

Talouspolitiikka ja alueellinen taloudellinen kehitys Ghanassa

MIKA VEHNÄMÄKI

Tohtorinkoulutuskeskus, Helsingin kauppakorkeakoulu



Vehnämäki, Mika (1997). Talouspolitiikka ja alueellinen taloudellinen kehitys Ghanassa (Economic policy and regional economic development in Ghana). *Terra* 109: 3, 129–137.

Economic policy has many regional implications. The direct interregional income transfers and alterations of economic framework affect the country's regional economic development profile. This is particularly pronounced if the economic activities are geographically concentrated.

The Ghana evidence suggests that economic development has been concentrated through two avenues. One is the fiscal transfers to cocoa cultivation and mining areas and the relatively heavy presence of public amenities in the cities. The other is the liberalisation of the economy that has favoured the export crops of the southern regions and the export industries and small petty trade and manufacturing of the cities.

The future may, nonetheless, prove a different pattern of regional economic development in Ghana. Cocoa and especially gold are the most important export commodities, which may increasingly enhance public infrastructure investments in Western and Ashanti Regions. Tropical timber exhaustion and energy supply have not shown much progress yet, but their role may be accentuated if the political leadership regards them as vital parts of Ghana's future economy. Tourism may bring wealth to coastal resorts and Kumasi. The city dwellers may be able to enjoy enhanced provision of public services due to growing urban disaffection.

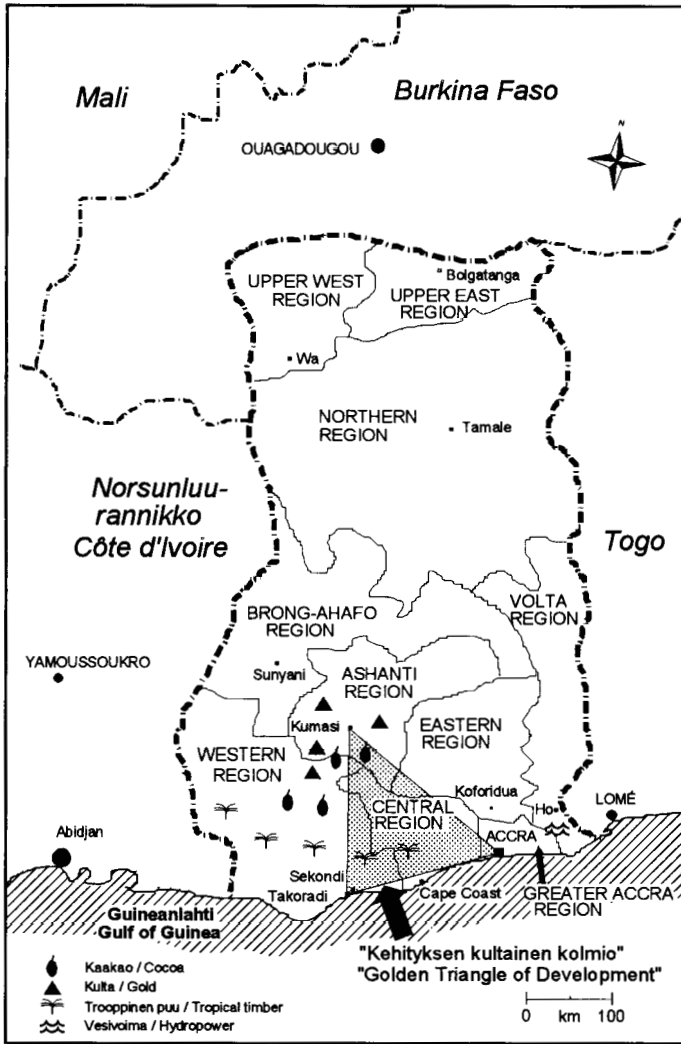
Mika Vehnämäki, Center for Doctoral Program, Helsinki School of Economics and Business Administration, P. O. Box 1210, 00101 Helsinki, Finland.

Talouspolitiikka mielletään usein talouden makrotasolla tapahtuvaksi talouden rakenteiden ja toimintamekanismien muokkaamiseksi. Makrotason talouspolitiikan analysoinnissa ei keskitytä yksilöiden tai alueiden välisiin eroihin, koska talouspolitiikan ajatellaan vaikuttavan yhdenmukaisesti koko maan taloudelliseen kehitykseen, joka tässä yhteydessä tarkoittaa talouskasvua, peruspalvelujen laajempaa tarjontaa ja oikeudenmukaista tulonjakoa. Alueellista taloudellisen kehityksen vaihtelua ei juurikaan pidetä makropoliittian seurauksena, vaan maan aluepolitiikan onnistumisena tai epäonnistumisena.

Talouspolitiikan aluepoliittinen elementti – budjettipoliittika ja erityisesti julkisten menojen alueellinen kohdentaminen – vaikuttaa suoraan siihen, millaiset kasvumahdollisuudet kehitysmaan poliittinen johto tarjoaa eri alueille. Julkisia menoja voidaan kohdentaa alueellisesti väestön peruspalveluja parantamalla, kohentamalla infrastruktuuria ja myöntämällä erilaisia tukiaisia taloudelliselle toiminnalle. Poliittikan muilla makroelementeillä – kauppa- ja valuuttakurssipoliittikalla

– on myös merkittäviä alueellisia kehitysvaihteluita. Monet kehitysmaat ovat riippuvaisia yhdestä tai muutamasta vientitavutuksesta saatavista valuuttatuloista. Nämä vientituotteet ovat hyvin usein maanviljelyksen tai kaivannaisteollisuuden raaka-aineita, joita voidaan tuottaa vain maan tietyillä alueilla. Näin ollen sellaisella kauppa- ja valuuttakurssipoliittikalla, jolla pyritään piristämään maan ulkomaankauppaa tai suojaamaan kotimaista tuotantoa ulkomaiselta kilpailulta, on myös alueellista merkitystä maan sisällä.

Tarkastelen tässä artikkelissa talouspolitiikan alueellisia vaikutuksia Ghanassa. Maan budjettipoliittika on yhdessä harjoitetun kauppa- ja valuuttakurssipoliittikan kanssa muokannut alueellisia taloudellisia kehityseroja. Ghanan taloudellisesti menestyksekkäimmät alueet ovat syntyneet suurten kaupunkien ympärille sekä kauppa- ja valuuttapolitiittisesti tärkeiden kaakaon ja kullin tuotantoalueille maan eteläosiin (kuva 1). Toisaalta suurissa kaupungeissa, esimerkiksi miljoonan asukkaan Accrassa, taloudellinen eriarvoisuus on myös kärkeäntyneempää kuin maaseudulla, mikä on lisännyt



Kuva 1. Ghanan alueellisen taloudellisen kehityksen profiili.
Figure 1. Ghana's regional economic development profile.

kaupunkilaisten tyytymättömyyttä poliittiseen johtoon (Offei-Ansah 1997). Maaseudun ruoantuotantoalueet ovat puolestaan jääneet suhteellisesti eniten jälkeen taloudellisessa kehityksessä.

Ghanan talouspolitiikan ja alueellisen taloudellisen kehityksen analysointi on erittäin tärkeää tänä »liberaalikapitalistisen maailmanjärjestyksen» aikana. Sosialismin romahdettua useimmat kehitysmaat ovat omaksuneet Maailmanpankin rakennesopeutusohjelman tärkeimmäksi talouspoliittiseksi ohjenuorakseen. Ghanaa voi hyvällä syyllä pitää näiden talousuudistusten uranuurtajana, sillä maa aloitti oman vakautus- ja rakennesopeutusohjelmansa jo vuonna 1983. Ghanan kokemusten analysointi voi siten heijastaa niitä oleellisia talouspolitiikan seurauksia ja vaikutusmekanisme-

ja, joita monet muut kehitysmaat kohtaavat lähitulevaisuudessa.

Ghanan taloudellinen ja poliittinen järjestelmä

Jerry Rawlings kaappasi vallan vuoden 1981 uudenvuodenaattona armeijan avulla silloiselta siviilipresidentiltä Hilla Limannilta. Rawlings hajotti parlamentin, kielsi poliittiset puolueet ja ryhtyi johtamaan Ghanaa autoritaarisin ottein. Hänen vallankumouksen aikaisesta poliittisesta taustaryhmittymästään PNDC:stä (Provisional National Defence Council) tuli hänen koko autoritaarisen ajan hallintonsa tärkein tukipylväs.

Yksipuoluejärjestelmästä huolimatta opposition toiminta oli jossain määrin mahdollista jo 1980-luvulla. Erityisesti ammattiliitot, opiskelijajärjestöt ja muutamat alun perin PNDC:n osina toimineet ryhmät omaksuivat kriittisen, Rawlingsin vastaisen toimintapolitiikan ja pyrkivät vaikuttamaan maan taloudellisiin ja poliittisiin oloihin. Vuonna 1992 Rawlings myöntyi viimein järjestämään vapaat presidentin- ja parlamenttivaalit, mutta onnistui ajoittamaan ne siten, että perustuslain muutoksella lailliseksi tullut puolueopposition päätti boikotoida parlamenttivaaleja. Vuosina 1992–96 PNDC:n lähes identtinen seuraaja NDC (National Democratic Congress) käytti pienten liittolaistensa kanssa poliittista valtaa Ghanassa (Ziorklui 1993: 699). Vuoden 1996 joulukuun presidentinvaalit Rawlings voitti jälleen, mutta oppositio sai parlamenttiin merkittävän kolmasosan vähemmistön (Offei-Ansah 1997).

Ghanan talous oli vallankumouksen aikoihin luhistumisen partaalla; vuosia jatkuneet taloudellisten väärinkäytösten vyyhti, ilmeinen poliittinen kyvyttömyys toteuttaa raskaita yhteiskunnallisia uudistuksia ja kansainvälisen talouden epäedulliset muutokset olivat ajaneet maan paarialuokkaan. Infrastruktuuri oli päästetty rappeutumaan ja maan silloisen tärkeimmän vientiartikkelin, kaakaon, tuotanto oli romahtanut. Tuhoisa kuivuusaalto oli koetellut maata 1970-luvulla, kaakaon maailmanmarkkinahinnat olivat laskeneet, ja talouden tiukka sääntely oli johtanut mittavaan mustan pörssin ja salakuljetuksen kukoistukseen (ks. esim. Green 1987: 7; Kapur *et alia* 1991: 2; Rothchild 1991: 5–6).

Rawlings omaksui pian vallankumouksellisen marxilais-populistisen talouspoliittisen ideologian ohjenuorakseen. Valtion ja PNDC:n roolia tuli vahvistaa, hinnanmuodostusta ja raha- ja tavara-virtoja säännellä sekä työläisten ja maanviljelijöiden oloja parantaa (Ray 1986: 99; Callaghy 1990: 276–277; Ziorklui 1993: 553–557). Hintojen ja kaupankäynnin tiukka kontrolloiminen kuitenkin vain pahensi harmaan talouden ja salakuljetuksen valtavaa ongelmaa. Uusi kuivuusaalto vuosina 1981–83 tuhosi suuria osia maanviljelyn ja kaakaon sadosta. Vähentynyt kysyntä ja kasvanut tarjonta maailmanmarkkinoilla painoivat kaakaon hintoja alaspäin, eivätkä valtion ehtyneet valuutta- ja verotulot riittäneet enää edes alkeellisimpien peruspalvelujen ylläpitämiseen. Oman lisänsä tähän ahdinkoon toivat ne yli miljoona Nigeriasta karkotettua ghanalaista, jotka palasivat maahan hankkimaan elantoaan jo muutenkin rutiköyhästä maasta.

Ghanan poliittinen johto päätti ryhtyä neuvottelemaan Maailmanpankin, Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja monien kahdenvälisen kehi-

tysjärjestöjen kanssa rahoitusjärjestelyistä maan talouden pelastamiseksi. Huhtikuussa 1983 osapuolet pääsivät sopimukseen siitä, että Ghana alkaisi liberalisoida talouttaan Maailmanpankin vakautus- ja rakennesopeutusohjelman (Stabilisation and Structural Adjustment Programme) mukaisesti. Talouden rakenteita oli muutettava kasvua suosiviksi, ulkomaankaupan esteitä tuli purkaa asteittain, hinnanmuodostus talouden eri sektoreilla piti vapauttaa ja valtion holhoavaa otetta väljentää. Poliittisen johdon ideologian ja talouspolitiikan muutos auttoi yhdessä kuivuusaallon hellittämisen, mittavan kansainvälisen rahoituksen ja maailmantalouden elpymisen kanssa kääntämään maan talouden kurssin pois katastrofiuralta kohti kasvua (Jonah 1989: 110–113; Toye 1991: 168).

Ghanan taloudellista kehitystä pidettiin uusliberaalien rakennesopeutusohjelmien kannalta varsin menestyksellisenä aina vuoden 1992 monipuoluevaaleihin saakka (ks. esim. Leechor 1994). Maailmanpankki pyrkikin esittelemään Ghanan saavutuksia oman talouspoliittisen linjansa mallitapauksena. Käänteentekevä muutos Maailmanpankin suhtautumisessa maan taloudellisiin oloihin on kuitenkin havaittavissa vuoden 1992 jälkeen. Tuolloin Jerry Rawlings turvasi äänisaaliinsa korottamalla virkamiesten palkkoja jopa 80 prosenttia, mikä kiihdytti inflaatiota, heikensi valuuttakurssia ja uhkasi hidastaa talouskasvua. Maailmanpankkikin huolestui tilanteesta sikäli, että sen Ghanaa ylistävä ääni vaikeni hetkeksi, mutta on ottanut maan takaisin lempilapsensa rooliin kahden–kolmen vuoden kangertelun jälkeen.

Taloukasvusta huolimatta maalla ei edelleenkaan mene kadehdittavasti. Inflaatio ja investointien vähyys vaivaavat maan taloutta. Väestön luku- ja terveytilastot (mm. elinajanodote, imeväiskuolleisuus ja lasten aliravitsemus) osoittavat, että maa sijoittuu Saharan eteläpuoleisen Afrikan keskitason yläpuolelle, mutta reilusti kaikkien kehitysmaiden keskiarvojen alapuolelle. Inhimillisen kehityksen indeksillä mitattuna maa oli 12. tilastojen 47 Saharan eteläpuoleisen Afrikan maasta vuonna 1992, mutta 129. kaikista 174 kehitysmaasta (*Human development report* 1995: 156–163).

Ghanan talouspolitiikka Rawlingsin aikana

Ghanan budjettipolitiikka oli ajautunut umpikujaan 1980-luvun alussa. Verotulot olivat romahtaneet sekasortoiseen taloudenpidon seurauksena, eikä maa saanut lainaa kansainvälisiltä markkinoilta. Julkiset menot olisivat periaatteessa olleet huomattavat, mutta rahan puutteessa palveluja jou-

duttiin supistamaan dramaattisesti (Roe *et alia* 1992: 15). Julkisten menojen supistaminen osui kipeimmin juuri kaupunkeihin. Rawlingsin uus-marxilainen talouspolitiikka kohdensi vähän julkisen kulutuksen maaseudulle, jota sähköistettiin ja jonne rakennettiin vesi- ja viemäriverkostoa. Maatalouden tuottajahintoja nostamalla pyrittiin vähentämään ruoan tuontitarvetta ja kaakaon salakuljetusta naapurimaihin, mutta valuuttakurssin voimakas yliarvostus teki tyhjiksi nämä toimet (Chhibber 1992: 126). Kaupunkien asukkaat kärsivät erityisesti koulutuksen ja terveydenhoidon sekä asumisen määrärahojen voimakkaasta supistumisesta, ja se korosti kaupunkien suhteellista köyhtymistä. Maaseudulla ihmisten kouluttautuminen ja julkisen terveydenhuollon käyttö sekä vuokra-asuminen on ollut kaupunkeja vähäisempää. Täten menojen leikkaaminenkaan ei ehkä tuntunut maaseudulla niin kurjistavalta kuin kaupungeissa.

Kauppapolitiikka oli 1980-luvun alussa omaehtoista kasvupolitiikkaa, jossa tuontia korvaamalla ja ulkomaankauppaa raskaasti verottamalla pyrittiin tukemaan ghanalaista maataloutta ja teollisuutta. Erityisesti viejät olisivat joutuneet maksamaan kovia vientitulleja, mikäli he olisivat toimineet laillisesti virallisen talouden puitteissa. Valuuttakurssi oli kiinteä ja huiman yliarvostettu, mikä johti torjuvan kauppapolitiikan kanssa kaakaon salakuljetusvirtaan Ghanasta naapurimaihin (Chhibber 1992: 126). Samaten ruoan tuottaminen oli kannattamatonta, ja naapurimaista virtasi maahan halpoja raaka-aineita, mikä hyödytti kaupunkilaisia. Ghanan oma ruoantuotanto uhkasi näivettyä kokonaan, mitä maan poliittinen johto pyrki ehkäisemään korkeilla tuontitulleilla. Dramaattisimpia seurauksia kauppa- ja valuuttakurssipolitiikan vääristymistä olivat harmaa talous ja maatalouden kurjistuminen. Nälänhätä puhkesi, kun luonnonmullistukset tuhosivat valtaosan jo supistuneista sadoista vuosina 1981–83.

Maailmanpankin vakautus- ja rakennesopeutusohjelman myötä Ghanan poliittinen johto alkoi kehittää verotusta tarmokkaasti. Koulutukseen ja terveydenhuoltoon esiteltiin erilaisia palvelumaksuja, ja maataloudelle maksettavia tukiaisia ruvetiin alentamaan asteittain (Roe *et alia* 1992: 75–76). Kasvaneiden verotulojen lisäksi kehitysrahoituslaitosten myöntämät luotot paransivat maan vaikeaa taloudellista tilannetta.

Julkisia menoja alettiin kohdentaa enenevässä määrin koulutukseen, terveydenhuoltoon, hyvinvointiin ja asumiseen, mikä hyödytti erityisesti kaupunkien köyhiä ja keskiluokkaa. Julkisen sektorin työntekijöitä irtisanottiin kiihkaasti (Rothchild 1991: 9; Asibuo 1992: 75), mikä puolestaan herätti tyytymättömyyttä kaupungeissa. Osa irtisa-

notuista oli tosin niin sanottuja haamutyöntekijöitä (*ghost workers*), jotka saivat julkiselta sektorilta palkkaa olematta kuitenkaan töissä sen palveluksessa. Ghanan poliittinen johto aloitti lisäksi sosiaalipoliittisen ohjelman, PAMSCAD:n (Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment) Maailmanpankin ja Unicefin avustuksella vuonna 1988 (Kapur *et alia* 1991: 39–40, 118; Leechor 1994: 182–188). Kaupungeissa aloitettiin rakennusten saniteettiojeloja kohentava Urban Environmental Sanitation Project, josta hyötyivät eniten juuri kaupunkilaiset.

Maaseudun eduksi ovat koituneet julkisen sektorin investoinnit infrastruktuuriin, erityisesti kuljetusyhteyksien parantaminen kaakaonviljely- ja kullantuotantoalueille sekä energiantuotannon uuden aikaistaminen. Kaakaon tuottajahintojen korottaminen 1980-luvun puolivälissä oli suora tulonsiirto eteläisten maakuntien maaseutualueille. Kaakaon tuottajahinnat ovat nousseet 17-kertaisiksi rakennesopeutusohjelman ensimmäisten kymmenen vuoden aikana, kun keskimääräinen hintataso on noussut kymmenkertaiseksi (ks. kaakaon tuottajahinnat vuonna 1983 *Prospects for...* 1991: 180 ja vuonna 1993 *The state of...* 1994: 93). Viime vuosikymmenellä maaseudun kehitystä tuettiin lisäksi erityisen rahaston turvin (District Assemblies Common Fund).

Maailmanpankin ohjelman mukaisesti ulkomaankaupan esteitä alennettiin ja kaakaonvientinä tehostettiin entisestään. Sitä olisi myös pitänyt liberalisoida, mutta Ghanan poliittinen johto on säilyttänyt viennin monopoliaseman valtion markkinointielimen (Ghana Cocoa Marketing Board, Cocobod) käsissä (Toye 1991: 186; *Ghanaian Times* 15.9.1995: 12). Kansallisen valuutan, cedin, suuret devalvaatiot ja jatkuva heikkeneminen kasvattivat vientisektorin kotimaanvaluutanmääräisiä tuloja ja kurjistivat erityisesti tuonnista riippuvaisen tuotannon asemaa. Samoin kaupunkilaisten ennen saatavilla olleet tuontitavarat ovat kallistuneet voimakkaasti. Kaakaontuottajat ja vientiteollisuus ovatkin hyötäneet Ghanan kauppa- ja valuuttakurssipolitiikasta, jossa taloudelliset edut ovat suuntautuneet etelän kaakaoseuduille ja kaupunkeihin. Kaupunkien tuonnin varassa toimiva teollisuus on taas ollut talouspolitiikan suurin häviöjä, ja senkin asema on parantunut alentuneiden tullen ansiosta. Maaseudun ruoantuotannon asema on taas suhteellisesti heikentynyt (Fosu 1992: 17–18, 69–70; Roe *et alia* 1992: 74).

Alueellinen taloudellinen kehitys

Ghanan alueellinen kehitysprofiili on muotoutunut osin poliittisen johdon harjoittaman talouspolitiikan seurauksena. Taloudellinen toiminta on

Ghanassa alueellisesti keskittyneitä. Siten talouspolitiikkakaan ei ole ollut maantieteellisesti täysin neutraalia. Budjetti-, kauppa- ja valuuttakursipolitiikka ovat vaikuttaneet alueelliseen kehitykseen suoraan kohdentamalla taloudellisia voimavaroja epätasaisesti eri alueille (*interventionistinen elementti*). Epäsuorasti ne ovat muokanneet poliittis-taloudellista toimintaympäristöä (*autonominen elementti*), mikä on parantanut esimerkiksi vientisektorin ja heikentänyt esimerkiksi ruoantuottajien vaurastumismahdollisuuksia. Molempien elementtien vaikutukset ovat lisäksi muuttuneet, kun Ghanan poliittinen johto on vaihtanut talouspolitiikkansa populistis-marxilaisesta uusliberalistiseen suuntaan.

Ghanan tärkeät kaakaontuotantoalueet – Ashanti, Western ja Central Region (kuva 1) – ovat hyötyneet maan talouspolitiikan ja Maailmanpankin rakennusopetusohjelman elementtien tuomasta julkisesta rahoituksesta (Gibbon 1992: 71; Bangura 1993: 11). Autonominen elementti on vahvistanut näiden maakuntien merkitystä ghanalaisessa talouskehityksessä lisäämällä tuottajien kotimaanvaluutassa laskettuja tuloja ja vähentämällä niistä suoritettavia maksuja. Kaakaon vienti on edelleenkin valtion kaakaonmarkkinointimonopolin yksinoikeus, ja näin ollen epäsuoran verotuksen kohde. Viljelijöiden saama osuus vientituloista on kasvanut 27 prosentista vuonna 1985 46 prosenttiin vuonna 1992. Tavoite on 55 prosenttia (*The state of...* 1994: 52–53).

Ashanti ja Western Region ovat tärkeitä kullantuotantoalueita. Lisäksi niillä on mangaanin, timanttien ja bauksiitin esiintymisalueita Central Region -maakunnan lisäksi. Tämä on edellyttänyt poliittiselta johdolta suuria sijoituksia maakuntien infrastruktuuriin (Aubynn 1996: 21). 1990-luvulla kullasta on tuli jopa tärkeämpi vientiartikkeli kuin kaakaosta (*The state of...* 1994: 49). Kullantuotanto on Ghanassa keskittynyt suurten valtion ja ulkomaisten yritysten yhdessä omistamille tuotantolaitoksille. Maan hallitus on pienentänyt omistusosuuttaan kaivosjätti Ashanti Goldfields Corporationissa ja pyrkii edelleen yksityistämään osuuttaan. Lisäksi kullantuotantoalueilla toimii lukuisia yksittäisiä kullankaivajia ja osuuskuntia (Aubynn 1996: 21), mikä hyödyttää suoraan Ashanti- ja Western Region -maakuntien talouksia.

Tärkeimmät trooppisen puun tuotantoalueet sijoittuvat Western ja Central Region -maakuntiin. Tämä on voinut parantaa niiden taloudellisia kehitysmahdollisuuksia entisestään, vaikka trooppinen puu ei olekaan vielä noussut kullan ja kaakaon haastajaksi. Puuntuottajien »verotus» on erittäin vähäistä, sillä Forestry Departmentin keräämät maksut olivat muutaman dollarin luokkaa hehtaarilta vuoteen 1989 asti. Vuonna 1996 maksut vaih-

telivat 5–70 dollarissa hehtaaria kohden puulajista riippuen (Aubynn 1996: 18). Tämä on hyödyttänyt puuntuottajia, mutta johtanut myös vakaviin metsäkatoihin ja muihin ympäristöongelmiin.

Energiantuotanto on keskittynyt erityisesti Voltan ja Suur-Accran maakuntien rajalle. Siellä sijaitsee maan sähköntuotannosta 85–90-prosenttisesti vastaava massiivinen Akosombo-pato (*The state of...* 1994: 111), mutta sen tuottama taloudellinen kehitys ei ole toistaiseksi ollut kovin mittavaa (ks. Nabila 1986: 76; Huff & Lutz 1989: 217; Roe *et alia* 1992: 33, 106, 122).

Ghanan julkisten palvelujen tarjonta on keskittynyt etelään. Poliittinen johto on rahoittanut vesija viemäriverkostosta vastaavan valtion monopoliyhtiön (Ghana Water & Sewerage Corporation, GWSC) toimintaa siten, että ylivoimaisesti suurin osa (53 %) alan investoinneista on suunnattu Suur-Accran maakuntaan, vaikka se on asukasluvultaan (1,8 milj. vuonna 1990) vasta kolmanneksi suurin alue. Pääkaupunkiseudun lisäksi Ashanti- ja Western Region -maakuntiin on investoitu kohtalaisesti, mutta Brong-Ahafo, Eastern Region, Volta, Upper East ja Upper West Region ovat tässä jääneet auttamattomasti jälkeen (Dentu 1989: 29).

Terveystieteiden palvelujen keskittyminen etelän kaupunkeihin on väärästännyt maan terveystilastoa alueellisesti. Sekä vuosina 1978–87 (*Ghana demographic and health survey 1988*) että vuonna 1991 (*Infant, child and maternal mortality study 1992*) tehdyt havainnot alueellisista kuolleisuuseroista osoittavat, että imeväis- ja lapsikuolleisuus on suurinta Northern-, Upper East- ja Upper West- sekä Central Region -maakunnissa. Greater Accra Region -maakunnassa lapsia kuoli vähiten. Suhteellisesti eniten terveystieteiden palveluita ovat parantuneet Central Region -maakunnassa (siteerattu teoksessa *The state of...* 1994: 162, 165).

Maaseutumaakuntien hyväksi on puolestaan luettava maatalouden jalostus- ja tutkimustoiminnan sekä eläinlääkintäpalvelujen parantuminen. Viljelykasvien siementen kasvattaminen ja myynti oli vuoteen 1989 saakka valtion monopolitoimintaa, mutta alaa hallinneen yhtiön (Ghana Seed Company) alasajo siirsi toiminnan yksityisten viljelijöiden haltuun. Viljelykasvien siementen kasvattaminen on keskittynyt pääasiassa pohjoisiin maakuntiin: riisinsiementen Northern Region-, maapähkinöiden Upper West Region-, maissin erityisesti Northern- ja Ashanti Region- sekä soijapavun siementen kasvattaminen Northern Region -maakuntaan. Siementen myynti ja jakelu taas on keskittynyt Etelä- ja Keski-Ghanaan, erityisesti Volta-, Ashanti- ja Brong-Ahafo Region -maakuntiin (*The state of...* 1994: 88–91). Viljelykasvien siementen kasvattaminen ja myynti ei siten ole enää maan julkisen rahoituksen piirissä eikä näin

ollen rakennesopeutuspolitiikan interventionistisen elementin osa. Poliitiikan autonomisen, taloutta liberalisoivan elementin voi kuitenkin nähdä hyödyttäneen maan pohjoisia maakuntia siementen kasvattamisen ja keskisiä maakuntia siementen myynnin ja jakelun osalta.

Eläinlääkintä- ja karjanjalostuspalvelujen kehittämiseen kohdistuva hanke (National Livestock Services Project) on keskittynyt erityisesti Northern-, Upper East-, Upper West- ja Greater Accra Region -maakuntiin. Siihen ovat osallistuneet julkisen vallan edustajina maan maatalousministeriö, yliopistot ja Ghana Irrigation Development Authority. Mukana on ollut myös yksityisiä yrityksiä. Eläinlääkintäpalvelujen parantaminen on jäänyt ilmeisen vaatimattomaksi, mutta karjanjalostuksessa on saavutettu merkittäviä tuloksia (*The state of...* 1994: 99–100).

Talouspolitiikan ja rakennesopeutusohjelman autonominen elementti on kohentanut myös etelän kaupunkien kehittymismahdollisuuksia. Talouden liberalisointi on parantanut pienimuotoisen teollisuuden ja kaupankäynnin edellytyksiä ja lisännyt yksityisiä investointeja, mikä on keskittänyt taloudellisen toimeliaisuuden kasvun tärkeimmille markkina-alueille kaupunkeihin. Ghanan kolmen tärkeän kaupungin – Accra (vuonna 1984 miljoona asukasta mukaan luettuna viereinen Teman satamakaupunki), Takoradi (93 000 asukasta yhdesä sisarkaupungin Sekondin kanssa) ja Kumasi (380 000 asukasta) (Central Bureau of Statistics 1992: 516) – sisään jäävää aluetta onkin alettu kutsua maan »kehityksen kultaiseksi kolmioksi» (kuva 1) (esim. Abban 1986: 160; Amonoo 1986: 265; Okonjo 1986: 4). Kaikkein intensiivisintä yksityinen taloudellinen toimeliaisuus on ollut pääkaupungissa Accrassa (kuva 2). Siellä pienyrityksien ja kaupankäynnin edellytykset ovat kuluttajien suuren määrän ansiosta otollisimmat. Luonnollisesti myös harmaan talouden ja rikollisuuden tarjoamat elannonhankkimismahdollisuudet ovat merkittävimpiä juuri suurimmissa kaupungeissa.

Kaupunki–maaseutu-jako

Kaupunki–maaseutu-jako ei ole Ghanassa aivan yksiselitteinen. Voittajia ja häviäjiä on kaupungeissa ja maaseudulla. Eriarvoisuus on pikemminkin alueiden ja ammattiryhmien kuin pelkästään kaupunkien ja maaseudun välinen ominaisuus. Maaseudun elinoloja on parannettu erityisesti kaakaon- ja kullantuotantoalueilla. Kaupungit sen sijaan ovat hyötynet talouden liberalisoinnin aikaansaamasta toimintaympäristön muutoksesta. Liberalisointi on vaikuttanut myönteisesti lisäksi vientisuuntautuneiden kaakaon- ja kullantuottajien

tuloihin, kun taas kaupunkien kaikkein köyhimmät ja tuontitavaroita kuluttava keskiluokka eivät ole kokenet hyötynensä tarpeeksi talouskasvusta.

Vastaavasti ruoantuottajat muualla maaseudulla eivät ole päässeet nauttimaan samanlaisesta tulojen kasvusta kuin kaakaantuottajat. Liberalisoinnin seurauksena dramaattisesti vähentynyt lannoitteiden julkinen tukeminen on nostanut ruoantuotannossa käytettävien lannoitteiden hintoja tyypistä riippuen 10–18-kertaisiksi muuhun hintatasoon nousuun verrattuna. Vain ns. superfosfaatti on säilynyt edullisempänä kuin yleinen hintatason nousu edellyttäisi (*The state of...* 1994: 88). Kaakaantuottajia hinnannousu ei puolestaan haittaa, koska kaakaota kasvatetaan pääasiassa ilman lannoitteita (Aubynn 1996: 14).

Ghanan suurimpia pullonkauloja yksityisten investointien vähyuden osalta on pääoman puute. Korkotaso oli maassa hallinnollisesti säännelty vuoteen 1987 asti ja reaalikorko olikin pääsääntöisesti negatiivinen. Vuoden 1987 korkojen liberalisoinnin jälkeen se on ollut noususuuntainen, mutta kääntynyt positiiviseksi vasta vuonna 1991 (Vehnämäki 1997: 91). Pääoman puute vaivaa niin kaupunkien kuin maaseudunkin taloudellista kehittymistä, ja erityisesti maaseudun luottolaitokset joutuvat usein käännyttämään asiakkaitaan takaisin. Esimerkiksi vuonna 1992 maaseudun pankeista vain 18 prosenttia pystyi tyydyttämään asiakkaidensa pääomatarpeet ja peräti 60 prosenttia kärsi vakavista likviditeettiongelmissa tai oli vararikon partaalla (*The state of...* 1994: 93).

Kaupungit ovat hyötynet teollistumisen lisäksi Ghanan poliittisen johdon sosiaalipoliittisista ohjelmista saamalla lisää julkisia palveluja. Tätä kaupunki–maaseutu-jakoa kuvaavaa kehitystä havainnollistaa esimerkki: 1980-luvun alkupuolella 72 prosenttia kaupunkilaisista ja 39 prosenttia maalaisista nautti puhtaasta vedestä. Vuosikymmenen vaihteessa luku oli kaupunkilaisten osalta kivunnut jo 93 prosenttiin. Maaseudulla kehitys oli tältä osin pysähtynyt (*Social indicators of development 1995*: 128). Harjoitettu uusliberalistinen talouspolitiikka on kasvattanut eroa edelleen tällä vuosikymmenellä, sillä vuosina 1988–93 maaseudun ja kaupunkien eriarvoisuutta kuvaava indeksi (*rural–urban disparity index*) kertoo, että maaseudulla puhtaan veden tarjonta on keskimäärin enää 38 prosenttia kaupunkien vastaavasta, asukasluvuun suhteutetusta luvusta (*Human development report 1995*: 167). 1980-luvun alussa osuus oli 54 ja vuosikymmenen lopussa 42 prosenttia. Sama eriarvoisuus pätee myös terveydenhuollon ja viemärien osalta. Vuosina 1985–93 maaseudun terveydenhuoltopalvelujen tarjonta oli keskimäärin 49 prosenttia kaupunkien vastaavasta, asukasluvuun suh-



Kuva 2. Torikauppa kukoistaa Ghanan kaupungeissa. Kuvassa Kaneshi-tori Accrassa.

Figure 2. Small petty trade flourishes in Ghana's cities. The picture is of the Kaneshi market in Accra.

teutetusta määrästä, ja viemärien 50 prosenttia vuosina 1988–93 (*Human development report 1995*: 167). Sähkö oli kolmanneksella kaupunkilaiskotitalouksista vuonna 1993, kun maaseudulla luku oli 15 prosenttia (*The state of...* 1994: 111). Kuvatut maanviljely-, eläinlääkintä- ja karjanjalostushankkeet ovat puolestaan hyödyttäneet maaseutuelinkeinoja niin etelässä kuin pohjoisessakin.

Muutto maaseudulta kaupunkiin on ollut Ghanassa kuitenkin varsin maltillista. 1980-luvun alussa kaupunkilaisten osuus oli 31,2 prosenttia ja vuosikymmenen lopussa 35,4 prosenttia (*World tables 1995*: 306–307). Kaupungistuminen on saattanut olla kiivaampaa, sillä viralliset tilas-

tot voivat aliarvioida kaupunkien asukasmääriä. Accran pormestari Nat Nuno-Amarteifio on esimerkiksi arvioinut, että Accran väkiluku olisi kaksinkolminkertainen virallisten tilastojen noin miljoonan asukkaaseen verrattuna (Yeboah-Afari 1996: 1718). Kaupungit houkuttelevat maalaisia, sillä köyhyys on Ghanan maaseudulla absoluuttisesti mitattuna mittavampaa kuin kaupungeissa (Amonoo 1986: 269). Muuttoa maalta kaupunkiin on kuitenkin merkittävästi hidastanut niin Maailmanpankin rakennesopeutusohjelman kuin Ghanan talouspolitiikankin interventionistiset tulonsiirrot maaseudulle. Muutto ei suuntaudu vain maalta kaupunkiin, vaan myös päinvastoin (Na-

bila 1986: 77–81; *The state of...* 1994: 144). Nämä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että kaupunkien ja maaseudun väliset tuloerot eivät ole päässeet riistäytymään käsistä samalla tavoin kuin joissakin Latinalaisen Amerikan maissa.

Alueellisen taloudellisen kehityksen tulevaisuudennäkömät

Ghanan taloudellisen kehityksen alueellinen painopiste muuttuu sen mukaan, miten poliittinen johto kehittää maan vientisektorin rakennetta ja vastaa budjettipoliittisiin haasteisiin. Pääpiirteisään painopiste säilyy eteläisissä maakunnissa, mutta tarkentuu enemmän Ashanti- ja Western Region -maakuntiin sekä etelän kaupunkiin. Kaakao, joka oli pitkään Ghanan tärkein vientituote maailmanmarkkinoilla, on menettänyt asemansa kullalle kulluvalla vuosikymmenellä (*The state of...* 1994: 49). Kaakaonviljelyalueista Ashantin ja Western Regionin tilannetta parantaa entisestään kullantuotannon keskittyminen näihin maakuntiin. Lisäksi viimeaikainen matkailun kasvu (ks. *The state of...* 1994: 49) voi lisätä Guineanlahden rantakohteiden lisäksi vanhan ashanti-kulttuurin keskuksen, Kumasin, kiinnostavuutta. Trooppinen puu ei ole vielä osoittanut saavuttavansa Ghanan alueellisen taloudellisen kehityksen moottorin asemaa. Maan poliittisella johdolla on valmiuksia kehittää maan puunjalostusteollisuutta, joka voi auttaa Central Region -maakuntaa säilyttämään asemansa myös tulevaisuudessa.

Talouden liberalisointi on parantanut kaupunkilaisten taloudellisia, erityisesti mikroyrityksien mahdollisuuksia. Talouspolitiikan interventioilla on pystytty pitämään kaupunkien ja maaseudun välinen juopa suhteellisen kapeana. Siitäkin huolimatta kaupunkikeskuksista on tulossa yhä tärkeämpiä taloudellisen toimeliaisuuden solmukohtia. Köyhyys voi tosin tuntua keskuksissa painostavammalta kuin maaseudulla, mikä on lisännyt kaupunkilaisten suhteellista kurjistumista. Tämä on puolestaan tukenut Rawlingsin vastaisen opposition toimintaa kaupungeissa (Offei-Ansah 1997). Ghanan poliittinen johto voikin kaupunkilaisten suhteellisen kurjistumisen ja poliittisen tyytymättömyyden takia joutua suuntaamaan julkisia hyvinvointipalvelujaan yhä enemmän heidän hyväkseen.

KIRJALLISUUS

Abban, J. B. (1986). The pattern of industries in rural development. *Teoksessa* C. K. Brown (toim.): *Rural development in Ghana*, 159–164. Ghana Universities Press, Accra.

- Amonoo, E. (1986). A strategy for an integrated rural development in Ghana. *Teoksessa* C. K. Brown (toim.): *Rural development in Ghana*, 262–294. Ghana Universities Press, Accra.
- Asibuo, S. K. (1992). Inertia in African public administration: an examination of some causes and remedies. *Africa Development* XVII: 4, 67–80.
- Aubynn, Anthony K. (1996). Sapping the environment? The case for structural adjustment programme (SAP) and its environmental implications for Ghana. *IDS Working Paper* 13/96. University of Helsinki, Institute of Development Studies, Helsinki.
- Bangura, Yusuf (1993). Elections and the transfer of power: lessons of Ghana. *CODESRIA Bulletin* 1/1993, 10–12.
- Callaghy, Thomas M. (1990). Lost between state and market: the politics of economic adjustment in Ghana, Zambia and Nigeria. *Teoksessa* Nelson, Joan M. (toim.): *Economic crisis and policy choice. The politics of adjustment in the third world*, 257–320. Princeton University Press, Princeton.
- Central Bureau of Statistics (1992). Statistical survey. *Teoksessa* *Africa south of Sahara 1992*, 516–517. Europa Publications, Kent.
- Chhibber, Ajay (1992). Exchange reforms, supply responses, and inflation in Africa. *Teoksessa* Goldin, I. & L. A. Winters (toim.): *Open economies: structural adjustment and agriculture*, 125–144. Cambridge University Press, Cambridge.
- Dentu, Emmanuel (1989). GWSC – municipal services are the target. *Africa Economic Digest* 10 (September 1989), 29.
- Fosu, K. Yefi (1992). The real exchange rate and Ghana's agricultural exports. *African Economic Research Consortium, Research Paper* 9. Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, Nairobi.
- Ghana demographic and health survey 1988*. Statistical Services, Accra.
- Ghanaian Times* 15.9.1995, 12. "Liberalising cocoa markets not blessing for 3rd world economies." Accra.
- Gibbon, Peter (1992). Structural adjustment and pressures toward multipartyism in Sub-Saharan Africa. *Teoksessa* Bangura Y., P. Gibbon, & A. Ofstad (toim.): *Authoritarianism, democracy, and adjustment. The Scandinavian Institute of African Studies, Seminar Proceedings* 26, 127–168. The Scandinavian Institute of African Studies, Uddevalla.
- Green, Reginald H. (1987). Ghana: stabilization and adjustment policies and programmes. *WIDER Country Study* 1.
- Huff, David L. & James M. Lutz (1989). Urban spheres of influence in Ghana. *The Journal of Developing Areas* 23: 2, 201–220.
- Human development report 1995*. UNDP, New York.
- Infant, child and maternal mortality study 1992*. Statistical Services, Accra.
- Jonah, Kwesi (1989). Changing relations between the IMF and the government of Ghana 1960–1987. *Teoksessa* Hansen, E. & K. Ninsin (toim.): *The state, development and politics in Ghana*, 94–115. CODESRIA Book Series, London.
- Kapur, Ishan, Michael T. Hadjimichael, Paul Hilbers,

- Jerald Schiff & Philippe Scymczak (1991). Ghana: adjustment and growth 1983–91. *IMF Occasional Paper* 86.
- Leechor, Chad (1994). Ghana: frontrunner in adjustment. Teoksessa Husain, I. & R. Faruqee (toim.): *Adjustment in Africa: lessons from country case studies*, 153–192. The World Bank, Washington, D.C.
- Nabila, J. S. (1986). Rural migration and its implications for rural development in Ghana. Teoksessa C. K. Brown (toim.): *Rural development in Ghana*, 75–89. Ghana Universities Press, Accra.
- Offei-Ansah, Jon (1997). Rawlings benefits from rural crusade. *African Business* 218 (January 1997), 12–13.
- Okonjo, Chukuka (1986). The concept of development. Teoksessa C. K. Brown (toim.): *Rural development in Ghana*, 1–25. Ghana Universities Press, Accra.
- Prospects for the world cocoa market until the year 2005* (1991). UNCTAD, New York.
- Ray, Donald I. (1986). *Ghana: politics, economics and society*. 192 s. Frances Pinter, Exeter.
- Roe, Alan, Hartmut Schneider & Graham Pyatt (1992). *Adjustment and equity in Ghana*. 160 s. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Rothchild, Donald (1991). Ghana and structural adjustment: an overview. Teoksessa Rothchild, Donald (toim.): *Ghana, the political economy of recovery*, 3–20. Lynne Rienner, Boulder.
- Social indicators of development 1995*. The World Bank, Washington, D. C.
- The state of the Ghanaian economy in 1993* (1994). 200 s. University of Ghana, the Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER), Legon.
- Toye, John (1991). Ghana. Teoksessa Mosley, P., J. Harrigan & J. Toye (toim.): *Aid and power. The World Bank & policy-based lending. Volume 2, case studies*, 151–200. Routledge, London.
- Vehnämäki, Mika (1997). Political elite's ideology and economic development in developing countries: the case of Ghana. 199 s. Talusmaantieteen lisensiaatintutkimus. Helsingin kauppakorkeakoulu.
- World tables 1995*. The World Bank, Washington, D.C.
- Yeboah-Afari, Ajoa (1996). 'Double jeopardy' in Accra. *West Africa* 4–10 November 1996, 1718–1719.
- Ziorklui, Emmanuel D. (1993). *Ghana: Nkrumah to Rawlings... a historical sketch of some major political events in Ghana from 1957–1993. Volume one*. 765 s. Em-Zed Books Centre, Accra.