

OM BESKÆFTIGELSESPROBLEMER I UDVIKLINGSLANDENE

Af KJELD PHILIP*

1. Hos os kan man definere en arbejdsløs som en person, der er uden beskæftigelse, og som er rede til at påtage sig lønnet arbejde på sædvanlige vilkår. Det karakteristiske hos os er, at enten beskæftiges lønarbejderne i det overenskomstmæssigt fastlagte antal timer og får taritmæssig løn, eller også arbejder de slet ikke og modtager da en arbejdsløshedsunderstøttelse. Vi har opgørelser over de arbejdsløse, og vi anser disse opgørelser for at være omtrent rigtige. Foruden lønarbejderne har vi de mange selvstændige, landbrugere, detailhandlere, håndværkere etc., hvis arbejdsindsats er ubestemt, men som vel i reglen, målt i timer/år, snarere er større end mindre end lønmodtagernes, men alt i alt næppe særligt afvigende.

I udviklingslandene er det karakteristiske, at de egentlige lønmodtagere er få – de udgør sjældent mere end 5 % af befolkningen – at mange – selvstændige såvel som lønmodtagere – er – frivilligt eller ufrivilligt – deltidbeskæftigede, underbeskæftigede, har store sæsonmæssige svingninger i antallet af arbejdstimer/uge. Den effektive arbejdstid/år for de beskæftigede er ofte meget ringe. I Afrika synes blandt subsistenslandbrugere og blandt landbrugere med lidt cash crop den typiske arbejdstid at være på 700-1000 timer/år. I Indien-Pakistan anslås tallene til at være ca. 300 timer/år højere. Til sammenligning kan anføres, at i Europa i dag er normal arbejdstid for en arbejder ca. 1900 timer/år; ved århundredskiftet var det knap 3000 timer og i mellemkrigsperioden ca. 2400 timer om året.

Årsagen til det lave antal timer i udviklingslande må nok blandt andet søges i, at under en subsistensøkonomi meget ringe udvalg af goder nås omtrent fuld behovstilfredsstillelse ved en sådan beskeden indsats af arbejde. Det ændres så snart landsbyen inddrages i pengeøkonomien. En anden årsag til den ringe arbejdsindsats er, at den ensidige kost giver ernærings sygdomme, svækket modstandskraft imod infektionssygdomme, hvilket alt sammen fører til nedsat lyst og små muligheder for en større arbejdsindsats. Dette ændres ikke umiddelbart ved områdets inddragen i pengeøkonomi.

* Professor, formand for Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde.

OM BESKÆFTIGELSESPROBLEMER I UDVIKLINGSLANDENE

Af KJELD PHILIP*

1. Hos os kan man definere en arbejdsløs som en person, der er uden beskæftigelse, og som er rede til at påtage sig lønnet arbejde på sædvanlige vilkår. Det karakteristiske hos os er, at enten beskæftiges lønarbejderne i det overenskomstmæssigt fastlagte antal timer og får taritmæssig løn, eller også arbejder de slet ikke og modtager da en arbejdsløshedsunderstøttelse. Vi har opgørelser over de arbejdsløse, og vi anser disse opgørelser for at være omtrent rigtige. Foruden lønarbejderne har vi de mange selvstændige, landbrugere, detailhandlere, håndværkere etc., hvis arbejdsindsats er ubestemt, men som vel i reglen, målt i timer/år, snarere er større end mindre end lønmodtagernes, men alt i alt næppe særligt afvigende.

I udviklingslandene er det karakteristiske, at de egentlige lønmodtagere er få – de udgør sjældent mere end 5 % af befolkningen – at mange – selvstændige såvel som lønmodtagere – er – frivilligt eller ufrivilligt – deltidbeskæftigede, underbeskæftigede, har store sæsonmæssige svingninger i antallet af arbejdstimer/uge. Den effektive arbejdstid/år for de beskæftigede er ofte meget ringe. I Afrika synes blandt subsistenslandbrugere og blandt landbrugere med lidt cash crop den typiske arbejdstid at være på 700-1000 timer/år. I Indien-Pakistan anslås tallene til at være ca. 300 timer/år højere. Til sammenligning kan anføres, at i Europa i dag er normal arbejdstid for en arbejder ca. 1900 timer/år; ved århundredskiftet var det knap 3000 timer og i mellemkrigsperioden ca. 2400 timer om året.

Årsagen til det lave antal timer i udviklingslande må nok blandt andet søges i, at under en subsistensøkonomi meget ringe udvalg af goder nås omtrent fuld behovstilfredsstillelse ved en sådan beskeden indsats af arbejde. Det ændres så snart landsbyen inddrages i pengeøkonomien. En anden årsag til den ringe arbejdsindsats er, at den ensidige kost giver ernærings sygdomme, svækket modstandskraft imod infektionssygdomme, hvilket alt sammen fører til nedsat lyst og små muligheder for en større arbejdsindsats. Dette ændres ikke umiddelbart ved områdets inddragen i pengeøkonomi.

* Professor, formand for Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde.

Det er karakteristisk for landbrugets underbeskæftigelse, at den er stærkt sæsonbetonet. Målinger synes dog at vise, at selv i den travleste tid kommer den typiske arbejdsindsats ikke op over ca. 5 timer/dag.

Det typiske for landdistrikterne er underbeskæftigelse for de fleste, for byerne en blanding af fuld beskæftigelse, underbeskæftigelse og arbejdsløshed.

I byerne har man dels (1) en moderne sektor med lønnet arbejdskraft, der typisk formodes at arbejde 48 timer/uge (ca. 2400 timer/år), dels (2) en traditionel sektor, som omfatter markedshandelen, dele af detailhandelen, gadehandelen, den lokale transportsektor, det traditionelle byggeri, en række håndværk, servicefag. Dette sæt præges af familieforetagender, hvor ingen får løn, men alle er samarbejdende og har ikke blot arbejdet, men normalt også forbruget i fællesskab. Inden for denne gruppe finder man alle overgange fra meget stor til yderst ringe arbejdsindsats. Det almindeligste er dog en meget ringe arbejdsindsats. Der findes dog også sådanne virksomheder, der anvender lønnet arbejdskraft; denne lønnes normalt med under tarifmæssig løn, undertiden langt under, har i reglen lang arbejdstid. Meget store dele af dette område karakteriseres ved yderst ringe arbejdsindsats.

For de arbejdende i byerne må vi således sondre mellem følgende forskellige grupper af muligheder:

(1) Den arbejdende har lønarbejde i den moderne sektor til tarifmæssig løn, typisk 48 timer/uge.

(2) Den arbejdende har lønarbejde i den traditionelle sektor, som regel til under tarifmæssig løn, 48-60 timer/uge.

(3) Arbejderen bliver optaget i en familiearbejdende gruppe, ingen løn, men andel i gruppens forbrug, arbejdstid yderst varierende, i mange tilfælde meget kort.

(4) Den arbejdende etablerer sig som selvstændig, f.eks. ved markedshandel, lokal transport el.lign., som regel meget kort effektiv arbejdstid, men ofte meget lang tids ophold på arbejdspladsen, ventende på kunder.

(5) Han er helt uden arbejde, arbejdsløs. Da der normalt ingen arbejdsløshedsunderstøttelse gives, foreligger denne mulighed kun for dem, der har adgang til at blive underholdt ad anden vej. Hvor vi opfatter de arbejdsløse som hørende til samfundets ringest stillede, er dette ikke tilfældet i udviklingslande, hvor arbejdsløshed er et indicium for, at der i alt fald er visse økonomiske reserver til stede.

Med til billedet hører, hvad man med nogen betænkelighed kan kalde »storfamilietraditionen«, d.v.s. at man i forbruget hjælper hinanden. Omkring de bedre indkomstnydere samler sig en kreds af mindre gode. Dette muliggør, at en del kan klare sig, skønt de tjener under livsminimum.

I den moderne sektor er man enten beskæftiget i normal tid eller slet ikke

beskæftiget. De egentlig arbejdsløses tal anses for at være stigende. For Afrikas og Asiens byer sættes tallet ofte til 20-30 % af voksne mænd; men disse tal er behæftede med meget store fejl; i virkeligheden kender vi ikke de arbejdsløses tal.

Den, der ikke kan finde arbejde i den moderne sektor, og som ikke vælger at være arbejdsløs, må enten vandre tilbage til landet, søge optagelse i en familievirksomhed eller etablere sig som selvstændig, hvilket ifølge sagens natur næsten kun kan ske i erhverv, hvor etablering er mulig uden eller næsten uden kapital, eventuelt – men kun, hvor der er veletableret pengeudlånerservice – uden ret megen egenkapital. Det er ikke tilfældigt, at i Afrika, hvor pengeudlånerservice er så lidet udviklet, er det typiske blandt de overfyldte områder markedspladsen. I Østen, hvor mange kan låne penge fra pengeudlånere, kan investeringen være i kørsel med cykelrickshaws, undertiden taxikørsel.

Dårlig beskæftigelsessituation, som hos os giver sig udslag i arbejdsløshed, giver sig hos dem udslag i en række andre virkninger, der er omend ikke helt ukendte hos os, så dog i nutiden af ringe betydning: (1) Nedsat afvandring fra landbruget, muligvis tilbagevandring, (2) overfyldning i familievirksomheder og (3) blandt de små selvstændige og følgelig nedsat effektiv arbejdstid for alle, d.v.s. både de nye, der er kommet ind i disse områder, og de gamle, der har været der forud, (4) villighed til at arbejde under tariffen eller den lovbestemte minimalløn.

Beskæftigelsessituationen måles derfor ikke alene eller først og fremmest ved antallet af arbejdsløse, men fuldt så meget ved antallet af små selvstændige og ved disses mangel på effektiv arbejdstid o.s.v.

Det fremgår af det foregående, at man meget vel på én gang kan have stigende arbejdsløshed og forøget indsats af arbejdskraft målt i antal timer/år. Vandrer en mand ind fra landsbyen, hvor han f.eks. har arbejdet 1000 timer om året, til byen, hvor der arbejdes 50 uger à 48 timer eller 2400 timer/år, men hvor han måske får 20 %'s arbejdsløshed, får han til trods for arbejdsløsheden et arbejde på ca. 1900 timer/år. Han skal have næsten 60 %'s arbejdsløshed for at arbejde kortere tid, end han gjorde i landbruget.

Det bør i øvrigt i denne forbindelse erindres, at det i Afrika og Asien først og fremmest er mændene, der vandrer; de har i landbruget en langt ringere arbejdsindsats målt i timer/år end kvinderne. Det kan derfor næsten ikke undgås, at der bliver en større total arbejdsindsats, når kvinderne bliver tilbage i landbruget, og mændene vandrer ind til byerne.

Hvad er i øvrigt arbejdsløshed? I trediverne havde hos os en fuldt beskæftiget ca. 2400 arbejdstimer/år (50 uger à 48 timer); dengang udgjorde de arbejdsløse ca. 20 % af de arbejdendes tal. Hermed reduceredes den gennemsnitlige indsats pr. arbejder pr. år til godt 1900 timer. I dag har

en typisk arbejder ligeledes lidt over 1900 timer/år (47 uger à 41 timer). Den gennemsnitlige arbejdsindsats, vi dengang karakteriserede som alle tiders værste arbejdsløshed, benævnes i dag som fuld beskæftigelse.

Arbejdsløsheden er i stor omfang en følge af nye arbejdsformer. Ved lønarbejde betaler det sig bedst for arbejdsgiveren at beskæftige folk i en normal arbejdstid på f.eks. 48 timer/uge eller længere. Og de beskæftigede er vel gennemgående interesserede i det samme. Denne arbejdstid træder i stedet for familierarbejde, hvor alle har arbejdet så længe, som der var arbejde til, i reglen langt mindre, måske blot 15 timer/uge. Arbejdstiden for de beskæftigede tredobles måske, men i stedet for en tidligere tids udbredte underbeskæftigelse bliver en del arbejdere totalt arbejdsløse. I og med, at der skal betales timeløn i stedet for familievirksomhedens andel i forbruget, ændres arbejdslønnen fra at være en fast omkostning til at blive en variabel. I familievirksomheden nærmer de variable omkostninger sig til at være nul. Dette kan føre til meget lang arbejdsdag, men også til meget kort. Man vinder intet ved at afskedige en mand, når man alligevel skal underholde ham.

Der er en forbindelse mellem arbejdsløshed og urbanisering. Befolkningerne vokser med 2½-3 % pr. år. Det synes typisk for mange udviklingslande, at bybefolkningerne vokser med ca. 6 % om året, de store byer noget mere, de små noget mindre. Regner vi med, at ca. 10 % af befolkningerne bor i byerne – i tropisk Afrika er det noget mindre, i Asien som regel noget mere – betyder det, at befolkningerne i landdistrikterne vokser med 2-2½ % om året. Trods stor afvandring skal således størstedelen af befolkningsoverskuddet i mange år fremover finde beskæftigelse i landdistrikterne. Skulle byerne absorbere det hele befolkningsoverskud, skulle de vokse med 25-30 % pr. år, hvilket turde være åbenbart umuligt. At folk skal beskæftiges i landdistrikterne betyder ikke nødvendigvis, at det skal ske ved landbrug. Man må regne med en stærk vækst i foretagender, som uden at være landbrug har en tilknytning til landbruget, f.eks. kaffetørrier, tea-factories, bomuldsspinderier, vognmandskørsel o.s.v. Selv under forudsætning af, at ikke-landbrug vil vokse stærkt i landdistrikterne, regner man alligevel med en forøgelse af antallet af landbrugere med 1½-2 % p.a. Denne vækstrate vil efterhånden, men meget langsomt, aftage.

Hos os vil man ofte betegne arbejdsløshed som et monetært fænomen, hvorved man mener, at man ved pengepolitiske eller finanspolitiske foranstaltninger kan bekæmpe arbejdsløsheden. I udviklingslandene må den først og fremmest betegnes som noget strukturelt. Den er en følge af moderniseringsprocessen. Man kan foretage visse ændringer i denne, således som det nærmere omtales i det følgende, og dermed formindske ulemperne, måske endda få indrettet moderniseringsprocessen således, at den hurtigere

fører til forhøjet levestandard og samtidig undgår dele af arbejdsløsheden. Men, man løser ikke disse landes beskæftigelsesproblemer blot ved en anden pengepolitik.

Med dette skal ikke være sagt, at monetære forhold er helt uden betydning for beskæftigelsen. Kapitaltilførsel i meget store mængder pr. indbygger kan skaffe fuld beskæftigelse. Lande som Kuwait og Libyen, hvor man gennem olieindkomsterne tilvender sig enorme mængder kapital udefra og i øvrigt har meget små befolkninger, synes ingen arbejdsløshed at have. Men selv de »fattigere« olielande, såsom Iran og Irak, har betydelig arbejdsløshed. At tilføre kapital i sådanne mængder, at arbejdsløsheden forsvinder, ligger for udviklingslandene i almindelighed ganske uden for det muliges grænser.

En eventuel beskæftigelsespolitik må sætte ind fortrinsvis med andre midler end de rent monetære.

2. Udviklingslandene karakteriseres ved, at der råder en *dual economy*.

Der er dels den moderne sektor, karakteriseret ved lav rente f. eks. udenlandsk finansiering (10 % ?), lån fra development corporations (2 % ?, 10 % ?) eller fra landets banker (10 % ?) og efter deres forhold høje, til dels meget høje lønninger. Den er endvidere karakteriseret ved, at arbejdstiden er ca. 48 timer/uge. Når hensyn tages til effektiviteten af de nationale arbejdere, til, at man ofte må have en betydelig ekstra bemanning, fordi mange ofte udebliver fra arbejdet, til at moderne maskineri forlanger i al fald nogen kvalificeret arbejdskraft, til at man ikke sjældent må anvende amerikansk/ europæisk arbejdskraft til det mest kvalificerede arbejde, er lønudgifterne ofte ikke radikalt lavere end i Europa.

Ved siden heraf har vi den traditionelle sektor, karakteriseret ved vanskelige lånevilkår; enten foreligger der ingen muligheder for lån, eller man må henvende sig til pengeudlånere, der vel ofte forlanger 60-120 % p.a. Man har meget lave lønninger; man beskæftiger familie eller stammefrønder, der ofte vil være villige til at arbejde for næsten ingenting imod at kunne deltage i familiens forbrug.

Med i billedet hører, at i den traditionelle sektor har man adgang til kapital til helt forskellig rente efter, om kapitalgenstandene kan produceres i virksomheden eller ikke. Anvender en underbeskæftiget landbruger sin og sin husstands arbejdskraft til af egne materialer at forarbejde redskaber til sit landbrug, bygge sig en bolig eller avlsbygninger, jævne jorden til en lokalvej, sker dette på en måde til renten nul. Bortset fra at holde fri har arbejdskraften ingen alternative anvendelsesmuligheder. Skal man derimod købe kapitalgoder udefra, er den rente, man må regne med, pengeudlånerens eller, hvis han selv måtte have likvide midler, den rente, hvortil han kunne udlåne, hvis han selv etablerede sig som pengeudlåner. Renten er således lav for

visse kapitalgoder, men høj for andre, hvad selvsagt ikke sikrer den bedst mulige anvendelse af kapitalen.

Også dette moment vanskeliggør overgangen fra den traditionelle til den moderne sektor. Man kan ved egen arbejdsindsats måske udvide en virksomhed som traditionel, f.eks. rydde skov; men karakteristisk for den moderne sektor er det, at den anvender kapitalgoder såsom maskiner, kunstgødning, kraftanlæg, som umuligt kan produceres af en ejer i hans overflødig tid.

På grund af, at de to sektorer har adgang til produktionsfaktorer til helt forskellige priser, og hver sektor har et sæt dyrere og et sæt billigere produktionsfaktorer end den anden, kan de eksistere ved siden af hinanden. De kan imidlertid kun eksistere samtidigt i medfør af, at de anvender forskellig teknik.

Mange har undret sig over, at en *dual economy* kan holde sig over længere perioder. Dette er imidlertid under de økonomiske vilkår, der råder i udviklingslandene, ikke så mærkværdigt. I de få store, ofte udenlandsk ejede virksomheder anvender man kapitalintensive metoder, kombineret med ringe anvendelse af arbejdskraft; man søger at samle sig en lille stab af velkvalificerede og relativt højtlønnede arbejdere. På den anden side har man den traditionelle sektor, der alene har adgang til det lokale »kapitalmarked«, hvor renten måske også er 10 %, men ikke p.a., men i stedet pr. måned. Disse virksomheder har rig adgang til billig, ofte endda overordentlig billig arbejdskraft. Resultatet bliver stærkt arbejdsintensive metoder med yderst ringe anvendelse af kapital.

Hvad der skulle nedbryde denne *dual economy*, skulle være tendenser til overgang for arbejdere og kapital mellem de to grupper. Sådanne tendenser er imidlertid meget svage. Den fremmede kapital tør ikke løbe risikoen ved at arbejde på det lokale marked, hvor dens muligheder for at få lån tilbagebetalt i øvrigt også ville være langt ringere, end tilfældet er for de lokale pengeudlånere. De store foretagender har ingen muligheder for at søge ud på det store »grå« arbejdsmarked og har i øvrigt næppe nogen interesse heri. Følgen er, at en sådan *dual economy* kan fortsætte årti efter årti.

Men de to sektorer påvirker hinanden. Goderne fra den moderne sektor kan blive hårde konkurrenter for visse produktioner i den traditionelle, tvinge indkomster og lønninger ned i disse. Dens indkomsttagere kan melde sig som forbrugere af visse goder fra den traditionelle (mad, service etc.). Der skabes således bevægelser inden for den traditionelle sektors dele, og der kan opstå betydelige indkomstforskelle. Medens delingen i en moderne og en traditionel sektor vil kunne holde sig i princippet til evig tid på grund af manglende muligheder for produktionsfaktorerne til at trænge ind på det andet markeds område, er det tilsvarende ikke tilfældet mellem den traditionelle områdes forskellige dele. Betaler det sig bedre at være i transport-

sektoren end at være landbruger, sker der overgang til det første. Men i visse tilfælde virker traditioner, såsom kastedeling, til at præservere en tidligere tids erhvervsdeling og dermed hindre overgang.

Vi får da, at påvirkningen mellem traditionel og moderne sektor består i, at visse produktioner får hård konkurrence; der kan her opstå betydelig nød blandt de grupper, der ikke længere kan klare sig i konkurrencen med de nye varer. Der kan imidlertid også opstå en efterspørgsel efter produkter fra den traditionelle sektor, nemlig på områder, hvor den moderne sektor i al fald indtil videre ikke er i stand til at konkurrere. Eksistensen af den moderne sektor fører således til store forskydninger inden for den traditionelle sektor. En anden følge af opsplittelsen i de to sektorer er, at der næsten ingen overgang finder sted fra »underskoven« af små traditionelle virksomheder til den moderne sektor. Virksomhederne i den sidste etableres af udlændinge eller af indlændinge fra første færd som moderne. Den hos os så typiske vækst fra en-mands- eller få-mandsvirksomheder til storvirksomheder kendes således næsten ikke.

I dag er den moderne sektor således i visse henseender en »enklave« i deres økonomi. Den beskæftiger en ubetydelig procentdel af befolkningen (i Østafrika vel 1 à 2 %, i Indien og Pakistan lidt mere), men den påvirker arbejdsvilkårene langt ind i den traditionelle sektor.

Medens man, så længe man nøjes med at anvende ord som dyr og billig, kan sige noget generelt om alle udviklingslande for så vidt angår kapitalrente og løn, ligger forholdene anderledes for jordens vedkommende. I mange udviklingslande er jordpriserne i almindelighed lave. Tradition for jords overgang fra den ene generation til den næste kan imidlertid bevirke, at jord ikke kan købes. Imidlertid kan visse former for jord meget vel være særdeles dyr. Grunde, der egner sig til industri, d.v.s. jordstykker ved jernbanespor, skibskaj, med forsyning af vandafløb etc., kan være få og dyre. Ofte vil sådanne grunde ikke være i fri handel, men kan kun købes fra det offentlige. Også dette kan virke bevarende for en dual economy. Virksomheder, de stærkeste, kan forhandle sig til disse velbeliggende grunde. De traditionelle virksomheder har ingen muligheder for at få de til disse grunde knyttede faciliteter og hæmmes herved i deres mulighed for at vokse fra det traditionelle område ind i det moderne.

Det karakteristiske for mange udviklingslande er således meget ringe bevægelighed af produktionsfaktorerne mellem de forskellige sektorer.

Til sikring af fuld beskæftigelse og optimal udnyttelse af arbejde, kapital og jord er det imidlertid af største betydning, at der er fri bevægelighed for produktionsfaktorerne, således at de kan blive beskæftiget, hvor det betaler sig bedst. En af de vigtigste opgaver for udviklingslandene må være at skabe sådanne markeder for produktionsfaktorerne.

I dag bliver meget af den udefra kommende kapital beskæftiget i virk-

somheder, hvor kapitalens udbytte er lavt sammenlignet med, hvad kunne opnås i andre sektorer, der imidlertid ikke har adgang til dette »billige« kapitalmarked. Grundbetingelsen for, at et kapitalistisk system kan fungere, er, at kapitalen til stadighed søger hen, hvor dens produktivitet er højest; denne betingelse fungerer kun yderst ufuldkomment i udviklingslandene. Dette er tilfældet, uden at der i stedet er sat de socialistiske samfundssystemers reguleringer, der tjener lignende formål.

Det opsplittede kapitalmarked i udviklingslandene fører til, at investeringer, der fra en privatøkonomisk synsvinkel kan være lønnende, ikke falder sammen med de investeringer, der forøger nationalproduktet mest. Man oplever da i udviklingslandene, at den faktor, der føles mest knap, kapitalen, samtidig er den, hvor den for en kapitalistisk økonomi fungerer nødvendige forudsætning, en effektiv markedsmechanisme, der sikrer, at anvendelsen af produktionsfaktorerne i alle anvendelser sker på en sådan måde, at samme marginale produktivitet opnås, ikke fungerer.

Det skift i opfattelsen, man kan konstatere fra 60'erne til 70'erne, fra at lægge hovedvægten på udvikling af industrien til at lægge den på *rural development*, er et udslag af denne tankegang. I industrien har udbyttet af en vis kapitalindsats været ringe sammenlignet med, hvad det kan blive i det kapitalfattige landbrug og i de til landbruget knyttede virksomheder.

Heller ikke markedet for arbejdskraften er for fuldkomment. Lønninger i statens tjeneste og minimallønninger for det private næringsliv, lønregler, der kun holdes af en lille kreds af arbejdsgivere, har mange steder opdelt arbejdsmarkedet i flere forskellige lag, hvor omtrent samme arbejdsindsats lønnes helt forskelligt. Også dette er uheldigt ud fra ønsket om at maksimere produktionen. Forskellene er dog langt mindre end for kapitalrentens vedkommende.

Medens den traditionelle sektor karakteriseres ved stort forbrug af arbejdskraft og ringe af kapital, er det karakteristisk for den moderne, at den bruger meget af det, der i landet er så stor mangel på, kapital, og kun bruger lidt af det, der er overflod af, arbejdskraft.

Det kan diskuteres, om det ikke er for stor en forenkling kun at sondre mellem en moderne og en traditionel sektor. Der er selvsagt mellemformer. Men stort set falder næringsvirksomhederne i to grupper: Enten har de adgang til at låne i banker eller lignende og kan følgelig anvende kapital til en rimelig rente, eller de har ikke denne adgang. Den sidste gruppe af virksomheder må da enten klare sig med de kapitalgenstande, de selv kan producere, eller de må søge til pengeudlånere og betale de renter, der nu en gang gælder på dette marked med det resultat, at produktionsprocessen må blive meget kapitalekstensiv.

3. Opgaven må være at bringe hele deres økonomi til at blive en enheds-

økonomi. I den internationale konkurrence må de udnytte de muligheder, deres billige produktionsfaktorer (jord, ufaglært arbejdskraft), giver dem. Den nuværende moderne sektor gør kun dette i meget beskedent omfang.

Dette kan hensigtsmæssigt diskuteres under tre overskrifter: Skabelsen af et fælles kapitalmarked, valget af den mest hensigtsmæssige teknik, valget af de mest hensigtsmæssige industrier. Disse problemkredse er stærkt indflettede i hinanden.

(1) En af 70'ernes hovedopgaver må blive at skabe egentlige kapitalmarkeder i udviklingslandene.

Kapitaloverførslerne til udviklingslandene har hidtil bidraget til at skabe et opsplittet kapitalmarked. De private overførsler er næsten undtagelsesløst gået til enkelte udvalgte investeringer i den moderne sektor. Projektbinding har ofte bundet lånene til anvendelse i den moderne sektor. Købsbindingen til långiverlandene fører til indkøb af kapitaludstyr til moderne industrier. Hvis lånene i stedet gives til landbrugsbanker, kooperative banker, hvis hovedformål er at udvikle den traditionelle sektor, ville man i alt fald bidrage noget til at udligne renteforskelle i modtagerlandene.

For at skabe fuld beskæftigelse er det vigtigt, at alle produktionsfaktorer aflønnes efter deres marginale produktivitet. Afkaster kapital en rente på f.eks. 15 % i den moderne sektors industrielle del, medens man faktisk låner penge til 100 % p.a. i den traditionelle sektor, er det økonomisk rigtigt at anvende den knappe kapital i den sidste sektor, ikke i den første.

I den sidste tid er der begyndt en diskussion, om man ikke ved investeringer i stedet for at regne med de aktuelle priser på arbejde og kapital burde anvende såkaldte skyggepriser, *shadow-prices*. Ved beregning af sammensætningen af produktionsfaktorer skulle man da gå ud fra sådanne skyggepriser på kapital og arbejde, der vil give fuld beskæftigelse til produktionsfaktorerne.

Noget sådant kan lade sig gøre ved offentlige investeringer, herunder ved investeringer finansieret udefra, f.eks. af Verdensbanken. Det er klart, at skulle man anvende skyggepriser, får man en mere arbejdsintensiv og en mere kapitalekstensiv teknik, der ville give en større GNP. Resultatet ville blive en teknik, der langt lettere kunne efterlignes af en entreprenør uden adgang til privilegeret marked.

Inden for den private industri kan man ikke forvente, at investeringer kan ske efter skyggepriser, men kun efter faktiske priser. Kan man lede den udefra kommende kapital ind på den traditionelle sektors kapitalmarked, vil man få en bedre allokering af kapital. Det kan blive en vigtig opgave for bistand at organisere et egentligt kapitalmarked og at sørge for, at den udefra kommende kapital fortrinsvis ledes til dette marked.

Det anføres ofte som en ulempe ved ydelsen af statslån, at de binder modtagerne til at købe i giverlandene. Som årsag til, at dette skulle være en

ulempe, nævnes, at leverandørerne udnytter situationen og forlanger »for høje« priser. En overgang var det moderne at tale om 20 % for høje priser, hvor man så ellers vidste det fra. Det er imidlertid slet ikke dette, der gør binding betænkelig, set fra modtagerens synsvinkel. Det betænkelige består i, at binding til køb i giverlandet næsten tvinger modtagerne over i at anvende kapitalen i den moderne sektor.

(2) Den »mest hensigtsmæssige teknik« kan defineres som den teknik, som under anvendelse af al vor nyeste viden med de på stedet gældende priser på produktionsfaktorerne bringer omkostningerne ned på et minimum. Med høje renter og lave lønninger skulle dette blive arbejdsintensive og kapitalekstensive industrier. Inden for den traditionelle sektor er dette givetvis tilfældet. Faktisk anvendes der også inden for den moderne sektor mere arbejdsintensive metoder end hos os. Dette gælder særligt transportsektoren og bygge- og anlægssektoren. Den centrale industrielle produktion er derimod ofte præget af en ret automatisk overførsel af vore tekniske metoder.

Man må regne med, at investorerne anvender den teknik, de anser bringer de laveste omkostninger. Spørgsmålet er imidlertid, om det altid er den, der, hvis al vor viden fandt anvendelse, vil bringe omkostningerne ned på et minimum.

Tilpasning af vor teknik til forholdene i udviklingslandene må foretages af følgende grunde:

(a) Priserne på produktionsfaktorerne, jord, de forskellige slags arbejdskraft, kapital, er anderledes. De relative mængder af produktionsfaktorer, der bringer omkostningene ned på et minimum, er derfor også anderledes.

(b) Arbejdskraftens effektivitet er en anden. Dette kan føre til, at det bedre betaler sig at anvende et maskineri, der stiller mindre krav til arbejdskraftens dygtighed.

(c) Reparationer er vanskeligere og dyrere. Dette kan trække i retning af mere robuste konstruktioner, også, at man må have konstruktioner, hvor hele komponenter kan udskiftes.

(d) Varme, fugtighed, saltholdighed, støv, stiller krav om andre legeringer, andre konstruktioner. Ofte vil selv små meromkostninger kunne forlænge maskiners levetid i tropene væsentligt.

Næsten al teknisk forskning finder sted i industrilandene. Den foretages af forskere, der som en selvfølge går ud fra de økonomiske relationer, som de er i disse lande. Selv forskningen i udviklingslandene foretages oftest af folk, der er uddannet i industrilandene, og den baseres på erfaringerne herfra. Selv hvor man, som man ser det i multinationale virksomheder, har gjort sig forskellene i priserne på produktionsfaktorerne helt klart, er det muligt, at man foretrækker at overføre de gamle gennemtænkte og gennemprøvede resultater fra industrilandene til udviklingslandene, fordi man

anser det for billigere end at ofre eksperimenter på en tilpasning af den kendte teknik til de økonomiske relationer i udviklingslandene. Dette beror bl.a. på, at produktionen i udviklingslandene normalt kun udgør en brøkdel af den samlede produktion i et sådant foretagende, og at kapitalen for disse virksomheder ikke koster ret meget mere i udviklingslandene.

En meget stor del af investeringerne i den moderne sektor foretages af udenlandske foretagender. Man kan nok blandt disse udskille tre typer: (1) Virksomheder, som oprindeligt har været eksportforetagender fra udviklede lande, men som af høj beskyttelse opmuntres til at lade en del af produktionen foregå i udviklingslandet. Man er klar over, at den, der først får sig etableret, får markedet. Markedet er lille og de mulige besparelser ved en anden teknik så små, at det næppe betaler forskning. (2) Virksomheder, som egentlig er maskineksportører, som er klare over, at de ikke får ordrer i udviklingslandene, uden at de går ind med kapital, og foretrækker kapitalinvesteringer i form af *joint ventures* i stedet for meget lange kreditter. Sådanne virksomheder har klart ingen interesse i forskning med henblik på at finde frem til en anden teknik. Endelig (3) har vi de multinationale virksomheder, der planlægger at sprede deres produktion over jordkloden, således at dele af den finder sted i ét land, andre dele i et andet eller tredje. Overalt placerer man de led i processen, som kan gøres billigst dér.

Medens virksomheder af typerne (1) og (2) ikke bidrager ret meget til at finde frem til *appropriate technology*, er det selvsagt helt anderledes med (3).

Man kommer ofte til konklusionen, at fordi produktionsmetoderne er så bestemte af forholdene i de vestlige lande, er det meget svært at få dem til at betale sig i udviklingslandene. Og fordi produktionen er så beskeden i udviklingslandene, kan en tilpasning af vor tekniske viden til deres forhold ikke betale sig.

Undertiden er løsningen anvendelse eller produktion af maskiner af en for os forældet type. Herved kan man anvende gennemprøvede modeller, men man må ifølge sagens natur afstå fra anvendelse af den nyeste viden. I Indien produceres således i dag nye vævestole af en for os gammel model, dog tilpasset nogle af de nyere opfindelser. De anvendes ikke blot i Indien, men eksporteres til en række udviklingslande. Derimod er disse modeller forlængst gået ud af ikke blot produktionen, men også anvendelse i den vestlige verden.

Man kunne tænke sig at fremme udviklingen ved bistand. UNIDO har planer om at oprette et serviceorgan, der skal – så vidt jeg forstår – have to opgaver: (1) Det skal på anmodning fra et udviklingsland stille tilgængelig teknisk viden til rådighed for dette. (2) Det skal endvidere kunne sætte udviklingslandenes virksomheder i forbindelse med etablerede forskningsinstitutter for at få disse til at udføre ønsket forskning.

Der har været fremsat tanker om, at donorer skulle etablere forskningsinstitutioner i udviklingslandene til at udføre teknisk forskning med henblik på produktion i udviklingslandene. Når ikke så særlig meget hidtil er sket på dette område, skyldes det først og fremmest, at skal man på dette område gøre noget, bliver omkostningerne enorme.

En udvikling af »sig selv« af en appropriate technology hæmmes i dag af, at udviklingslandene ikke har noget egentligt kapitalmarked. For den moderne sektor er renten som nævnt flere gange omtrent som i Europa – undertiden, hvis man kan opnå *soft loans* – endda lavere. Der mangler derfor et vigtigt incitament til forskning i tilpasning af vore tekniske resultater til deres økonomiske forhold. I den traditionelle sektor er der med de her rådende rentesatser et enormt behov for en sådan forskning, men her er ingen købekraft til at sætte forskning i gang.

Hertil kommer, at omkostningerne påhviler de enkelte virksomheder eller de enkelte stater; *benefits* derimod må næsten nødvendigvis tilfalde en langt større kreds. For den, der investerer, indgår alene de *benefits*, der tilfalder dem, der bærer omkostningerne, i beslutningsovervejelserne. Man har således her et område, hvor man må regne med, at investeringerne først går i gang lang tid efter, at de, hvis alle *benefits* medregnedes, kunne betale sig. Dette felt egner sig derfor i særlig grad for bistand.

(3) En tredje hovedgruppe af beslutninger går under overskriften *selection of industries*. Denne udvælgelse sker for en del uden offentlig medvirken. Der vil være en tilbøjelighed til, at det bliver virksomheder med stor anvendelse af ufaglært arbejdskraft eller med store krav til ucentralt beliggende jord, der etableres i udviklingslandene.

Imidlertid er dette et område, hvor politiske indgreb spiller en rolle: Udviklingslandenes egen toldpolitik, deres kvotaordninger, deres *license systems*, de udviklede landes toldpolitik etc.

Mange udviklingslande har meget høje toldsatser på importerede færdigvarer. Selv om formålet hermed måske fortrinsvis er fiskalt, bliver en beskyttelse af en lang række ofte yderst små lokale industrier til forsyning af hjemmemarkedet følgen. Dette kan tage de få entreprenører bort fra eksportindustrier; det kan imidlertid også blive uddannelsessteder for faglært arbejdskraft, der senere kan finde anvendelse i eksportindustrier. Eksportindustrierne må nødvendigvis begrænses til sådanne industrier, der udnytter de i udviklingslandene billige produktionsmidler; det er nu engang næsten ikke muligt at beskytte eksportindustrier.

Opbygning af eksportindustrier vanskeliggøres af industrilandenes beskyttelse af egne industrier, mangelen på handelsorganisationer, mangel på tilstrækkelig dygtig udenrigstjeneste. Noget af dette kan der rådes bod på ved bistand.

En særlig form for eksportindustri foreligger ved underleverancer. Man

udnytter da de mindre udviklede landes billige produktionsfaktorer til at producere komponenter, hvori der indgår relativt store mængder af arbejdskraft. Man anvender den tekniske viden hos en hovedproducent, placeret i et udviklet land. Man har endvidere fordel af, at hovedproducenten kan opbygge et salgsapparat, der støttes af eget lands ambassadør, udenrigstjeneste o.s.v. Sådanne relationer er i stort omfang skabt mellem på den ene side Japan og USA og på den anden side Syd-Korea, Hongkong, Singapore og Taiwan. Desuden kan der nævnes den beslægtede forbindelse mellem USA og Puerto Rico. Man aner mulighederne for et tilsvarende forhold mellem EF og de dertil associerede afrikanske stater. Skal noget sådant ske, må todsatserne, der rammer råvarer til denne produktion og de producerede komponenter såvel i udviklingslandet som i det udviklede land, være meget lave, helst ikke-eksisterende.

4. Med rette nævnes det ofte, at en af de værste hindringer i udviklingslandene for udvikling består i mangelen på effektiv arbejdskraft. Til dels beror dette på befolkningens ringe sundhedsmæssige tilstand. I stort omfang skyldes dette imidlertid tillige den ringe uddannelse. På dette sted skal alene det sidste forhold omtales.

Selv om der måtte være rige muligheder for substitution mellem ufaglært arbejdskraft og uddannet arbejdskraft, er det klart, at under et arbejdsmarked helt domineret af den første slags arbejdskraft, bliver den marginale produktivitet af den sidste slags meget høj. Det er dette forhold, der berettiger udsendelsen af eksperter. Det må også økonomisk berettigede foranstaltninger til uddannelse af arbejdskraften i udviklingslandene.

Uddannelsessystemet hos os kan deles i tre dele:

(1) Skoleuddannelsen (folkeskole, realskole, gymnasieskole), der giver en række almene færdigheder plus forberedelse til at give os et varieret og kulturelt forbrug.

(2) Erhvervsuddannelsen (lærlingeuddannelse, handelsskoler, tekniske skoler, højere uddannelse, universitet etc.), der systematisk forbereder unge til erhverv.

(3) Efteruddannelsen (kurser, seminarer, *on the job training* etc.), der under arbejdet uddanner folk.

Hos os er (2) og til dels (3) langt ældre end (1). Praktisk taget alle får hos os en erhvervsuddannelse, der ofte strækker sig over flere år. Og antallet, der ikke får en sådan uddannelse, f.eks. en del piger, er i stærk tilbagegang. I udviklingslandene er man begyndt med skoleuddannelsen og håber i løbet af ret få år at få så godt som alle gennem *primary school*. Det har imidlertid vist sig vanskeligt at leve op til idealet; og faktisk er antallet af analfabeter stigende; dette er tilfældet med det absolutte tal, men der er

endog de steder, hvor det stiger relativt. Erhvervsuddannelse, efteruddannelse er i udviklingslandene noget, der er forbeholdt de meget få.

Medens hos os (2) kom forud for (1), tager man hos dem udviklingen i den modsatte rækkefølge, lader (1) komme forud for (2) og er oftest slet ikke nået frem til (2). Skoleuddannelsen er en nyttig foruddannelse for erhvervsuddannelse. Den er imidlertid i sig selv mere en forberedelse til livets forbrugside end dets produktionsside.

Som hos os er skoleuddannelsen uden erhvervsuddannelse af meget ringe værdi som kvalifikation på arbejdsmarkedet. Den er en god introduktion til visse fag såsom kontorfagene, men bortset herfra stort set nok så værdiløs.

Som skolen er indrettet for øjeblikket, er den først og fremmest en skole, der forbereder børnene til en videre uddannelse på universiteter o.lign. Mere og mere begynder man i udviklingslandene at drøfte, om skolen ikke i stedet burde forberede til erhvervslivet. Man stiller spørgsmålet, om det ikke er bedre at give de 99 % af befolkningen, der ikke kommer på universitetet, en relevant uddannelse i stedet for at give en sådan til den ene procent, der havner i den højere uddannelse.

Denne diskussion kan minde noget om vor diskussion i dele af 1800-tallet. Man kan måske sondre mellem 4 forskellige teorier:

1) Den første går ud på, at det er så temmelig ligegyldigt, hvad børnene lærer, bare de lærer noget. Vi genkender teorien fra den danske folkehøjskole i dens velmagtsdage og til dels også fra uddannelsen ved universiteterne i Oxford og Cambridge. På en måde er denne teori den dominerende inden for store dele af skolevæsenet.

(2) Det første skridt i produktionsforberedende retning går ud på at forøge den almene undervisning med timer i et eller flere erhvervsprægede emner. Vi har noget af dette i vore egne skoler, hvor vi har en vis undervisning i sløjd, syning, have dyrkning o.s.v. Det erhvervsbetonede indslag er i virkeligheden meget svagt. I langt større udstrækning drejer det sig her om noget konsumentpræget. Hvad man lærer ved denne slags undervisning er det, som det er praktisk for os alle at kunne. Skolernes sløjdundervisning gør os ikke egnede til at blive snedkere eller smede.

(3) en tredje mulighed består i en gradvis overgang fra traditionel til erhvervs-indrettet skole. For eksempel får eleverne først 4 års helt traditionel undervisning; denne efterfølges af to år, i hvilke tiden deles mellem traditionelle skoleemner og erhvervsuddannelse, og derefter til slut to år med afsluttende ren erhvervsmæssig uddannelse. En sådan skoleform nødvendiggør naturligvis specialisering, så at visse klasser (skoler) specialiserer sig i visse emner, andre i andre emner. De som går ud fra en sådan skole, vil have specialkundskaber, som gør det muligt for dem at gå direkte over til visse særskilte former for erhvervsarbejde.

Den undervisning, man nu går ind for i Tanzania, kaldet *self reliance*,

synes at have noget af denne karakter, måske en blanding af (2) og (3).

I modsætning til (2) stiller skolereform (3) krav til arbejdskraftplanlæggere, der kan planlægge, hvor mange unge der behøves i hver kategori. Nu er beskæftigelsesfordelingen i udviklingslandene ofte ikke så indviklet; og man kan vanskeligt komme til at begå større fejltagelser end dem, som begås nu. I dag forbereder skolen til beskæftigelse hos det offentlige m.v., som kun få procent af de, der kommer ind i skolen, nogensinde opnår. Uddannes i stedet landsbyens unge i landbrug, kan man regne med, at langt de fleste får anvendelse for det, de lærer.

(4) Så har vi den integrerede skole, d.v.s. skolen, hvor man allerede fra begyndelsen arbejder mod en bestemt beskæftigelse, hvor man f.eks. erstatter Shakespeare med gødningslære, traditionel zoologi med kvægpasning, husdyrenes fodring og sygdomme o.s.v. Læsestykkerne er hverken litterære eller politiske, men erhvervsprægede.

Næsten enhver skolereform hæmmes af, at der stilles krav om flere skoleår pr. barn. I Afrika modtager hvert barn vel i gennemsnittet 2 à 3 års skolegang. Det må i denne forbindelse erindres, at ca. halvdelen af børnene stadig overhovedet aldrig kommer i skole. Det er vel typisk for Afrika, at skolen, skønt der ofte betales skolepenge, koster 20-25 % af budgettet. Med mindre man kan finde frem til en helt anden og langt billigere undervisningsteknik, synes enhver reform nok så håbløs.

Ændringer i skolens indhold hæmmes endvidere af, at lærerstaben er dårligt uddannet. Man kan ikke forvente, at lærerne skal kunne undervise i andet end det, de selv kan. Derfor begynder der i disse år også af denne grund en diskussion, om man ved en anden teknik hurtigere kan skabe nye undervisningspenge for skolebørnene. Man er inde på tanken om ved hjælp af film, kassetter, bånd og lignende at kunne erstatte lærere. I Elfenbenskysten skal et interessant forsøg på noget sådant være gået i gang.

Der synes at være relativ stor arbejdsløshed blandt *school leavers*. Det kan skyldes en fælles årsag, at de kommer fra relativt velstillede hjem, der har haft råd til først at give dem en uddannelse, dernæst at lade dem gå arbejdsløse. Men det skyldes nok også, at skoleuddannelsen inciterer til at forlade landbrug o.l., men at den uden efterfølgende erhvervsuddannelse er af ringe nytte i erhvervslivet.

5. Et særligt problem udgør den akademiske arbejdsløshed. Det kan forekomme paradoksalt, at i lande, der har en dækning med læger, tandlæger, ingeniører, landbrugskonsulenter o.s.v., der ligger uendelig langt under vor, er der arbejdsløshed blandt disse folk. Akademisk uddannede folk kan imidlertid i disse lande næsten alene finde ansættelse hos det offentlige. Med de skatteindkomster, der står til rådighed for det offentlige, vil det

i mange tilfælde ikke være muligt at beskæftige det antal mennesker, der for tiden er under uddannelse eller ventes i de nærmeste år at være det.

Højt uddannede folk opnår i udviklingslandene lønninger, der ligger langt højere over almindelige indkomster end hos os. En kontorchef hos os tjener ca. $4\frac{1}{2}$ gang den gennemsnitlige nationalindkomst. En kontorchef i Østafrika tjener 40-70 gange den gennemsnitlige nationalindkomst. En lærer i *primary school* synes at tjene ca. 15 gange nationalindkomsten pr. indbygger. Det vil sige, at en vis procent af nationalindkomsten rækker til ansættelse af 10-15 gange så mange folk hos os som hos dem. Den del af nationalindkomsten, der inddrages til fordel for det offentlige, må på grund af befolkningens fattigdom og vanskelighederne ved at beskatte subsistensfolk nødvendigvis være lavere hos dem end hos os. Deres muligheder for at ansætte uddannede folk er derfor begrænset til at udgøre en ubetydelig brøkdel af vore staters og kommuners.

Selv om der er et enormt behov for lærere, læger, administratorer, får vi da en akademisk arbejdsløshed, noget som allerede nu præger en del udviklingslande, men som efter alt at dømme i det næste årti vil blive et meget alvorligere problem.