden. De Rwandese economie is uitzonderlijk, namelijk volledig binnenlands georiënteerd, met zeer kleinschalige landbouw als belangrijkste onderdeel. 90% van de werkzame bevolking is in deze sector werkzaam. Op het land wordt al het werk met de hand verricht. Ik heb tijdens mijn reis veel mensen op het veld zien werken, maar geen enkele mechanisch hulpmiddel of werkdier gezien. Er wordt maar

heel weinig geëxporteerd. De export-BBP ratio is recent wel iets gestegen, maar lag daarvoor met minder dan 5% nog onder die van Noord-Korea. Het belangrijkste exportproduct is koffie en tegenwoordig ook thee. De exportwaarde van de koffie bedraagt ongeveer \$80 miljoen, en de productie wordt opgebracht door 300.000 kleine boeren. Ter vergelijking: In Nederland verbouwen 1500 boeren jaarlijks tulpenbollen met een exportwaarde van \$700 miljoen. De weinige industrie is volledig op de binnenlandse markt gericht. De belangrijkste bronnen van deviezen zijn toerisme en buitenlandse hulp.

Dat is zo'n beetje het overzicht. En daar begint voor de macro-econoom de puzzel. Als we naar onze eigen economische geschiedenis kijken begon die ook in de kleinschalige landbouw. Na de industriële revolutie kwam een industriële sector op, die veel werkgelegenheid wegtrok uit de landbouw, en veel mensen van het platteland deed verhuizen naar de steden. Nog weer later nam een sterk groeiende dienstensector het stokje deels over van de industrie. De landbouw mechaniseerde in hoog tempo en werd grootschalig, met als resultaat dat in de ontwikkelde landen nog maar een paar procent van de werkzame bevolking in deze sector werkt. Is dit patroon ook voor Rwanda denkbaar? Er zijn twee grote problemen.

Het eerste probleem is dat er eigenlijk nog geen begin van een transitie zichtbaar is. Het land heeft op dit moment de rest van de wereld ook maar weinig te bieden, behalve de eigen landschappelijke schoonheid. Rwanda heeft geen noemenswaardige hoeveelheid delfstoffen (een beetje wolfram), en misschien maakt dat ook dat China weinig interesse in het land toont, terwijl China de laatste jaren in veel andere Aziatische en Afrikaanse landen de industrialisatie bevordert met flinke investeringen. Exporteren naar de wereldmarkt valt ook niet mee als je in de binnenlanden van Afrika zit, dus geen haven, maar wel veel instabiele landen om je heen hebt. Een natuurlijk proces van industrialisatie en verstedelijking heeft in Rwanda nog niet plaatsgevonden. Om iets te produceren, afgezien van landbouwproducten, zijn wel importen nodig voor basismaterialen. Die moet je financieren met exportproducten, en export is er juist niet. Een natuurlijke drijvende kracht voor productiviteitsvergroting in de landbouw, namelijk schaarser wordende arbeid, is dus nog afwezig. En als je aan de andere kant begint, en de landbouw zou worden gemoderniseerd, ligt er in de economie een enorme uitdaging om voor miljoenen Rwandezen werk te genereren in die nog niet bestaande export georiënteerde industrie- en dienstensector. De dreiging is levensgroot dat de huidige verborgen werkloosheid, verstopt in de kleinschalige landbouw, massale open werkloosheid wordt en dat dit tot grote sociale onrust leidt.

Het tweede probleem is dat in de wereldeconomie de arbeidsintensieve industrie en diensten langzaam maar zeker aan het verdwijnen zijn. Veel werk voor laagopgeleiden wordt geautomatiseerd. Veel administratief werk wordt door computers overgenomen. Dus als het al zou lukken om een concurrerende exportsector voor industrie en diensten op te zetten in Rwanda, is het maar de vraag of die zoveel werkgelegenheid weet te creëren dat het een

merkbaar effect heeft op de gehele arbeidsmarkt, en op het inkomen van de gehele bevolking van het land.

Hoe wordt er door de buitenlandse adviseurs naar dit probleem gekeken? Ik heb recente rapportages van IMF en Wereldbank er op nagelezen. Het IMF besteedt geen aandacht aan het vraagstuk, maar focust volledig op het in balans houden van de budgettaire en monetaire situatie. Niet onbelangrijk natuurlijk, maar wel erg partieel bekeken. De Wereldbank benoemt het thema wel, geeft in abstracto aan waar de Rwandese economie bij gebaat zou zijn, maar komt niet of nauwelijks tot concrete aanbevelingen. De meest concrete aanbeveling richt zich op het versterken van de exportpositie voor niet-traditionele landbouwproducten. Er zijn ook veel buitenlandse financiers en donoren actief in Rwanda. Waar richten die zich op? Ook vooral op de landbouw, de infrastructuur, onder andere energie, en sanitatievraagstukken. In mijn beleving is de focus op de landbouwsector als groeimotor van de economie een doodlopende weg. Niet alleen zal die vooral werkloosheid genereren. Maar ook lijdt het bergachtige landschap al onder de overbevolking, de uitputting van de grond en de zeer zware erosie. Die erosie is heel zichtbaar. Alle rivieren zijn bruin van de wegspoelende aarde. En de jonge bevolking blijft in rap tempo groeien...

Alom wordt betoogd dat de Rwandese regering de economie meer los moet laten. In woord en geschrift is de regering het daarmee eens, maar dat blijkt niet in de praktijk. De regulering is overmatig, en de overheid bemoeit zich met ongeveer elke economische beslissing. Dat helpt het particuliere initiatief natuurlijk niet. Maar het lijkt me buitengewoon onwaarschijnlijk dat 'de markt', ofwel de private sector, op eigen gelegenheid het macro-economische probleem van Rwanda gaat oplossen. Nu het economisch programma voor 2020 geen succes gaat opleveren, richt de overheid zich op een strategie voor 2050. Dat is natuurlijk veel te ver weg, maar biedt wel een kans voor iedereen die Rwanda vooruit wil helpen om mee te denken over een vruchtbare strategie om een exportproductie te helpen ontwikkelen die past bij de specifieke situatie van Rwanda: een relatief veilig en stabiel land, een enorme beschikbare hoeveelheid laagopgeleide arbeidskrachten, en geen grootschalige transportmogelijkheden. Dat is wel een puzzel, maar geen onuitvoerbaar, lijkt me. Maar het vraagt wel dat alle adviseurs en donoren niet blijven wegstaren, maar de koe echt bij de hoorns pakken.

Natuurlijk is het belangrijk dat dit lukt. Het alternatief lijkt me al gauw tamelijk chaotisch. Want wat gaat er gebeuren als iemand laat zien dat je met z'n tweeën evenveel koffie kan produceren als nu honderd kleine koffieboertjes samen? Rwanda is nu een veilig en vreedzaam land. Maar kan dat zo blijven?

In mijn eerste zinnen gaf ik aan dat het Rwandese probleem wellicht iets leert over de brede problematiek in Afrika. En ja, het creëren van werkgelegenheid voor jonge Afrikanen is in heel veel landen een ingewikkeld en nog veelal onopgelost vraagstuk. Nogmaals: de markt alleen gaat dit niet oplossen. Maar géén oplossing is geen alternatief!