

# UDVIKLINGSLANDENES IMPORT AF FØDEVARER PÅ LANGT OG KORT SIGT

AF ESTER BOSERUP\*

Det antages gerne at udbudselasticiteten for fødevarer i udviklingslandene er lav. Nogle økonomer mener endog at udbuddet er så uelastisk at man må anbefale udviklingslandene at omplacere sig i verdenshandelen: i stedet for at modtage industrivarer i bytte mod eksport af landbrugsvarer burde udviklingslandene — ifølge denne opfattelse — stræbe efter at kunne finansiere en storstilet import af fødevarer med indtægter tjent ved eksport af industrivarer.

Dette råd er vel betænkt for nogle udviklingslande som har nået et relativt fremskredet stade af økonomisk udvikling og har særlig dårlige muligheder for at udvide deres landbrugsproduktion. Men disse lande er kun et fåtal<sup>1</sup>. De fleste udviklingslande — og gruppen af udviklingslande taget under eet — kan opnå en større indkomststigning ved at udvide fødevarerproduktionen nogenlunde i takt med stigningen i fødevarerbehovet og anvende deres eksportindtægter til køb af andre slags varer.

Den udbredte pessimisme med hensyn til vækstmulighederne for landbrugsproduktionen i udviklingslandene hænger sammen med at man, ofte vel uden at gøre sig det klart, ræsonnerer på grundlag af århundredgamle Malthusianske dogmer om årsagerne til befolkningsvækst. Man går ud fra den antagelse, at mulighederne for substitution af arbejdskraft og kapital for jord må være meget begrænsede i udviklingslandene. Det betyder at man uden nærmere undersøgelse akcepterer Malthus' påstand om at befolkningstallet i et givet område er væsentlig bestemt af naturforholdene, således at det er usandsynligt at landbrugsproduktionen kan vokse i takt med yderligere befolkningstilvækst.

I virkeligheden er den nu eksisterende befolkningstæthed i de fleste udviklingslande resultatet af årsager der har liden eller ingen forbindelse med

\* P.t. Deputy Chief, World Bank-FAO Agricultural Mission to Spain, cand. polit. - Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 28. april 1966,

1. For en diskussion af dette spørgsmål i relation til de afrikanske lande, se forfatterens: *Linkages between Industry and Agriculture*. Paper presented to the Symposium on Industrial Development in Africa, CID, United Nations, Jan. 1966.

# UDVIKLINGSLANDENES IMPORT AF FØDEVARER PÅ LANGT OG KORT SIGT

AF ESTER BOSERUP\*

Det antages gerne at udbudselasticiteten for fødevarer i udviklingslandene er lav. Nogle økonomer mener endog at udbuddet er så uelastisk at man må anbefale udviklingslandene at omplacere sig i verdenshandelen: i stedet for at modtage industrivarer i bytte mod eksport af landbrugsvarer burde udviklingslandene — ifølge denne opfattelse — stræbe efter at kunne finansiere en storstilet import af fødevarer med indtægter tjent ved eksport af industrivarer.

Dette råd er vel betænkt for nogle udviklingslande som har nået et relativt fremskredet stade af økonomisk udvikling og har særlig dårlige muligheder for at udvide deres landbrugsproduktion. Men disse lande er kun et fåtal<sup>1</sup>. De fleste udviklingslande — og gruppen af udviklingslande taget under eet — kan opnå en større indkomststigning ved at udvide fødevarerproduktionen nogenlunde i takt med stigningen i fødevarerbehovet og anvende deres eksportindtægter til køb af andre slags varer.

Den udbredte pessimisme med hensyn til vækstmulighederne for landbrugsproduktionen i udviklingslandene hænger sammen med at man, ofte vel uden at gøre sig det klart, ræsonnerer på grundlag af århundredgamle Malthusianske dogmer om årsagerne til befolkningsvækst. Man går ud fra den antagelse, at mulighederne for substitution af arbejdskraft og kapital for jord må være meget begrænsede i udviklingslandene. Det betyder at man uden nærmere undersøgelse akcepterer Malthus' påstand om at befolkningstallet i et givet område er væsentlig bestemt af naturforholdene, således at det er usandsynligt at landbrugsproduktionen kan vokse i takt med yderligere befolkningstilvækst.

I virkeligheden er den nu eksisterende befolkningstæthed i de fleste udviklingslande resultatet af årsager der har liden eller ingen forbindelse med

\* P.t. Deputy Chief, World Bank-FAO Agricultural Mission to Spain, cand. polit. - Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 28. april 1966,

1. For en diskussion af dette spørgsmål i relation til de afrikanske lande, se forfatterens: *Linkages between Industry and Agriculture*. Paper presented to the Symposium on Industrial Development in Africa, CID, United Nations, Jan. 1966.

de latente muligheder for landbrugsproduktion. Det er i de fleste tilfælde landbrugsproduktionen der har tilpasset sig til befolkningens størrelse, og ikke omvendt. Hvor befolkningstætheden af en eller anden grund er blevet stor dyrkes jorden intensivt, ofte med flere afgrøder om året. Hvor befolkningen er spredt, dyrker den jorden ekstensivt, sommetider med overordentlig lange brakperioder ind imellem ganske korte dyrkningsperioder. Både den enkelte families arbejdsindsats i landbruget, dens levestandard og dens forbrugssammensætning har tilpasset sig til den eksisterende befolkningstæthed.<sup>1</sup>

*På langt sigt: hyppigere afgrøder.*

Da dyrkningsmetoderne i landbruget i lande på lave økonomiske udviklingstrin således tilpasser sig til den eksisterende befolkningstæthed kræves der en omlægning af det eksisterende system, når produktionen skal udvides fordi befolkningen vokser. Der må da på et givet areal tages hyppigere afgrøder end før, enten ved at brakperioderne formindskes eller afskaffes eller, hvis dette allerede er sket, ved overgang fra een til flere afgrøder om året. Det glemmes ofte at næsten alle udviklingslande har bedre muligheder for at høste flere afgrøder om året end Nordamerika og Europa med deres koldere klima. Både formindskelsen af brakarealerne og forøgelsen af arealerne med flere afgrøder om året kræver oftest forandringer i sædskifte, gødnings- og vandtilførsel. Kunstgødningens og de moderne vandingsmetoders betydning for udviklingslandenes landbrugsproduktion ligger netop deri at de muliggør hyppigere afgrøder på et givet areal. I litteraturen om økonomisk vækst i udviklingslandene overses ofte mulighederne for at tage hyppigere afgrøder af et givet areal, og dermed undervurderes mulighederne for stigning i landbrugsproduktionen.<sup>2</sup>

Muligheden for at benytte moderne midler, f.eks. kunstgødning og insektdræbende kemikalier, er af stor betydning når afgrøderne skal gøres større og mere hyppige inden for et givet areal, men det må ikke glemmes at den stigende tilgang af arbejdskraft som følger med befolkningsforøgelsen også er en medvirkende faktor. Overgangen til intensiv drift forudsætter investeringer i nivellering, terrassebygning, vandingsystemer, etc. som kan udføres med arbejdskrævende metoder hvis moderne materiel ikke er til rådighed. Der kræves også megen yderligere arbejdskraft til selve den intensive dyrkning af arealerne fordi afgrøderne er hyppigere og skal gødes, vandes og luges. Med andre ord: produktionsudvidelsen foregår ved en

1. Den udvikling af landbrug og øvrige erhverv som fremkommer ved denne tilpasningsproces er nærmere undersøgt i forfatterens *The Conditions of Agricultural Growth*, London 1965.

2. Se for eksempel: Thorkil Kristensen and Associates *The Economic World Balance*, København 1960. Mulighederne for overgang til flerafgrøder og formindskelse af brakarealer nævnes ikke, og de anslåede tal for brakarealer i udviklingslandene er alt for lave.

storstilet substitution af både arbejdskraft og kapital for naturfaktorer, som jord og nedbør.

Ved intensiv udnyttelse af jorden med traditionelle metoder er udbyttet pr. arbejdstime lavt, og intensiv drift kommer derfor først på tale efterhånden som befolkningspresset gør det nødvendigt. Hvor lonarbejde anvendes kommer intensivering kun igang hvis produktionspriserne er høje nok til at betale lønnen for den store ekstra arbejdsindsats. Inderne opdagede dette da de med megen propaganda — men forgæves — forsøgte at få deres bønder til at efterligne den meget arbejdsintensive japanske metode for risdyrkning. Hverken bønderne eller deres arbejdere var vant til en så hård arbejdsbyrde som den de kinesiske og japanske bønder har måttet udholde fordi Kina og Japan har haft større befolkningspres end Indien.

Forskellene i arbejdsindsats ved intensiv og ekstensiv brug af jorden er meget store: Det fremgår af Lossing Bucks banebrydende undersøgelse af kinesisk landbrug for den anden verdenskrig<sup>1</sup> at en familie i de tætbefolkede dele af Kina måtte bruge mindst 5000 arbejdstimer om året for at skaffe sig det fornødne til livets ophold. De foreliggende undersøgelser for Indien tyder på at indiske bønder kan opnå en nogenlunde tilsvarende levestandard med omkring 2000 arbejdstimer pr. familie. I meget tyndtbefolkede egne i Asien og Afrika, hvor lange brakperioder anvendes, kan en familie skaffe sig til livets ophold ved en indsats på mindre end 1000 arbejdstimer om året.

Disse tal viser at hvis regeringen i et udviklingsland vil have befolkningsgrupper der er vant til at bruge ekstensive metoder til at gå over til intensiv drift må den kunne give dem et vist mål af moderne midler til lettelse af arbejdsbyrden. Hvis myndighederne forsømmer at skaffe tilstrækkelig kunstgødning og af frygt for arbejdsløshed viger tilbage for mekanisering i landbruget vil den nødvendige overgang til mere intensiv drift ikke ske. Man kan vist ikke se bort fra at overgangen til mere intensivt landbrug i udviklingslandene er blevet forsinket fordi økonomiske rådgivere fra vestlandene har advaret mod brugen af traktorer og anden mekanisering. Intensiv drift bliver heller ikke gennemført hvis fødevarepriserne holdes så lave, at det er urentabelt at bruge de moderne metoder.

Det er en farlig misforståelse at mekanisering i udviklingslandenes landbrug blot tjener til at formindske beskæftigelsen uden at forøge produktionen. Anvendt på rette vis kan mekanisering i høj grad forøge produktionen. Hvis pumper anvendes til kunstvanding i stedet for håndkraft eller stude, kan man vande langt større arealer og høste dem oftere. Hvis traktorer anvendes, for eksempel til konturpløjning af bakket terræn og bjergskråninger, kan udbyttet forøges og mange flere skråninger kan tages i brug, og når

1. L. Lossing Buck: *Land Utilization in China*, Shanghai 1937, vol III.

traktorer erstatter trækdyrene kan store foderarealer frigøres til anden produktion. Det sidste er vigtigt i egne, hvor der må holdes mange trækdyr, thi pløjningen må af klimatiske grunde foregå inden for et ganske kort tidsrum, og udnyttelsesgraden for trækdyrene bliver derfor lav. I Indien må selv store landbrugsejendomme holde et par stude for hver fem hektar.

Foderbalancen i udviklingslandene kan forbedres ikke alene ved at trækdyr erstattes med traktorer, men også ved moderne metoder til forbedring af naturlige græsgange og ved at brakarealer overgår til produktion af foderafgrøder. Men det forudsætter, at man afskaffer eller moderniserer systemet med fælles græsgange som berøver bonderne motivet til at forbedre græsgange eller producere foder i markerne. Der mangler i udviklingslandene forståelse for betydningen af en omlægning af fodersystemet, selv om den franske agronom René Dumont har gjort meget for at sprede ideen om en »foderrevolution«.

Det har ikke været hensigten med ovenstående betragtninger at give det indtryk, at der ingen vanskeligheder er forbundet med at fremskynde tempoet i landbrugets forbedring i udviklingslandene. Alle de nævnte foranstaltninger kræver investering og er tidkrævende. På grundlag af det hidtil anførte kan der derfor ikke drages konklusioner om korttidstendensen i udviklingslandenes importbehov for fødevarer. Vi kan blot drage den konklusion at den vidtsprede pessimisme med hensyn til langtidsudsigterne for selvforsyning med fødevarer er svagt begrundet. Skønt befolkningen i mange udviklingslande utvivlsomt vil fordobles eller tredobles før fødselskontrollen sætter ind for alvor, så er der ingen grund til at vente at udviklingslandene skal blive storimportører af fødevarer.

#### *Befolkningsvækst og befolkningstæthed.*

Ved bedømmelsen af udsigterne for produktionsudvidelse er det først og fremmest kapitalbehovet ved overgang til mere intensive dyrkningssystemer der interesserer. Som regel vil kapitalbehovet ved en produktionsudvidelse af given størrelse være større jo højere befolkningstætheden er i det pågældende udviklingsland, thi i tætbefolkede lande vil som regel de driftsomlægninger allerede være foretaget, som kræver relativt lille kapitalinvestering for en produktionsudvidelse af given størrelse. Vi må derfor vente, at det er særlig svært for tætbefolkede lande at skaffe den fornødne kapital til udvidelse af landbrugsproduktionen når befolkningen vokser stærkt. Når man vil sammenholde den forventede stigning i behov for fødevarer med den sandsynlige vækstrate for landbrugsproduktionen, og altså udsigterne for fødevarerimport til udviklingslandene, bør man derfor skelne mellem tæt- og tyndtbefolkede lande.

Vækstraten i fødevarerbehovet i udviklingslandene er bestemt dels af befolkningsudviklingen og dels af den kvantitative og kvalitative forbedring

af fødevarerforsyningen som følger med den økonomiske vækst *per capita*. Lad os begynde med vækstraten for befolkningen.

Ifølge FN's nyeste skøn ventes en fordobling af verdens befolkning fra 1960 til år 2000. Forskellene fra land til land i den forventede vækstrate er højst interessante fra vort synspunkt. De høje stigningsrater — mellem to og tre procent — som sædvanligvis nævnes i debatten om »befolkningsekspllosionen«, forekommer i de tyndtbefolkede områder i Latinamerika, Afrika og Sydøst-Asien. For Indien og Pakistan anslås den årlige stigningsrate for resten af århundredet derimod til et noget lavere tal, nemlig 1,9 procent. Det tilsvarende tal for Kina er kun 1,2 procent.<sup>1</sup>

Forventningen om en ret svag vækstrate for den kinesiske befolkning bygger naturligvis på det forhold at der allerede føres en kraftig befolkningsbegrænsende politik. Der opfordres energisk til sene ægteskaber; forslagene om den passende giftemålsalder for kvinder varierer fra 22 til hele 28 år, medens gennemsnitsalderen indtil for nylig var 19½ år.<sup>2</sup> Hvad vigtigere er: det fastslås at to børn pr. ægteskab bør være ikke minimum men norm. Tre børn må være et maksimum, som kun nås i specielle tilfælde. Den officielle begrundelse for at børnetallet bør holdes nede er ønsket om at kvinderne kan have erhvervsarbejde og dog have tid til familie- og fritidsliv. Men begrundelsen er jo mindre vigtig. Det afgørende er at under et autoritært system som det kinesiske må det ventes at en sådan propaganda, understøttet af moderne teknik for børnebegrænsning, ret hurtigt kan blive effektiv selv i landdistrikterne.

Også den indiske regering er indstillet på at sprede brugen af de nye og meget effektive anti-konceptionelle midler, men under det mindre autoritære regime må man vente at de udbredes meget langsommere end i Kina. Alligevel skønner FN, som nævnt, at befolkningen vil stige mindre i Indien end i de tyndtbefolkede lande hvor regeringerne, som naturligt er, interesserer sig langt mindre for fødselskontrol. FN's skøn stammer iøvrigt fra 1963 og tager således ikke hensyn til de vigtige tekniske fremskridt på fødselskontrollens område som er sket siden da.

#### *Forbruget af animalske levnedsmidler.*

Hvis det skal blive alvor med den økonomiske udvikling i de tilbagestående lande kræves der jo ikke alene en stigning i udbuddet af levnedsmidler i takt med befolkningsforøgelsen, men også en kvantitativ og kvalitativ forbedring af føden i takt med stigningen i gennemsnitsindkomster. Hvor stor

1. J. D. Durand: »World Population Estimates«, afhandling nr. 289 to the U.N. World Population Conference in Beograd, 1965.

2. Roland Pressat: »Etat présent et avenir de la population chinoise«, afhandling nr. 90 til den ovennævnte konference.

en årlig stigning i landbrugsproduktionen er nødvendig for at dække dette behov?

På dette område har velmenende mennesker gjort meget til at give offentligheden et falsk indtryk. For at give kraft til propagandaen for fødevarehjælp har de overdrevet det rent kaloriemæssige underskud som udviklingslandenes befolkning lider under. Colin Clark har taget til orde mod dette og rettet skarpe angreb på FAO for at overvurdere kaloriebehovet og i nogle tilfælde undervurdere produktionen i forsvar for den påstand at halvdelen af verdens befolkning sulter.<sup>1</sup> Efter at kritikken er sat ind har FAO, som nævnt af Clark, forkortet listen over lande for hvilke de anfører kalorieforbrug. Af de udviklingslande der nu medtages har nogle kalorieoverskud fordi en del føde går til spilde. Blandt landene med kaloriedeficit er underskuddet næsten altid mindre end 10 procent.<sup>2</sup>

Kalorieunderskuddet i udviklingslandene er naturligvis koncentreret hos den fattigste del af befolkningen: landarbejdere, småbønder og små håndværkere. Det er først når indtægtsstigningen som følger med den økonomiske udvikling når alle medlemmerne af disse grupper at vi kan vente at se kaloriemangelen forsvinde helt i udviklingslandene. Det er derfor en meget langsom proces. Selv i udviklingslande hvor der måtte være ti procent kalorieunderskud i dag, må man regne med at den årlige stigning i landbrugsproduktionen der kræves til den nødvendigvis langsomme udryddelse af dette deficit kun er en brøkdel af en procent.

Det der betyder noget for udvidelsen af landbrugsproduktionen er derfor dels befolkningsvæksten og dels den kvalitative forbedring af føden, først og fremmest den overgang fra vegetabiliske til animalske fødevarer der finder sted når indtægterne stiger. Denne forbrugsomlægning tager fart såsnart middelklassen i byerne bliver talrigere og får bedre indtægter. Det er derfor et vigtigt problem for den økonomiske politik i udviklingslandene at tage stilling til denne forbrugsomlægning: bør den betragtes som en nødvendig og ønskelig forbedring af ernæringsstandarden eller skal den betragtes som en luksus, der så vidt muligt bør undgås?

Ernæringseksperterne er efterhånden kommet bort fra at betragte den europæisk-amerikanske forbrugsstruktur med dens store vægt på animalsk protein som den eneste forsvarlige. Man er blevet klar over at en række billige vegetabiliske fødevarer kan erstatte de animalske proteiner. Sojabønner er en af disse varer og heri ligger vel en stor del af forklaringen på at den kinesiske befolkning ikke, som ofte antaget, er alvorligt fejlnærret.<sup>3</sup>

1. Se Colin Clark and Margaret Haswell: *The Economics of Subsistence Agriculture*, London, 1964, kapitel 1.

2. FAO, *The State of Food and Agriculture 1965*, p. 74.

3. Se Colin Clark, anf. skr. Se også Rich. Ege: *U-landenes ernæringsproblemer*, udg. af Mellemfolkeligt Samvirke, 1965.

Efter at man er blevet klar over at forskellige vegetabiliske stoffer kan erstatte de animalske proteiner er megen forskning sat ind på at fremskaffe billige »beskyttende« fødevarer som kan anvendes for eksempel i skolebepisning i udviklingslandene. »Incaparina« er navnet på eet sådant middel, baseret på bomuldsfrø, der allerede er i brug i Mellemamerika.

Hvis vi antager at det i en ikke for fjern fremtid bliver muligt at opnå en ernæringsmæssigt tilfredsstillende forbrugssammensætning i udviklingslandene uden en stor forbrugsforskydning fra vegetabilisk til animalsk føde, så er udsigterne for at landbrugsproduktionen kan følge befolkningsforøgelsen jo adskilligt bedre, især i de mest tætbefolkede udviklingslande som dårligt kan afse meget store arealer til foderproduktion. Problemet om at formindske befolkningens præference for animalsk føde vil derved komme i forgrunden.

Dette problem tegner sig meget forskelligt i forskellige udviklingslande. I lande hvor også overklassen har et lavt forbrug af animalsk føde er der mindre pres for stigende forbrug af animalske produkter når indtægterne stiger, end i lande hvor det altid har været skik at de der havde råd til det havde et stort forbrug af kød eller mælk. Befolkningstilvæksten vil medføre prisforskydninger og dermed samhørende forbrugsforskydninger mellem landbrugsprodukterne, med relativ prissstigning og forbrugsnedgang for de produkter der er mindre egnede til intensivt landbrug. Disse forbrugsforskydninger kan få et større omfang hvis de understøttes af egnede regeringsindgreb både med hensyn til produktion og priser. I tætbefolkede udviklingslande hvor den totale produktionsstigning i landbruget viser sig utilfredsstillende vil regeringerne før eller siden blive tvunget til at gøre brug af sådanne diskriminerende foranstaltninger mod visse landbrugsprodukter, specielt de mest »jordkrævende« animalske produkter. Det er derfor mindre interessant at beregne det fremtidige behov for fødevareproduktion i udviklingslandene på grundlag af indkomstelasticiteter for efterspørgselen der bygger på erfaringer om faktiske forbrugsforskydninger under ganske andre omstændigheder.

Mulighederne for påvirkning af forbrugssammensætningen må altså tages i betragtning ved udarbejdelsen af skøn over de fremtidige behov og de høje stigningsprocenter for behovet som ofte nævnes kan da blive reduceret til tal som synes mere realistiske når de konfronteres med produktionsmulighederne. Kina, med lav stigningstakt for befolkningen og en autoritær styreform kan måske klare sig med en årlig stigning i landbrugsproduktionen på omkring 2 procent over de næste 30 år, medens Indien med en noget højere befolkningsstigning og stor respekt for tilvante forbrugsvaner, specielt hvad mælkeforbrug angår, antagelig kræver over 3 procent årlig stigning i



landbrugsproduktionen i den samme periode.<sup>1</sup> Nogle af de tyndtbefolkede lande vil kræve væsentlig højere vækstrater, men de har også bedre muligheder for at opnå store stigninger i produktionen.

*Forsømmelser i landbrugspolitikken.*

Der er jo en tilsyneladende modsigelse mellem de forholdsvis optimistiske langtidsperspektiver for selvforsyning med fødevarer som her antydes, og den kendsgerning at et betydeligt antal udviklingslande med Indien og Kina i spidsen i de senere år har meldt sig på verdensmarkedet for levnedsmidler som aftagere af meget store kvanta. Modsigelsen skyldes at der ovenfor har været gjort den stiltiende antagelse at udviklingslandene ville føre en landbrugspolitik der var egnet til at fremskynde produktionen, hvilket er en forudsætning som hidtil ikke kan siges at have holdt stik i ret mange udviklingslande. I nogle tilfælde, for eksempel i en del afrikanske lande, kan man endog tale om en mangel på interesse for landbrugsudviklingen.

Det er umuligt her at gå ind på landbrugspolitikken i alle dele af den underudviklede verden, og jeg indskrænker mig derfor til at tage de to største lande, Kina og Indien, som eksempler.

Den kinesiske regering synes at have haft en fast tillid til at blot der gennemførtes jordreformer ville det hele gå af sig selv. De private jordejere erstattedes med kollektivbrug, men der blev ikke sat ind med foranstaltninger til at forøge landbrugsproduktionen på kort sigt. Der iværksattes ganske vist store programmer for træplantning og store flodopdæmningsprojekter, men sådanne investeringer giver først resultater efter mange års forløb.

Først da levnedsmiddelsituationen udviklede sig til en akut krise blev politikken lagt om. Nu sættes mange kræfter ind på at udvide produktionen

1. Det skulle vel ikke være umuligt for den indiske regering at holde forbrugsstigningen for animalske produkter nede hvis den i stedet for at propagandere for øget forbrug af mælk og æg gik over til en ernæringspolitik der fremmer produktion og forbrug af billige, beskyttende vegetabiliske fødevarer. Man må håbe at den indiske regering vil slå ind på denne vej da det er dyrt at drive mælkeforbruget i vejret i et land hvor der ikke er efterspørgsel efter oksekød, og det ville jo gøre landbrugsproblemets løsning endnu sværere hvis man valgte den udvej også at sætte ind på at få befolkningen til at opgive sine fordomme mod at spise kød.

Den rationelle langtidsløsning er at reducere den indiske kvægbestand, hvilket bliver muligt når man kan erstatte stude med traktorer og elektriske pumper. De meget omtalte golde køer som holdes i live af religiøse hensyn udgør kun en lille del af bestanden, sammenlignet med antallet af køer der er nødvendige som avlsdyr i produktionen af stude. I 1954 ansloges det at ca. 5 millioner køer som gav mere end et kilo mælk om dagen var værd at holde for mælkens skyld, andre 4 millioner var fuldstændig golde, mens de resterende 45 millioner køer var nødvendige som avlsdyr fordi landbruget er baseret på brug af stude til pløjning og overrislingsanlæg. (*Human Nutrition vis-à-vis Animal Nutrition in India*, Indian Council of Agricultural Research, New Delhi, 1954).

ved hjælp af hurtigt virkende investeringer. Der iværksættes jordforbedringer i stor stil, og det areal der tilsås flere gange årligt udvides i hurtigt tempo. Der lægges vægt på at bygge industrier der kan producere godning, pumper til vandtilførsel og andre fornødenheder til landbruget. Både selve landbruget og de industrier der producerer for landbruget har nu prioritet i planlægningen.<sup>1</sup>

Kina har i de senere år købt en del korn på verdensmarkedet, men dette betragtes utvivlsomt som noget ganske ekstraordinært og der sigtes mod atter at blive selvforsynende med fødevarer. Siden der sættes kraftigt ind både for at hæve landbrugsproduktionen og for at begrænse fødselstallet synes det ikke umuligt at landbrugsproduktionen vil kunne holde trit med stigningen i efterspørgslen. Risikoen for at det slår fejl ligger først og fremmest i faren for at oprustning og krigshandlinger skal forstyrre både landbrugsproduktionen og den civile industriproduktion. Men skulle der komme en ernæringskrise af den grund er det jo ikke sandsynligt at den lader sig afhjælpe med tilførsler fra verdensmarkedet. Det er derfor næppe realistisk at regne med Kina som en stor, permanent importør af landbrugsprodukter. Det udelukker naturligvis ikke lejlighedsvis køb i år hvor Kina har en dårlig høst og ønsker at undgå en stærk udtømming af beredskabslagre.

Lad os nu vende os til Indien og først se på årsagerne til den nuværende levnedsmiddelkrise. Denne hænger sammen med en lagerpolitik i Indien som man lidt skarpt kunne karakterisere som økonomisk *brinkmanship*. De klimatiske udsving i den indiske landbrugsproduktion er så store at det er nødvendigt at holde store lagre for at undgå forsyningskriser. Erfaringerne om høstsvingninger fra år til år peger mod nødvendige stødpudelagre ti-tyve gange så store som de der var tilstede ved den nuværende krises begyndelse. Allerede for en halv snes år siden var spørgsmålet om international hjælp for at muliggøre større kornlagre i Indien under diskussion. Der kom imidlertid aldrig noget ud af disse diskussioner, antagelig fordi man betragtede de amerikanske overskudslagre som en tilstrækkelig sikkerhed. Man gjorde sig ikke klart at det er umuligt med kort varsel at flytte store mængder korn fra Amerika til tørkeramte distrikter i Indien.

Den nuværende krise i Indien må ses på baggrund af den almindelige tendens for landbrugsproduktionen til at sakke agterud i forhold til efterspørgslen efter fødevarer. Denne tendens har Indien, som nævnt, tilfælles med adskillige andre udviklingslande. Hvis man uden videre fortolker dette som et resultat af manglende elasticitet i disse udviklingslandes landbrugsproduktion, risikerer man dog at forveksle årsag og virkning: Nogle af eksportlandene, specielt USA, har gjort en aktiv indsats for at skaffe aftagere

1. Se W. F. Wertheim: *Recent Trends in China's Population Policy*, afhandling nr. 435 til U.N. World Population Conference in Beograd 1965.

til deres overskudsproduktion af landbrugsvarer. Adskillige regeringer i udviklingslandene har akcepteret tilbudene om billige eller gratis leverancer, selvom de måske nok i nogle tilfælde var klar over at det kunne virke hæmmende på deres egen landbrugsproduktion.

Her i Europa våger landbrugerne jo over at regeringerne ikke tillader import af fødevarer der kan produceres i landet selv. Det kan derfor være svært at forstå at regeringerne i udviklingslandene kan have en helt modsat politik. Men vi har den paradoksale situation at landbruget i Europa, skønt det omfatter et lille mindretal i befolkningen, har stor politisk indflydelse, medens landbruget i udviklingslandene som regel har ringe politisk indflydelse skønt landbrugerne i disse lande udgør befolkningens flertal. I udviklingslandene er det som regel bybefolkningen — et lille mindretal — der har den politiske indflydelse. Det er derfor fristende for regeringer i udviklingslandene at tage mod tilbud om billige eller gratis fødevarer som kan hjælpe til at holde leveomkostningerne i byerne nede. Selvom de skulle være opmærksom på at deres importpolitik kan svække landbrugets interesse for overgang til mere intensiv drift, behøver det ikke at afholde dem fra at fortsætte med denne politik.

Den nævnte forskel i politisk struktur mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene kan hjælpe til at forklare paradokset: eksport af landbrugsvarer fra industrilandene til landbrugslandene. Både overskudsproduktionen af landbrugsvarer i industrilandene og underskuddet i produktionen af fødevarer i udviklingslandene hænger sammen med de forskellige politiske styrkeforhold. Af hensyn til landbrugets interesser fører industrilandene en landbrugspolitik der opmuntrer til overproduktion, medens mange udviklingslande af hensyn til bybefolkningens — kortsigtede — interesse fører en økonomisk politik der ikke giver tilstrækkelig tilskyndelse til investering i landbruget og til mere intensiv udnyttelse af jorden. Der er en tendens i den danske debat om udviklingslandene til at hæfte sig ensidigt ved problemerne om strukturændring (jordreform) og mentalitetsændring i landbruget. Disse strukturformer er unægtelig vigtige forudsætninger for overgang til mere intensiv brug af jorden; men man bør ikke overse de andre aspekter af landbrugspolitikken.

#### *Nye signaler i landbrugspolitikken.*

Hvis hovedårsagen til at det i mange udviklingslande er gået for langsomt med landbrugsudviklingen skal søges i regeringernes lidet vellykkede politik på dette område, må man jo spørge om der er nogen særlig grund til at antage at landbrugspolitikken i udviklingslandene vil blive bedre i fremtiden. Mit svar på dette spørgsmål er at der synes at være tegn på en ændret indstilling i visse udviklingslande og — hvad der er mindst lige så vigtigt —

der er tegn på en ændret indstilling hos udviklingslandenes rådgivere, både i øst og vest.

Omlægningen af landbrugspolitikken i Kina har allerede været nævnt. Den har virkning ikke alene i Kina selv, men i de udviklingslande hvor regeringen henter råd og forbillede i Kina. Når Kina sætter udviklingen af landbruget i højsædet og vælger en industrialiseringstype der er anlagt på at støtte landbrugsudviklingen kan det ikke undgå at gøre indtryk på mange politikere rundt omkring i udviklingslandene som hidtil har anset det for god socialistisk udviklingspolitik at samle alle kræfter om industriopbygningen og lade landbruget passe sig selv.

Antallet af udviklingslande der henter råd i USA er langt større end antallet der henter råd i Kina, og den nyeste udvikling i amerikansk tænkning om udviklingsproblemer er derfor mere udslagsgivende. Amerikanerne har ligesom kineserne et stort antal landbrugsrådgivere ude i udviklingslandene, men den amerikanske indstilling til landbrugspolitikken i udviklingslandene har været ambivalent, fordi amerikanerne ikke kunne bestemme sig til hvilken relativ vægt de skulle lægge på hensynet til salg af overskudsvarer og på ophjælpning af landbrugsproduktionen i udviklingslandene. Det ser ud til at amerikanerne nu indser at der står altfor meget på spil i udviklingslandene til at de kan undlade at bidrage i fuldt mål til fremme af udviklingslandenes egen landbrugsproduktion. Der er omsider ved at blive taget alvorlige skridt til at ophjælpe gødningsproduktionen i udviklingslandene; der fremhæves nu stærkt fra amerikansk side at fødevarerhjælp kun skal gives til lande der samtidig gør deres bedste for at udvide deres egen produktion; og det understreges at fødevarerhjælp skal have en form der ikke hæmmer modtagerlandets egen indsats. Hvordan man skal sikre det sidste er stadig et uløst spørgsmål, men det er et fremskridt at det indrømmes at fødevarerhjælpen har været medvirkende til at holde produktionsstigningen nede.<sup>1</sup>

Hvis man nu fra amerikansk side er indstillet på at sætte store ressourcer ind på at ophjælpe landbrugsproduktionen i udviklingslandene vil virkningerne ikke udeblive. Der er et så skrigende behov for jordforbedringsarbejder og for regulering af vandtilførselen i praktisk talt alle udviklingslande at leverancer af materiel med teknisk assistance i brugen af det kan få stor virkning. Dette gælder i de tyndbefolkede lande der ofte mangler arbejdskraft til at gennemføre sådanne arbejder, med mindre der stilles moderne materiel til rådighed. Men det gælder også i de tætbefolkede områder som ikke har råd til selv at finansiere de store arbejder der kræves for at holde trit med befolkningstilvæksten.

1. En af de amerikanske økonomer, der taler med mest vægt om udviklingsproblemer, Edward S. Mason, skrev allerede i 1963: »The availability of U.S. food surpluses on a grant basis may lead to a rate of importation seriously damaging to domestic agricultural development«. (*Scientific American's* særnummer om »Technological and Economic Development«).

*Teknikermangel som flaskehals.*

Hvis jeg har ret i at vi står overfor en vending til mere aktiv landbrugs-politik i udviklingslandene, så vil mangelen på kvalificeret personale sikkert vise sig som den flaskehals som mest hæmmer væksten.

Alt hvad der har med landbrug at gøre har lav prestige i udviklingslan-dene — bortset fra det rent passive at eje jord. Og da der hidtil har været ydet en ret ringe indsats på landbrugets område har kun få unge valgt at blive uddannet til landmænd, landbrugsrådgivere eller administratorer på landbrugsområdet. De der har valgt landbruget er sjældent de bedste, men snarere de som har haft mindst chance for at komme ind i mere ansete fag. Hvis en større indsats skal igang på landbrugsområdet vil man derfor møde den vanskelighed at der er for få og for dårligt kvalificerede folk på alle niveauer. Der vil da blive bud efter udenlandske teknikere, men forholdene er så forskellige fra land til land at anvendelsen af udenlandsk personale er endnu mere problematisk på landbrugsområdet end på andre områder.

Da det tager tid at hæve antallet af teknikere må man regne med at det tidstab man har lidt ved at forsømme landbrugsområdet vil mærkes et godt stykke ud i fremtiden. Der er derfor grund til at vente at mange udviklings-landes planer for udvidelse af landbrugsproduktionen vil støde på vanskelig-heder, så det bliver nødvendigt at fylde huller i fødevarerforsyningen ved import af fødevarer.

*Korttidsudsigter for eksport til udviklingslandene.*

De importbehov der skyldes mangel på kvalificeret personale og andre vanskeligheder vil sikkert omfatte ikke blot vegetabiliske, men også animal-ske produkter. Som ovenfor nævnt ledsages den økonomiske udvikling gerne af en stærk stigning i efterspørgslen efter animalske produkter.

En udvidelse af den animalske produktion er imidlertid en langsom proces ikke mindst for kvægprodukterne. Man har set i de senere år at sydeuropæiske lande under stærk økonomisk vækst måtte supplere deres egen produktion med indførsel af animalske produkter, fordi deres land-brugsproduktion, trods den hastige vækst, ikke tilstrækkeligt hurtigt tilpasses det nye forbrugsmønster. Det er mest sandsynligt at sådan import af ani-malske produkter bliver midlertidig, dels fordi udviklingslandets egen land-brugsproduktion bliver omstillet på mere animalsk produktion og dels fordi stigningstakten i forbruget ender med at flove af når et højere niveau er nået for befolkningens store flertal. I mellemtiden er det muligt at andre udviklingslande er indtrådt i det stadium hvor deres landbrug har svært ved at følge med forbrugsudviklingen for animalske produkter. Der skulle således vedblive at være visse afsætningsmuligheder, men til stadig skiftende markeder.

Den kreds af udviklingslande der kan komme på tale som midlertidige

aftagere af animalske produkter er ikke nødvendigvis begrænset til de udviklingslande som er forholdsvis rigest eller har den hurtigste vækst. Som nævnt vil de fattige, tætbefolkede udviklingslande antagelig blive tvunget til at tage forholdsregler for at begrænse forbrugsstigningen for animalsk føde og eventuelt også holde igen med produktionen. En forbrugsbegrænsende politik er imidlertid ikke nem at gennemføre, og det er ikke usandsynligt at indflydelsesrige forbrugergrupper i byerne sommetider vil have held til at gennemtvunge import af animalske fødevarer i perioder hvor regeringspolitikken fører til underforsyning eller stærkt stigende priser. Midlertidig import af kød kan desuden blive nødvendig for at forhindre at pludselige og midlertidige prisstigninger fører til en uønsket reduktion af kvægbestanden ved ekstraordinære slagtninger.

Af disse forskellige grunde er det muligt at udviklingslandene kommer til at betyde mere som ordinære købere af animalske produkter end som aftagere i forbindelse med sociale projekter på gavebasis. Interessen for at bruge udviklingshjælp til erhvervelse af animalske produkter må ventes at dale efterhånden som produktionen af vegetabiliske substituter for de animalske proteiner kommer igang, så at skolebespisning og lignende foranstaltninger kan forsynes billigere med sådanne nye produkter.

I de sidste år har den stigende efterspørgsel efter fødevarer til brug i udviklingslandene gjort et godt indhug i overskudslagrene af fødevarer i eksportlandene. Hvis teknikermangel og andre hæmninger for hurtig produktionsudvidelse medfører at mange udviklingslande endnu i en længere periode forbliver stærkt afhængige af import, er det nærliggende at spørge om vi står foran en ny fase i verdenshandelen med fødevarer. Denne handel foregik jo i årene efter den anden verdenskrigs afslutning under et vist efterspørgelsespres, men siden Koreakrigens afslutning har den været under indflydelse af de stigende overskudslagre. Når der ikke er flere overskudslagre at tage af kommer vi ind i en ny periode hvor eksportlandene må fremme deres egen produktion hvis de vil fortsætte at yde udviklingshjælp i form af fødevarer. Vi véd at udbudselasticiteten i eksportørlandene er høj, men alligevel kan den nye situation næppe undgå at påvirke landbrugs- og eksportpolitikken i disse lande. Den allerede omtalte ændring i den amerikanske indstilling til landbrugspolitikken i udviklingslandene må vel ses på denne baggrund.