

B O G A N M E L D E L S E R

Harry G. Johnson: Economic Policies Towards Less Developed Countries. Allen and Unwin, London 1967. 279 sider. Pris 18 sh.

Allerede i sin tætte lille bog fra 1965, *The World Economy at the Crossroads*, var Harry G. Johnson inde på udviklingslandenes og udviklingshjælpens særlige problemer. Hvad dengang blev antydnet i et meget kort rids er i den nu foreliggende bog udviklet både i dybden og i bredden; samtidig optager bogen stof fra forskellige vigtige artikler Johnson i det sidste par år har offentliggjort, om beskyttelsens og toldunionernes teori, om reform af det internationale pengesystem, og om toldpræferencer.

Et gennemgående træk i bogens diskussion af de forskellige former for bistand – råvareaftaler, toldpræferencer, kapitalhjælp o.s.v. – er ønsket om at hjælpen ydes i en så direkte og åbenlys form som muligt, uden maskering som kommersielle lånetransaktioner eller som markedsordninger for bestemte varer. Sådant maskering ønskes ofte af modtagerlandene, af den forståelige grund at etiketten »hjælp« derved kan undgås, og lignende hensyn kan gælde i de udviklede lande; men resultatet bliver let at hjælpen får en mindre effektiv form end ellers ville være muligt. Forfatteren ønsker derfor at se de mere eller mindre »bløde« statslån til udviklingslandene afløst af simple tilskud, uden renter og tilbagebetaling, og om muligt uden bindinger af nogen art. Helst så han spørgsmålet om udviklingshjælpens fordeling på modtagerlande og på projekter afgjort under modtagerlandenes eget ansvar, i en forhandling mellem dem indbyrdes og med de udviklede lande som en gruppe. Forfatteren har dog ingen illusioner om vanskelighederne ved et sådant arrangement efter Marshall-planens

mønster: »Udviklingslandene ville blive tvunget til at vurdere hinandens økonomiske politik og økonomiske præstationer med kolde hjerner og hårde hjerter, thi det ville være deres egne penge de disponerede over. I de første faser ville et sådant system nok føre til bitre stridigheder og til en forringelse af udviklingslandenes resultater; men i det længere løb ville den opdragende virkning være af vældig værdi til forbedret brug af hjælpen og af udviklingsplanlægningen i det hele taget« (s. 126).

Medens Johnson således ønsker at give modtagerlandene ansvaret for anvendelsen af hjælpen, for valg af investeringsprojekter o.s.v., vil han på den anden side have hjælpens samlede omfang bestemt i en dialog hvor giverlandene kan stille deres betingelser m.h.t. modtagerlandenes økonomiske politik. Han har især et godt øje til udviklingslandenes valutakurser, og gang på gang gives det ind med skeer at udviklingslandenes uvilje mod at devaluere tvinger dem til i ly af importrestriktioner at opbygge en kostbar import-substituerende produktion, med ressourcer som kunne have været bedre anvendt til eksportproduktion. Foruden ren valutakurs-fetichisme ser forfatteren i de overvurderede valutaer et forsøg fra udviklingslandenes side på at udnytte den monopolmagt de måtte have på de traditionelle eksportvarer. Dette i og for sig legitime og forståelige formål kunne imidlertid nås på mere effektiv måde ved passende specifikke eksportskatter.

I de såkaldte giverlande vil der nok være almindelig enighed med Johnson's stærke beklagelse af udviklingslandenes tilbøjelighed til at holde deres valutaer overvurderet. Der vil være mindre enighed om det han har at sige om udviklingsplanlægning i al almindelighed. I et kort – alt for kort – afsnit (s. 69 f.) opregnes velkendte betragt-

B O G A N M E L D E L S E R

Harry G. Johnson: Economic Policies Towards Less Developed Countries. Allen and Unwin, London 1967. 279 sider. Pris 18 sh.

Allerede i sin tætte lille bog fra 1965, *The World Economy at the Crossroads*, var Harry G. Johnson inde på udviklingslandenes og udviklingshjælpens særlige problemer. Hvad dengang blev antydet i et meget kort rids er i den nu foreliggende bog udviklet både i dybden og i bredden; samtidig optager bogen stof fra forskellige vigtige artikler Johnson i det sidste par år har offentliggjort, om beskyttelsens og toldunionernes teori, om reform af det internationale pengesystem, og om toldpræferencer.

Et gennemgående træk i bogens diskussion af de forskellige former for bistand – råvareaftaler, toldpræferencer, kapitalhjælp o.s.v. – er ønsket om at hjælpen ydes i en så direkte og åbenlys form som muligt, uden maskering som kommersielle lånetransaktioner eller som markedsordninger for bestemte varer. Sådant maskering ønskes ofte af modtagerlandene, af den forståelige grund at etiketten »hjælp« derved kan undgås, og lignende hensyn kan gælde i de udviklede lande; men resultatet bliver let at hjælpen får en mindre effektiv form end ellers ville være muligt. Forfatteren ønsker derfor at se de mere eller mindre »bløde« statslån til udviklingslandene afløst af simple tilskud, uden renter og tilbagebetaling, og om muligt uden bindinger af nogen art. Helst så han spørgsmålet om udviklingshjælpens fordeling på modtagerlande og på projekter afgjort under modtagerlandenes eget ansvar, i en forhandling mellem dem indbyrdes og med de udviklede lande som en gruppe. Forfatteren har dog ingen illusioner om vanskelighederne ved et sådant arrangement efter Marshall-planens

mønster: »Udviklingslandene ville blive tvunget til at vurdere hinandens økonomiske politik og økonomiske præstationer med kolde hjerner og hårde hjerter, thi det ville være deres egne penge de disponerede over. I de første faser ville et sådant system nok føre til bitre stridigheder og til en forringelse af udviklingslandenes resultater; men i det længere løb ville den opdragende virkning være af vældig værdi til forbedret brug af hjælpen og af udviklingsplanlægningen i det hele taget« (s. 126).

Medens Johnson således ønsker at give modtagerlandene ansvaret for anvendelsen af hjælpen, for valg af investeringsprojekter o.s.v., vil han på den anden side have hjælpens samlede omfang bestemt i en dialog hvor giverlandene kan stille deres betingelser m.h.t. modtagerlandenes økonomiske politik. Han har især et godt øje til udviklingslandenes valutakurser, og gang på gang gives det ind med skeer at udviklingslandenes uvilje mod at devaluere tvinger dem til i ly af importrestriktioner at opbygge en kostbar import-substituerende produktion, med ressourcer som kunne have været bedre anvendt til eksportproduktion. Foruden ren valutakurs-fetichisme ser forfatteren i de overvurderede valutaer et forsøg fra udviklingslandenes side på at udnytte den monopolmagt de måtte have på de traditionelle eksportvarer. Dette i og for sig legitime og forståelige formål kunne imidlertid nås på mere effektiv måde ved passende specifikke eksportskatter.

I de såkaldte giverlande vil der nok være almindelig enighed med Johnson's stærke beklagelse af udviklingslandenes tilbøjelighed til at holde deres valutaer overvurderet. Der vil være mindre enighed om det han har at sige om udviklingsplanlægning i al almindelighed. I et kort – alt for kort – afsnit (s. 69 f.) opregnes velkendte betragt-

ninger om det spild og den ineffektivitet som følger med detaljerede restriktioner i et samfund baseret på privat virksomhed. Men forfatteren synes uden videre at forudsætte at restriktionssystemet uundgåeligt ledsager forsøg på statslig planlægning for økonomisk vækst; det er en påstand som kunne have fortjent en mere grundig og nuanceret diskussion.

Dette er dog det eneste punkt hvor forfatteren, efter anmelderens skøn, slipper for let fra det. Bogen er ellers præget af stor grundighed i argumentationen og alsidig belysning.

De fire første kapitler læses med stor interesse, men er dog nærmest en optakt til det som utvivlsomt er bogens *pièce de résistance* nemlig kap. V-VI der handler om udviklingslandenes eksport, dels af de traditionelle varer (kap. V) og dels af industrivarer (kap. VI). Især det sidstnævnte kapitel må fremhæves som et originalt og vigtigt bidrag til det problem om toldpræferencer som var et hovedpunkt på den første UNCTAD-konference. Johnson's gennemlysning af dette problemkompleks vil nok sætte sit præg på diskussionen om toldpræferencer på den tilstundende UNCTAD-konference nr. 2.

Forslaget om at de udviklede lande skulle tilstå udviklingslandene toldpræferencer for industrivarer blev fremlagt for UNCTAD med en begrundelse der nærmest fremstillede kravet som en naturlig forlængelse af det almindelige opdragelses-argument. Denne begrundelse finder Johnson svag; han tvivler i det hele taget om at opdragelsesargumentet har den relevans i udviklingslandene som man ofte antager: »For intet andet økonomisk fænomen er der et sådant misforhold mellem mængden af udokumenterede påstande og mængden af empirisk verifikation«. Og selv om man ville antage at egentlige *infantindustry* betingelser eksisterer, så er et produktionssubsidie, som ikke forvansker de relative forbrugerpriser, en mere egnet form for beskyttelse, som ofte påvist. Kun hvis en subsidieordning er politisk uigennemførlig kan en beskyttelsestold anbefales, og en præferenceordning

ved indførsel til de udviklede lande kan kun blive tredjebedste anbefaling, idet den vanskeligt kan gennemføres på en måde som tillader et rationelt valg af de industrier der skal beskyttes (s. 182 ff.).

Skønt Johnson således forkaster den begrundelse hvormed kravet om præferencer blev ført frem i Prebisch-rapporten til UNCTAD, ender hans udførlige og meget givende diskussion af præferenceproblemet dog med en nærmest positiv stillingtagen, med begrundelse i to hovedbetragtninger. Før det første vil han have præferencerne bedømt som det de er, nemlig som en nyttig form (omend måske ikke den bedst tænkelige) for tilvejebringelse af en forøget strøm af bistand til udviklingslandene. Denne mere nøgterne betragtning indebærer at man undlader at hægte kravet op på opdragelsesargumentet, og derved bliver det muligt at placere præferencerne mere rationelt, nemlig på de vareområder (f.eks. metervarer) hvor udviklingslandene allerede har vist en evne til at eksportere, snarere end på formodede *infantindustries*. Endvidere kan man under den nævnte synsvinkel se bort fra unødvendige krav om at alle eller dog et stort antal udviklede lande nødvendigvis skal være med i en præferenceordning; dette krav bunder nemlig i den protektionistiske misopfattelse at toldnedsættelser normalt indebærer et nationalt offer som kræver gensidighed, i det foreliggende tilfælde at alle er med. Ligeledes kan man se bort fra kravet om at de præferencer et givet land yder nødvendigvis skal udstrækkes til alle udviklingslande. Det er nemlig logisk uholdbart at forlange at en ordning hvis formål er at diskriminere skal gøre dette på ikke-diskriminerende måde: »Hjælpeydelse til udviklingslandene kan ikke være bundet af et princip om gensidighed og ej heller af et princip om ikke-diskrimination. Det burde være muligt . . . inden for GATT at tillade de medlemslande som ønsker det at give præferencer efter behag til de udviklingslande som de ønsker at hjælpe« (s. 199).

Den anden betragtning som ligger bag Johnson's trods alt positive indstilling til

kravet om toldpræferencer er en overbevisning om at præferencer (især hvis de ydes på betingelse af at det land der skal nyde præference fører en realistisk valutakurspolitik) virkelig kan batte noget som en stimulan for industriel vækst i udviklingslandene. Dette indtryk har han fået ved at betragte de såkaldte effektive beskyttelsessatser til forskel fra de nominelle toldsats. Allerede i *The World Economy at the Crossroads* spiller begrebet effektiv beskyttelse en hovedrolle, og i den ny bog følges denne idé op med stor energi. Den effektive beskyttelsessats er den grad af beskyttelse som tolden giver en given produktionsproces. (Antag for største simpelheds skyld at råvaren for en given færdigvare er toldfri og at færdigvaren kan købes udefra til det dobbelte af den medgåede råvares pris, men er belagt med en værditold på 15 pct., så er den effektive beskyttelse af forarbejdningen 30 pct. En generel formel gives s. 170). Tabeller over nominelle og effektive toldsats (s. 174 ff.) godtgør at de effektive satser gennemgående er så høje at de må betyde en meget væsentlig hindring for udviklingslandenes eksport til de udviklede lande, selv efter en ganske vellykket Kennedy-runde. F.eks. angives som gennemsnit af Fællesmarkedets ydre toldsats for de i tabellen optagne grupper af forbrugsvarer en effektiv sats på 31 pct. mod en nominal sats på kun 18 pct. (Tallene gælder situationen før Kennedy-rundens resultat).

Johnson betragter den effektive toldsats på en forarbejdelsesproces som en ganske ny opdagelse. Den blev, siger han, »første gang påpeget i den akademiske litteratur af en kanadisk økonom, professor Clarence Barber«. Uden at forklejne denne indsats som dateres til 1955 må man nævne at det står ganske tydeligt hos Jens Warming (*Danmarks Erhvervs- og Samfundsliv*, 1930, s. 273).

Det skulle være fremgået af det sagte at Johnson's ny bog er af største interesse for alle økonomer der giver sig af med udviklingsproblemer.

Mogens Boserup*

* Lektor ved Københavns Universitet.

Kenneth E. Boulding: Economic Analysis. Vol I - II. 4. udgave. Harper and Row, New York 1966. 720 + 280 sider.

Bouldings snart klassiske lærebogssystem, hvis første udgave er fra 1941, er nu ti år efter sidste omarbejdelse udkommet i en ny to binds udgave.

Udbudet af amerikanske lærebøger i økonomi øges ganske kraftigt i disse år, og den heraf følgende skærpede konkurrence kommer ofte til udtryk i en stærkt varieret typografi som indramning for flerfarvede figurer og tabeller. Denne udvikling har ikke sat sig spor i *Economic Analysis*, som anvender en mere traditionel opsætning med kapitlerne inddelt i afsnit med korte, indholdsdekkende overskrifter.

Det karakteristiske for fremstillingsformen er den ringe anvendelse af formaliseringer, som udelukkende er henvist til nogle få, matematiske appendix; derimod florerer grafiske fremstillinger og geometriske ræsonnementer, idet metodens essentielle todimensionalitet søges omgået på alle tænkelige måder. Man kan diskutere om indlæringen af stoffet lettest sker ved jonglering med liniestykkerne *OA*, *PM* o.s.v. – som oftest udlagt i en tekst anbragt på bagsiden af figuren – end ved anvendelse af elementære funktioner støttet af en enkel figurfremstilling. Boulding foretrækker imidlertid figurer med mange kurver og projektionslinier og op til flere snese navngivne punkter. Denne fremstillingsform stiller i hvert fald store krav til forelæserens tegnekundskaber.

Economic Analysis, som er vokset fra udgave til udgave, er nu på 1.000 sider, hvilke efter det genoptrykte forord til 1. udgave »contains about enough material for (two half-years courses)«. Dette skal næppe tages bogstaveligt; i hvert fald vil den normale polit være flere semestre inde i sit 2. dels studium, før han har dækket et tilsvarende stofområde. Selv om en direkte sammenligning med det nuværende pensum i nationaløkonomi for politter derfor ikke er rimelig, skal der dog i det følgende drages visse sammenligninger hertil med det