

Industrialiseringens plads i moderne udviklingsteori

Mogens Boserup

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY. The main purpose of this paper is to trace the changing views of economists, since the second World War, on the problems of industrialization in developing countries, its necessity, methods and limits. This leads into brief remarks on three closely related issues: (1) Can total employment be increased by the application of more labour-intensive techniques? (2) To what extent is rapid growth compatible with progress towards more equitable distribution? (3) Where do we now stand on the old question of inward-looking versus outward-looking industrialization?

I. Indledning

Mao Tse-tung, som også er digter, plejer at formulere den økonomiske politiks retningslinjer i korte, billedrige slagord. Man skal »gå på to ben« (d.v.s. anvende både moderne og traditionel teknik). Man må ikke »tømme dammen for at fange fisken« (f. eks. ved at beskatte over evne) o.s.v.

Et af disse kinesiske slagord lyder: »Landbruget er grundlaget, men industrien er den ledende sektor«, og indledningsvis kan man spørge om en sådan formel har et egentligt indhold eller blot er en kønnere lydende udgave af en plathed af formen: industri er vigtig, men landbrug må heller ikke forsømmes. Meget af hvad der er skrevet om disse spørgsmål i den moderne vestlige litteratur om udviklingsproblemer nærmer sig betænkeligt til at være en »sandhed« af denne art.

Den økonomiske vækstproces medfører stigende efterspørgsel både for rå- og fødevarer og for forarbejdede varer, og det er derfor indlysende at der er brug for en udvikling – i nogenlunde samme takt – af både industri og landbrug (så vel som af andre sektorer). Men den påstand at »industri er vigtig, men landbrug må ikke forsømmes« virker kun som en plathed så længe man ser bort fra at der er noget der hedder udenrigshandel, d.v.s. så længe man tænker på lande eller

Industrialiseringens plads i moderne udviklingsteori

Mogens Boserup

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY. The main purpose of this paper is to trace the changing views of economists, since the second World War, on the problems of industrialization in developing countries, its necessity, methods and limits. This leads into brief remarks on three closely related issues: (1) Can total employment be increased by the application of more labour-intensive techniques? (2) To what extent is rapid growth compatible with progress towards more equitable distribution? (3) Where do we now stand on the old question of inward-looking versus outward-looking industrialization?

I. Indledning

Mao Tse-tung, som også er digter, plejer at formulere den økonomiske politiks retningslinjer i korte, billedrige slagord. Man skal »gå på to ben« (d.v.s. anvende både moderne og traditionel teknik). Man må ikke »tømme dammen for at fange fisken« (f. eks. ved at beskatte over evne) o.s.v.

Et af disse kinesiske slagord lyder: »Landbruget er grundlaget, men industrien er den ledende sektor«, og indledningsvis kan man spørge om en sådan formel har et egentligt indhold eller blot er en kønnere lydende udgave af en plathed af formen: industri er vigtig, men landbrug må heller ikke forsømmes. Meget af hvad der er skrevet om disse spørgsmål i den moderne vestlige litteratur om udviklingsproblemer nærmer sig betænkeligt til at være en »sandhed« af denne art.

Den økonomiske vækstproces medfører stigende efterspørgsel både for rå- og fødevarer og for forarbejdede varer, og det er derfor indlysende at der er brug for en udvikling – i nogenlunde samme takt – af både industri og landbrug (så vel som af andre sektorer). Men den påstand at »industri er vigtig, men landbrug må ikke forsømmes« virker kun som en plathed så længe man ser bort fra at der er noget der hedder udenrigshandel, d.v.s. så længe man tænker på lande eller

områder, f. eks. Kina eller Indien, der er så store og så alsidigt udrustet med naturressourcer at udenrigshandelen ikke har og ikke nemt kan tænkes at få nogen større betydning, målt i forhold til nationalproduktet.

For mindre lande foreligger derimod muligheden af et valg. Lidt skematisk kan det betegnes som valget mellem »industri« og »landbrug«. Man kan søge at udvikle industrien langt hastigere end landbruget, således at industriekspor kan betale for en hurtig forøgelse af importen af moderne industrielt udstyr og måske tillige for en import af landbrugsvarer til hel eller delvis dækning af den af industrialiseringen skabte stigning i efterspørgslen for rå- og fødevarer. Eller man kan omvendt søge at udvikle landbrugsproduktionen, ikke blot til dækning af et voksende hjemmeforbrug, men også til en eksport af landbrugsvarer som gør det muligt ved import at dække den voksende efterspørgsel for industrivarer.

Den førstnævnte vej, hvor industriekspor gør det muligt at have økonomisk vækst trods afhængighed af import af fødevarer, kendes fra enkelte men vigtige historiske eksempler: Holland i 1700-tallet, England i 1800-tallet og Japan i vort århundredes første halvdel. I alle tre tilfælde drejede det sig om et land der havde særlig gunstige betingelser for at gå i spidsen med hensyn til industriel udvikling.

Alle er enige om at denne vej er overordentlig vanskelig at følge for et nutidigt udviklingsland som jo ikke kan gå i spidsen, men tværtimod er efternøler i den industrielle udvikling. Men den anden tænkelige vej – specialisering i ekstraktiv produktion og eksport – er ikke mere lovende, i hvert fald i det lange løb. Også dette er der stor enighed om. Forresten er tanken om en udviklingsstrategi der ikke har industrialisering som en central opgave politisk uacceptabel for ethvert nutidigt udviklingsland.

Der er således bred enighed om at vejen til fremgang i den økonomisk tilbagestående del af verden går gennem industrialisering. Men på basis af denne enighed har vi på ræsonnementets næste trin en dybtgående og varig modsætning i anskuelser som ikke blot præger den praktiske udviklingspolitik i de forskellige udviklingslande, men som også går som en rød tråd gennem de sidste årtiers moderne udviklingslitteratur: Nogle drager nemlig den slutning at det for et nutidigt udviklingsland er så vanskeligt, både økonomisk og politisk, at slå igennem med en industrialiseringspolitik at dets vækststrategi må bygge på en alsidig udvikling af alle sektorer, under de mere eller mindre drivhusagtige betingelser der kan skabes ved en forholdsvis stærk afspærring fra import. Andre drager den stik modsatte slutning, nemlig at deltagelse i den internationale arbejdsdeling, d.v.s. specialisering og forholdsvis stor udenrigshandel, trods alle handicaps, er de tilbagestående landes bedste udviklingschance.

Dette hovedtema i udviklingslitteraturen omtales ofte som et skisma mellem dem der ønsker industrialisering og udvikling ved importbegrænsning (engelsk: *import substitution*) og dem der ønsker udvikling ved eksportorienteret industrialisering (engelsk: *export promotion*). Vi kan kalde det »indadvendt« og »udadvendt« udviklingsstrategi.

I det følgende skildres i store træk den diskussion om industrialiseringens plads i den moderne udviklingsteori som har bølget frem og tilbage i de sidste 25-30 år. Afsnit II giver en kronologisk gennemgang af skiftende tænkemåder (eller »tænkemoder«?) med hensyn til industriens rolle. Med uundgåelig forenkling og en forhåbentlig ikke overdreven brug af Prokrustes' metode skelner jeg her mellem fem forskellige trin. I den nærmere omtale af hvert af disse trin berøres spørgsmålet om »indadvendt« kontra »udadvendt« industrialisering dog kun flygtigt, idet dette vigtige problem er emnet for afsnit III.

II. Fem forskellige syn på industrialiseringen

Første trin: Udvikling = industrialisering

Blandt de allerførste bidrag til den moderne udviklingsteori¹ var en tidskriftartikel med titlen »Industrialiseringsproblemer i Øst- og Sydøsteuropa«². I 1943, da artiklen fremkom, betragtedes Østeuropa endnu som et klart eksempel på en underudviklet region, og titlen er betegnende for denne første periode hvor man antog, næsten uden nærmere overvejelser og begrundelser, at »udvikling« og »industrialisering« af økonomisk tilbagestående lande blot var to forskellige betegnelser for nøjagtig samme sag.

Bag denne tidlige og enkle opfattelse ligger en stiltiende forudsætning: Hvis vi kan løse spørgsmålet om kapitaltilførsel (og om fremskaffelse af egnede foretagere) til at sætte gang i en industriel udvikling, så skal landbruget og andre ekstraktive erhverv, så vel som tjenesteydende erhverv, nok følge med af sig selv, trukket frem af den efterspørgsel som udgår fra den nye industris forbrug af råvarer og tjenesteydelser (handel, transport) og fra indkomstdannelsen i selve industrien.

Her ses industrien altså som en »ledende« sektor, hvor en ved politisk initiativ igangsat industrialisering over et nogenlunde bredt felt smitter af på andre, mere

1. Den ikke-moderne udviklingsteori kan man finde dels hos Adam Smith og dels hos nogle dyrkere af »koloni-økonomiens« problemer i årtiet før 1. verdenskrig og i mellemkrigstiden. Det lønner sig at læse disse ældre forfattere og at sammenholde dem med den moderne litteratur, men vi må her lade alle ældre bidrag ligge.

2. Se Rosenstein-Rodan (1943).

diffuse sektorer hvor gammeldags smådrift endnu dominerer, og trækker dem med sig i en almindelig økonomisk vækstproces.

På dette trin, i de første 5–8 efterkrigsår, var en sådan forestilling ikke så naiv som nogle nu vil synes. Som følge af mobilisering, krigshandlinger og mangel på hjælpestoffer og maskiner havde landbrugsproduktionen i adskillige år været holdt nede på et usædvanlig lavt niveau. Med gradvis normalisering af forsyningen med arbejdskraft, af tilførsler og af afsætningskanaler i årene mellem krigsafslutningen og begyndelsen af 1950'erne steg landbrugsproduktionen næsten automatisk. Det var derfor ikke mærkeligt at man i den periode, uden større overvejelser, kom til at betragte landbruget og andre ikke-industrielle erhverv som faktorer der tilpasser sig til den ekspansion der udgår fra den dynamiske sektor – industrien. Landbrugsproduktionens vækst betragtedes altså som begrænset af efterspørgslen, snarere end af en lav udbudselasticitet.

Det politiske klima gav yderligere støtte til den opfattelse at landbrugets udvikling »passer sig selv«. I de nyligt selvstændige stater (det vil i den periode sige Syd- og Sydøstasien) var der politisk modstand mod enhver tanke om at give prioritet til landbruget: det smagte af kolonialisme. Særlig i Indien og Pakistan levede den gamle mistanke at kolonimagterne ville hindre eller endog forbyde industrialisering for at kunne fastholde egne afsætningsmarkeder og sikre sig råstofforsyninger³. Antydninger om at udviklingslandene burde ofre større finansielle ressourcer på landbrugsudvikling var derfor mistænkelige som imperialistisk efterslæb, senere kaldet neo-kolonialisme.

Andet trin: En borgerlig variant af stalinistisk industripolitik

Dette trin ligger i forlængelse af det første. Det synspunkt at industrialiseringen er det centrale led i udviklingsprocessen drives her ud i sin yderste konsekvens.

Den sovjetiske udviklingspolitik som er knyttet til Stalins navn, og som overlevede ham i nogle få år, indebar en stærk koncentration om industrien, især den kapitalintensive sværindustri, og en tilsvarende forsømmelse af landbruget, medens en ulige indkomstfordeling blev accepteret som den uundgåelige pris for en høj investeringsrate og dermed for større velstand i en noget fjernere fremtid.

En lignende tankegang trængte sig omkring midten af 1950'erne frem i udviklingslitteraturen⁴. Hovedsynspunktet var at udviklingspolitikken (her =

3. Berettigelsen af denne mistanke skal ikke drøftes her.

4. Det mest markante bidrag kom fra Galenson og Leibenstein (1955). I denne forbindelse må også nævnes Maurice Dobb og hans fremragende indiske elev A. K. Sen.

industrialiseringspolitikken) skulle sigte mod højest mulig indkomst (eller forbrug) i *fremtiden*, selv om det måtte ske ved afsavn for den *nulevende* befolkning. Hertil kræves højest mulig investeringsrate (og altså opsparingsrate), hvilket atter forudsætter at der gives høj prioritet til de meget kapitalintensive industrier hvor profitten (og dermed den mulige opsparing og investering) udgør en stor andel af samlet forædlingsværdi. Forværring af indkomstfordelingen på kort sigt betragtes altså som et nødvendigt offer hvis man for alvor vil målet, en rigdomsudvikling på længere sigt.

Inden for udviklingspolitikken (til forskel fra udviklingsteorien) kan denne fase siges at være markeret af Indiens Anden Femårsplan. Det karakteristiske i denne plan for årene 1956/57–1960/61 var en stærk forøgelse af investeringerne i storindustri (især stålværker og kunstgødningsfabrikker) og tilsvarende små investeringer i landbrugsproduktionens udvikling på kortere sigt.

Tredje trin: Den »fysiokratiske« periode

De »trin« der nævnes i denne fremstilling er naturligvis ikke skarpt adskilt i tiden. Men man kan dog forsvare den påstand at det i anden halvdel af 1950'erne bliver almindeligt at understrege at landbrugsproduktionen kun reagerer trægt på en forøget efterspørgsel⁵. Denne lave udbudselasticitet i landbruget blev nu betragtet som et dominerende træk i udviklingslandenes situation og som en nøglefaktor ved planlægning for økonomisk udvikling. Skulle man nævne en enkelt episode som drastisk markerer overgangen til den »fysiokratiske« periode måtte det blive den indiske plankrise i det andet år under den ovenfor omtalte Anden Femårsplan. Det meget krævende industrialiseringsprogram førte den gang til en alvorlig krise for den indiske betalingsbalance.

Dette tredje trin betegner således et brud med den hidtidige opfattelse som var fælles for de to første trin, og som (lidt summarisk udtrykt) gik ud på at landbrugsudviklingen kan passe sig selv. I lighed med 1700-tallets fysiokratiske skole (og klassikerne, især Ricardo) kom man nu ind på at betragte landbruget som nøglesektoren af hvis fremskridt alt andet i sidste instans afhænger. Da landbruget er kilden til de andre erhvervs forsyning med råvarer og især fødevarer sætter landbrugsproduktionens vækst (eller bedre: væksten af det produktionsoverskud som ikke skal bruges inden for landbruget selv) til enhver tid grænsen for den ekspansion af efterspørgslen og af beskæftigelsen i de andre erhverv som er mulig uden inflation. Lykkes det at fastholde vækst i landbrugsproduktionen, ja så kommer den dertil svarende ekspansion af de andre erhverv »af sig selv«, forudsat

5. Nurkse (1953) gav et tidligt og retningsgivende bidrag på denne linje.

naturligvis at det af fødevarerforsyningen betingede spillerum for stigende beskæftigelse udnyttes ved en tilstrækkeligt ekspansiv økonomisk politik.

Med denne skarpe ændring af grundsynspunkt var man da – op mod 1960 eller så – kommet langt bort fra de første efterkrigsår hvor det med en vis ret kunne antages at udbudselasticiteten i landbruget var høj.

Det er forståeligt at udviklingsteorien i denne tredje »fysiokratiske« periode bliver mere sociologisk orienteret. Thi når man kommer ind på at betragte landbruget som den »ledende« sektor, i den forstand at det sætter tempoet for resten af økonomien, må interessen samles om de faktorer som holder landsbyboeren fast i det gamle produktionsmønster: tradition, religiøse forestillinger, kastemæssige begrænsninger og mange andre »bindinger«, ikke mindst de to grundforhold at landbrugserhvervet tøjrer sin udøver til en bestemt plet jord og at egentlig konkurrence ikke forekommer mellem landbrugsbedrifter. *Community development*, d.v.s. en alsidig belæring og rådgivning på landsbyniveau, var begyndt adskillige år tidligere, men får nu fornyet interesse som et middel til økonomisk nyorientering på landet.

Fjerde trin: En syntese

De to opfattelser der her er betegnet som andet og tredje trin, det »stalinstiske« og det »fysiokratiske«, står tilsyneladende i skarp modsætning til hinanden. Den ene part siger industrialisering i kapitalintensiv teknik og tilføjer, eller antager stiltiende, at landbruget må og kan passe sig selv. Den anden skole, Dr. Quesnays moderne efterfølgere, kræver modernisering af landbruget og ser industrialiseringen som noget sekundært, af landbrugsudviklingen betinget.

Man kunne ikke blive stående ved en sådan modsætning i et skarpt enten-eller, og behovet for en syntese trængte sig på. Det var navnlig Nicholas Kaldor der viste at denne modstilling er steril.

Den »fysiokratiske« grundbetragtning – at fremskridt i landbrugets produktivitet sætter grænsen for vækst i de andre erhvervs beskæftigelse og indkomst – kan nemlig også ses som begrundelse for en udviklingsstrategi der lægger vægt på kapitalintensiv industriproduktion. Ræsonnementet er da i al korthed således: Den samlede mængde af lønarbejde uden for landbruget der kan finansieres uden en uacceptabel grad af inflation (og/eller et uacceptabelt pres på betalingsbalancen) er givet med produktivitetsudviklingen i det erhverv der producerer de basiske lønvarer, d.v.s. landbruget. Det er derfor en illusion at tro at man kan skabe mere beskæftigelse uden for landbruget ved at lægge sig efter særlig arbejdsintensive industrier, eller ved at vælge en særlig arbejdsintensiv (det vil oftest sige en forholdsvis umoderne) teknik for fremstilling af et givet produkt.

Et citat⁶ kan hjælpe til at gøre tankegangen klar:

It is nonsense to advocate a technology that requires much less capital per employee, without also considering how much it will produce per unit of capital invested. Research has shown that the most modern machinery produces much more output per unit of capital invested than less sophisticated machinery which employs more people... *If we can employ only a limited number of people in wage labour* [udh. her], then let us employ them in the most productive way, so that they make the biggest possible contribution to the national output, because that will also give the quickest rate of economic growth... You may find that by increasing capital per worker ten-fold you increase the output per worker twenty-fold.

Dette ræsonnement implicerer åbenbart en afvisning af den forestilling at det er muligt at forøge den samlede beskæftigelse på en sådan måde at den samfundsmæssige alternativomkostning (i form af større efterspørgsel for løngoder) nærmer sig nul. Denne forudsætning om at arbejderen skal leve og forbruge hvadenten han er beskæftiget eller ej var jo afgørende for Nurkse's idé (1953, kap. II) om »mobilisering af potentiel opsparing«.

Det må også fremhæves at Kaldor's påstand ikke står og falder med en antagelse om at udviklingslandenes regeringer faktisk fører en ekspansiv udviklingspolitik helt op til inflationens og betalingsbalancens barriere. Kan det i et givet tilfælde påvises at et udviklingsland ikke har nået denne barriere, så må det være et argument for en beskæftigelsespolitik ved forøgelse af samlet efterspørgsel (og eventuelt devaluering), men ikke ved overgang til en mere arbejdsintensiv teknik.

Konsekvensen af den Kaldor'ske syntese må være at der lægges ligelig vægt på udvikling af landbruget (hvilket muliggør voksende beskæftigelse i andre erhverv) og på industrialisering (med moderne teknik, gerne i kapitalintensive virksomheder) som sikrer den mest produktive anvendelse af den af landbrugsudviklingen skabte beskæftigelsesmulighed. Her når man altså ud over den lidt primitive eller ligefrem tåbelige problemstilling: hvad er »vigtigst«, landbrug eller industri? Og måske kan man i Kaldor's formel se en (foregrebet) fortolkning af det i indledningen nævnte kinesiske slagord: »landbruget er grundlaget, men industrien er den ledende sektor«.

For at undgå misforståelse må det tilføjes at de foranstående betragtninger ikke tager sigte på at benægte vigtigheden af det meget diskuterede problem om at finde frem til såkaldt »appropriate« teknologi for udviklingslandenes industrialisering. Pointen er at en sådan politik for »tilpasset« teknik bør ses alene

6. Citatet hidrører fra et mundtligt diskussionsindlæg af Kaldor gengivet i Robinson, ed. (1965, s. 28 f.), jvf. Robinson (1971). Den meget absolutte formulering trænger til at modereres lidt, se Stewart og Streeten (1971), også trykt i Jolly m.fl. (1973, s. 367 ff.).

som et middel til mere produktiv udnyttelse af anvendt kapital og arbejdskraft og ikke (som det så ofte sker) bør opfattes som et middel til at forøge den samlede beskæftigelse i lønarbejde uden for landbruget.

Femte (og nuværende) trin: indkomstfordelingen i fokus

De synspunkter der er nævnt foran som trin 2-4 prægede 1960'ernes diskussion om industrialiseringens rolle i udviklingsprocessen, men man kan ikke sige at denne diskussion førte frem til nogen enig konklusion. Trods al uenighed var der dog oftest et fælles udgangspunkt for diskussionens deltagere, nemlig at det dominerende mål var at fremme økonomisk vækst.

I de sidste år er vi imidlertid kommet ind i en ny fase hvor der ses med skepsis på industrialiseringen og hvor selve ordet vækst, som hidtil havde en god klang, er blevet suspækt. Det er fordelingsspørgsmålet der nu sættes i centrum, og dermed en fornyet interesse for udviklingsarbejde på landsbyniveau. Denne nye tænkemåde med dens mistro over for vækst, produktivitet, industrialisering, modernisering giver sig de mærkeligste udslag. Et særlig grelt eksempel er de krampagtige forsøg på at nedvurdere eller bortforklare det gennembrud for produktionen af hvede, majs og ris der går under navnet den »grønne revolution«⁷.

Et andet argument mod industrialiseringen som man nu hører gang på gang er at oprettelsen af en ny industri medfører et tilskud til beskæftigelsen som er ganske beskedent i forhold til den i industrivirksomheden investerede kapital⁸. Der er to svar på denne indvending. For det første glemmer kritikerne som regel at medregne den beskæftigelse i handel, transport m.m. som oprettelsen af en ny industribedrift normalt fører med sig. For det andet – og langt vigtigere – kan man svare, i tilslutning til det ovenfor under trin 4 sagte, at industrialiseringens primære formål ingenlunde er (eller bør være) at skabe beskæftigelse, men at skabe produktion, d.v.s. større realindkomst.

Det mest forbavsende og betænkelige i denne nye tankegang er dog at man går så let hen over det spørgsmål om der er en konflikt, og derfor et nødvendigt valg, mellem det mål at hæve samlet produktion og indkomst og det mål at gøre indkomstfordelingen mere ligelig. Denne konfliktmulighed mellem to hver for sig ønskelige mål skal nu drøftes lidt nærmere.

7. Kritikken går ud på at den »grønne revolution« på kort sigt kan tænkes at begrænse efterspørgslen på arbejdskraft og således medføre en mere ulige indkomstfordeling. Efter mit skøn er denne nedvurdering af den »grønne revolution« hårdtrukket. Det må være langt mere sandsynligt at et teknisk gennembrud der lover relativ billiggørelse af de fattiges vigtigste forbrugsvarer vil tendere at gøre indkomstfordelingen mere lige.

8. Denne opfattelse har f. eks. været stærkt fremhævet i nogle danske TV-udsendelser om udviklingsproblemer.

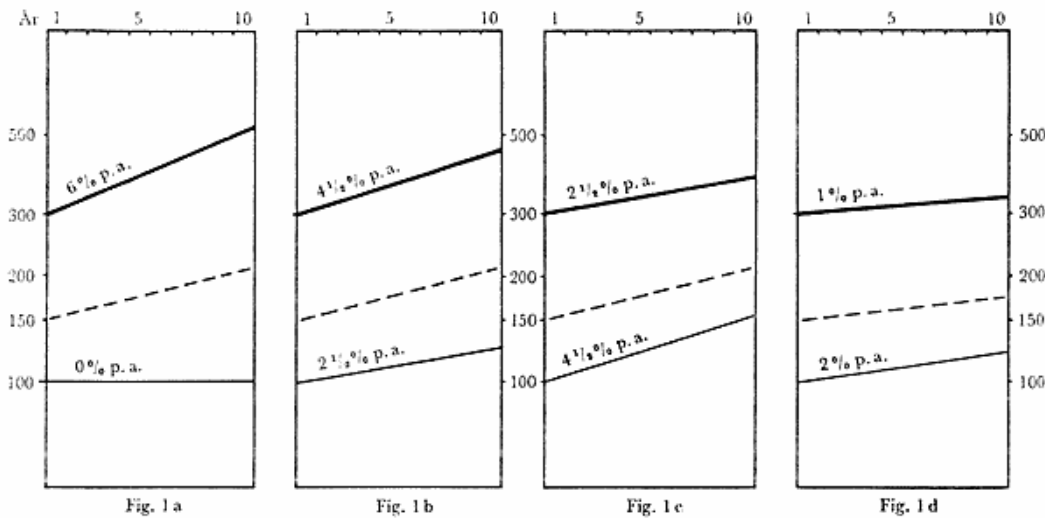


FIG. 1. *Indkomstfordelingens ændring over tiden. (Årlig vækstrate for indkomst pr. indb. i fire hypotetiske tilfælde)*

----- Gnsnl. vækstrate for hele befolkningen
 ————— « « « den høje indkomstgruppe
 ————— « « « « lave «

Befolkningen tænkes delt i en gruppe med høje indkomster (H) og en gruppe (L) med lave indkomster. De to grupper udgør henholdsvis 25 og 75 pct. af befolkningen. Ved år 1 antages H-gruppens gennemsnitsindkomst at være tre gange L-gruppens, og hver af grupperne råder således over en halvdel af den samlede indkomst. I tilfælde a-c antages samlet indkomst at vokse med seks pct. p.a. gennem hele den betragtede ti-årsperiode. Med en antagen befolkningvækst på 2,5 pct. p.a. bliver vækstraten for indkomst pr. indbygger 3,5 pct., som angivet ved de stiplede linjer.

Figurerne a-c adskiller sig således kun ved forskellige antagelser om indkomstvækstens fordeling på de to indkomstgrupper, som nærmere omtalt i teksten.

I figur d antages vækstraten for samlet indkomst og indkomst pr. indbygger at være væsentligt lavere, nemlig henholdsvis 4 og 1,5 pct. p.a.

De viste vækstrater m.m. er rent hypotetiske og tjener kun til at tydeliggøre tankegangen i teksten. De refererer ikke til bestemte lande eller perioder. — På ordinatorerne angives, i logaritmisk målestok, indkomstniveau pr. indbygger for hver af de to grupper og for hele befolkningen, idet begyndelsesårets gennemsnitsindkomst i L-gruppen er sat = 100.

For at gøre problemet mere anskueligt er i figur 1 antydnet fire stærkt stilserede tilfælde. Formålet er rent illustrerende: at vise udviklingen over tiden som den kunne tænkes at være under varierende antagelser. De fire tilfælde skal nu omtales et for et.

Figur 1a er medtaget blot for at illustrere en nu meget udbredt forestilling

om et typisk vækstforløb i udviklingslandene: Hele stigningen i gennemsnitsindkomst går til gruppen med de høje indkomster (den øvre linje i figuren), medens gennemsnitsindkomst i gruppen med lave indkomster forbliver uændret. En så grelt ulige fordeling af indkomstvæksten forekommer vel i nogle lande med en stærkt »dualistisk« økonomisk struktur i udviklingens første fase, men det er næppe det typiske billede for udviklingslandene som helhed.

Med figur 1b kommer vi nok nærmere til virkeligheden. Med samme totale vækstrate for indkomst pr. indbygger (3,5 pct.) som i figur 1a har vi her indtegnet en vækstprocent på 4,5 for den høje og 2,5 pct. for den lave indkomstgruppe. Trods betydelig indkomststigning for begge grupper er der således en stigende ulighed, som det fremgår af den voksende afstand mellem de to linjer.

Det forekommer rimeligt at tro at vækstforløbet i udviklingslande nutildags ofte følger dette mønster, i hvert fald i perioder med kraftig ekspansion under udviklingsprocessens tidligere faser: Høj vækstrate betyder næsten pr. definition en høj investeringsrate, hvilket atter betyder høj profitandel.

Brasilien i Latinamerika, Elfenbenskysten i Afrika og Thailand i Asien kan nævnes som eksempler på lande hvis udvikling for tiden måske ligner billedet i figur 1b. Det er lande som i nogen tid har været inde i en kraftig vækst med forholdsvis frie tøjler for kapitalistisk initiativ.

Vi er dog ikke henvist alene til gisninger. Nylig er der fremkommet flere empiriske studier om indkomstfordelingen og dens ændringer over tiden i et stort antal udviklingslande⁹. Med alle forbehold om det statistiske grundlags skrøbelighed gengives i tabel 1 oplysninger for 13 asiatiske og latinamerikanske lande fra hvilke der foreligger tidsserier både for bruttonationalprodukt og for indkomstfordeling. Tallene stammer fra en nylig offentliggjort studie (Chenery m.fl. 1974) foretaget i fællesskab af Verdensbanken og Udviklingsinstituttet ved Sussex Universitet. I betragtning af McNamaras store interesse for udviklingslandenes fordelingsproblemer og Sussex-Instituttets stærkt kritiske grundholdning kan man roligt se bort fra enhver mistanke om at denne studie skulle have politisk slagside i retning af skønmaleri.

Nogle af tallene (f. eks. for Panama, Taiwan og Venezuela) viser så stor forværring eller forbedring af indkomstfordelingen inden for et årti at de umiddelbart virker utroværdige. Vil man trods alt vove en almindelig konklusion af tabellen som helhed må det blive den at indkomstens vækstrate i flertallet af undersøgte lande har været lidt stærkere for de højere end for de lavere indkomstgrupper. Billedet svarer altså nogenlunde til figur 1 b.

9. Se Adelman og Morris (1974 a) og især Chenery m. fl. (1974). Kortere fremstillinger findes i Adelman (1974 b) og Ahluwalia (1974).

TABEL 1. *Udviklingen i bruttonationalprodukt og indkomstfordeling*

Land	Periode	Årlig vækstrate for		Ændring af indkomstfordeling (a)
		Samlet BNP	Indkomst for laveste 40 pct. af indkomstmottagerne	
		pct.	pct.	
S. Korea	64-70	9½	9½	—
Iran	60-68	8	9	+
Mexico	63-69	7½	6½	÷
Panama	60-69	8	3	÷ ÷
Taiwan	53-61	7	12	++
Brasilien	60-70	7	5	÷ ÷
Venezuela	62-70	6½	3½	÷ ÷
Kolombien	64-70	6	7	+
El Salvador	61-69	6	5½	÷
Philippinerne	61-71	5½	5	÷
Peru	61-71	5½	3	÷ ÷
Sri Lanka	63-70	5	8½	++
Indien	54-64	4½	4	÷

NOTE: (a) + = lidt mere lige
 ++ = meget mere lige
 ÷ = lidt mere ulige
 ÷ ÷ = meget mere ulige
 — = uændret

KILDE: Chenery m. fl. (1974), tabel II. 1 med mindre tilretninger. Tallene for Iran aflæst fra figur I. 1.

Figur 1c er modstykket til figur 1b. Her afbildes et forløb hvor en høj vækstrate for gennemsnitlig indkomst (de samme 3,5 pct. som antaget i figur 1a og 1b) går hånd i hånd med en bevægelse hen imod en mere ligelig indkomstfordeling. Men, må man så spørge, har dette billede nogen nær tilknytning til udviklingslandenes virkelighed? Det er ikke nemt, hverken i historisk længdesnit eller i nutidigt tværsnit, at pege på udviklingslande hvor man således får både i pose og sæk – høj vækst og mere lighed. Kina trodser muligvis den empiriske hovedregel (som også omfatter Sovjetunionen) at indkomstudligning og stærk vækst ikke let

kan forliges på den økonomiske udviklings tidlige stadier. Men man ved så lidt om kinesiske indkomstforskelle mellem land og by og mellem regioner at ingen fast påstand kan voves.

Endelig viser figur 1d et forløb med stadig mere ligelig indkomstfordeling, men således at denne fordel opnås på bekostning af en betydeligt lavere vækstrate – 1,5 pct. mod de 3,5 pct. der er indtegnet i de tre andre figurer. Tallene er valgt således at den lave indkomstgruppe i løbet af ti-året får sin *relative* stilling forbedret, medens gruppens indkomstniveau efter de ti års forløb endog er lidt lavere end i figur 1b hvor stærk vækst går hånd i hånd med en forværring af indkomstfordelingen. Som et muligt eksempel på det i figur 1d antydede tilfælde kan man tænke på Kuba (i kontrast til f. eks. Brasilien).

I alle tilfælde er der et interessant spørgsmål at diskutere: Står udviklingslandene over for et valg mellem høj vækstrate og mere ligelig indkomstfordeling? Eller kan man være så optimistisk som nogle økonomer har været, mest udtrykkeligt Gunnar Myrdal der mener at netop en politik for større lighed er den sikreste vej til løftning af det almindelige produktivitets- og indkomstniveau, ikke blot i det lange løb (hvilket er plausibelt, men temmelig uinteressant), men også i det ret korte løb?

Mange vil nok mene at forestillingen om harmoni, også på kort sigt, mellem de to ønskemål om vækst og lighed er for god til at være sand. Man kunne måske benægte at der her foreligger et dilemma, hvis man turde tro at en ønsket omfordeling af indkomster altid kan foretages ad beskatningsvejen, som en selvstændig, af produktionens planlægning uafhængig operation. Dette er dog en urealistisk antagelse for udviklingslandene, og det kan derfor blive nødvendigt at give afkald på en del af den ellers opnåelige vækst for at få mere af det andet gode – indkomstudligningen.

En sådan politik rummer dog også en fare: Det nu så stærkt dominerende krav om at indkomstfordelingen skal sættes i højsædet, og den i dette krav indbyggede bråd mod industrialiseringen, kan tænkes at føre til at vækstraten holdes så hårdt nede at de laveste indkomstgrupper, trods en forbedring af deres indkomstandel, opnår et lavere indkomstniveau end de kunne have opnået ved en politik der lagde større vægt på økonomisk vækst. Det er dette »perverse« resultat der anskueliggøres i figur 1 d.

En bevidst politisk afvejning af de to delvis modstridende mål, vækst og lighed, kan tænkes at ske – i hvert fald i princippet – ved et krav om at man skal søge at maksimere det samlede indkomstbeløb der fremkommer når indkomst i de lave indkomstgrupper indregnes med større vægt end indkomst i de højere indkomstgrupper. Det bliver så et åbent spørgsmål hvor »operationel« en sådan

regel kan blive under de vilkår for økonomisk planlægning der foreligger i de fleste udviklingslande.

Debatten om disse vigtige spørgsmål står endnu i sin begyndelse. Der kan især henvises til Chenery m.fl. (1974, kap. II).

III. »Indadvendt« eller »udadvendt« industrialisering?

Som allerede nævnt har samspillet mellem udenrigshandel og industrialisering været et hovedtema i den moderne udviklingsteori. Meninger og teorier har i høj grad været præget af forfatternes vidt forskellige syn på udviklingslandenes eksportmuligheder, og der har også været et umiskendeligt politisk skisma, således at fortalere for den »udadvendte«, d.v.s. eksportorienterede industrialisering i hvert fald i begyndelsen var at finde blandt udpræget liberalistiske økonomer, medens den »indadvendte«, d.v.s. mere autarkisk orienterede industrialisering fandt tilslutning, eller dog forståelse, blandt de økonomer der ser statslig planlægning som det afgørende middel i udviklingspolitikken. Sådan var det vel i tiden op til 1960 eller så. Men siden da har der nok været en tendens til mere nuancerede opfattelser og til en stærkere understregning af begrænsninger og farer ved den »indadvendte« industrialisering¹⁰.

Trods denne dybtgående og ideologisk farvede uenighed har der dog været en vis enighed om at der kan være god begrundelse for at udviklingslande ved opdragelsestold eller på anden måde beskytter *infant industries* der først gennem en tidtagende læreproces kan ventes at blive konkurrencedygtige. Det er også dette gamle »opdragsargument« der føres frem som forsvar for den såkaldte *import substitution*.

Men grænserne for denne politik er blevet stadig mere tydelige. Tre af disse grænser skal nævnes:

(1) Det indre marked i et udviklingsland er ofte så lille at der i en given industrigren kun er plads for een eller to »infant« virksomheder af rimelig størrelse. Det er da næsten uundgåeligt at beskyttelsen bliver en blød sovepude, idet toldsatsen til enhver tid lægges på det niveau som er nødvendigt for at virksomheden fortsat kan klare sig. Erfaringen viser at den offentlige mening før eller siden vender sig mod sådanne dyre eksperimenter; virksomheden mister sin beskyttelse og må forsvinde. I 1950'erne var dette en ret hyppig skæbne for »infant« industrier der alt for optimistisk var bragt til verden i de første efterkrigsår.

(2) Det er nærmest umuligt at bedømme på forhånd om en given industri, som ikke nu er konkurrencedygtig, vil kunne klare sig efter nogle års »opdra-

10. Nærmere herom, se Boserup (1969, s. 228 ff.).

gelse». Men det er altid muligt at påstå at dette vil være tilfældet og at levere tilsyneladende stærke argumenter som ingen kan modsige¹¹.

(3) Den vigtigste skranke for den »indadvendte« industrialiserings metode er dog at de nemme muligheder hurtigt bliver udtømt, i hvert fald for industrielle forbrugsvarer. Man når til det punkt hvor der ikke længere kan oprettes beskyttede virksomheder der lever af et på forhånd eksisterende marked hvis sædvanlige leverandører er blevet udelukket ved høje toldsatsler eller direkte importbegrænsning. Latinamerika frembyder klare eksempler herpå. Op til et vist punkt førte mange latinamerikanske lande en ganske vellykket industrialiseringspolitik ved at udelukke import, men mulighederne for fremgang ad den vej ebbede ud for adskillige år siden.

En særlig skarp formulering af forslaget om at bruge *import substitution* kan findes i en i 1958 fremkommen bog om den økonomiske udviklings strategi¹². Forslaget går ud på at tillade eller ligefrem opmuntre import af den vare man senere vil producere i ly af en opdragelsestold: når så den uhæmmede import har skabt et marked for vedkommende vare, er øjeblikket kommet hvor importen skal standses, så at markedet kan stilles til rådighed for en »infant« industri.

Denne lidt hårdhændede fremgangsmåde er måske den eneste mulige når det gælder den særlige gruppe af udviklingslande som med hensyn til industri står på fuldkommen bar bund og skal gøre de allerførste skridt til opbygning af en moderne industri. Men for det mere normale tilfælde er denne politik nu ret diskrediteret. Problemet er, som allerede antydnet, at beskyttelsen kun virker i et alt for snævert marked, nemlig det beskyttende lands eget hjemmemarked, og hvor beskyttelsen sker ved told indebærer den en forhøjelse af prisniveauet for industrivarer, med den sidevirkning at vedkommende udviklingslands industrieksport bliver endnu mindre konkurrencedygtig. Det har sommetider været foreslået at erstatte beskyttelsestolden med direkte tilskud til industrivirksomhederne, helst i form af et fast beløb (*lump sum subsidie*). En sådan beskyttelse ville ikke forhøje prisniveauet og kunne derfor virke som en beskyttelse for udviklingslandets producenter både på deres eget hjemmemarked og ved eksport.

Men så snart vi således begynder at interessere os for at beskytte udviklingslandets industriproduktion på dets aktuelle eller mulige eksportmarkeder har vi vendt os fra *import substitution* til dens modsætning: *export promotion* – fra den »indadvendte« til den »udadvendte« form for industrialisering.

11. Om en given industri ville være en lovende »infant« er »et empirisk spørgsmål hvor forholdet mellem løse påstande og empirisk bevisførelse er mere ugunstigt end i nogen anden gren af den økonomiske videnskab«. (H. G. Johnson. 1967, s. 183 f.).

12. Hirschman (1958).

Man kan nok sige at den moderne udviklingsteori i årenes løb er nået frem til ret stor enighed i denne nyorientering¹³. Det betragtes nu næsten som en selvfølge i udviklingslitteraturen at vækstprocessen på afgørende måde er betinget af en stigende industrieksport fra udviklingslandene. Men det var først ret sent – op mod 1960 – at denne erkendelse slog igennem. Tanken blev så i første halvdel af 1960'erne taget op i UNCTAD som udgangspunkt for kravet om præferenceordninger for udviklingslandenes eksport af forarbejdede varer.

Løsningen ved »udadvendt« industrialisering stiller selvsagt krav til den økonomiske politik både i udviklingslandene og i de industrialiserede lande.

For udviklingslandene gælder det om at holde en valutakurs som ikke ved systematisk overvurdering af landets egen valuta, af prestigemæssige eller andre grunde, gør eksporten af forarbejdede varer endnu vanskeligere end den behøver at være. Det har bl. a. været foreslået at udviklingslande skulle praktisere generelle eksportsubsidier for industrivarer¹⁴. Dette kunne have ganske samme virkning som en ordning med dobbelt valutakurs: en officiel normalkurs der praktiseres for det meste af importen og ved eksport af de traditionelle varer fra eksklusive industrier, og en særlig (høj) valutakurs der praktiseres ved industrieksport.

For industrilandenes økonomiske politik må kravet være at der ikke lægges hindringer i vejen for den fri import af forarbejdede varer fra udviklingslandene. En begyndelse er gjort med præferenceordninger, men der er lang vej igen, skønt en sådan industriel arbejdsdeling mellem industrilande og udviklingslande også skulle være i de førstes interesse, når man ser bort fra tilpasningsproblemer på kort sigt.

Endvidere kræves at industrilandenes importpolitik baseres på en anerkendelse af udviklingslandenes ret til at betale subsidier til deres industrieksport uden at det skal kunne betragtes som dumping. Dette forudsætter en revision af indgroede forestillinger om at eksportsubsidier er en absolut forkastelig form for handelspolitik. Man behøver blot at minde om Adam Smith's summariske dom: »Virkningerne af eksportpræmier kan kun være at tvinge et lands produktion ind i en retning som er langt mindre fordelagtig end den som produktionen af sig selv naturligt ville tage«. Denne dom burde dog ikke gøre

13. Jeg må her se bort fra den del af den moderne udviklingsteori som hævder at det er i udviklingslandenes sande interesse at afskære sig mest muligt fra handelsforbindelse med industrilandene. Denne nye udgave, med delvis ny begrundelse, af den »indadvendte« industrialiseringslinje ligger så langt uden for den moderne udviklingsteoris hovedstrøm at en stillingtagen ville have krævet en afhandling for sig selv.

14. Se især Kaldor (1964, kap. 19).

indtryk nutildags, thi det har længe været anerkendt i internationale organer (GATT m.m.) at udviklingslandene bør have ret til at beskytte deres fremvoksende industrier mod import, uden at dette må give anledning til modforanstaltninger fra industrilandenenes side. Og når man anerkender dette, er det umuligt at begrunde en afvisning af eksportsubsidier som et legitimt handelspolitisk middel for udviklingslandene, forudsat at subsidiernes størrelse og administration ikke er vilkårlig men følger klart definerede regler¹⁵.

Udviklingsteoriens syn på udenrigshandelens rolle har således bevæget sig et langt stykke, fra en »indadvendt« til en »udadvendt« orientering. Dette skyldes vel dels den erkendelse at *import substitution* i de fleste lande har løbet linen ud, således at der ikke på importbudgettet er noget tilbage der kunne tænkes snarligt erstattet af hjemlig produktion. Men det skyldes nok også den erkendelse at de lande som har ført en stærkt nationalistisk politik, med hård importbegrænsning og toldbeskyttelse, gennemgående har opnået mindre vækst end de udviklingslande som har søgt at følge den mere »udadvendte« industrialiserings vej.

Litteratur

- ADELMAN, IRMA og CYNTHIA T. MORRIS. 1974 a. *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford.
- ADELMAN, IRMA. 1974 b. Strategies for Equitable Growth, *Challenge*, maj-juni.
- AHLUWALIA, MONTEK SINGH. 1974. Income Inequality: Some Dimensions of the Problem, *Finance and Development* (IMF), vol. 11, no. 3.
- BOSERUP, M. 1969. De underudviklede lande: alsidig eller ensidig vækst, i Nørregaard Rasmussen og Thygesen, red., *Udviklingslinjer i makroøkonomisk teori*, København.
- CHENERY, H. m. fl. 1974. *Redistribution with Growth*, Oxford.
- GALENSON, W. og H. LEIBENSTEIN. 1955. Investment Criteria, Productivity and Economic Development. *Quarterly Journal of Economics*, August.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven.
- JOHNSON, H. G. 1967. *Economic Policies Towards Less Developed Countries*. London.
- JOLLY, RICHARD, m. fl. 1973. *Third World Employment*. Harmondsworth.
- KALDOR, NICHOLAS. 1964. *Essays on Economic Policy*, vol. II, London.
- NURKSE, RAGNAR. 1953. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford.
- ROBINSON, RONALD, red. 1965. *Industrialisation in Developing Countries*. Cambridge.
- ROBINSON, RONALD. 1971. *Developing the Third World. The Experience of the Nineteen Sixties*. Oxford.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. 1943. Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, juni-september.
- STEWART, F. og P. P. STREETEN. 1971. Conflicts between Output and Employment Objectives in Developing Countries. *Oxford Economic Papers*, juni.

15. Se nærmere den i note 14 nævnte tekst, s. 193.

indtryk nutildags, thi det har længe været anerkendt i internationale organer (GATT m.m.) at udviklingslandene bør have ret til at beskytte deres fremvoksende industrier mod import, uden at dette må give anledning til modforanstaltninger fra industrilandenenes side. Og når man anerkender dette, er det umuligt at begrunde en afvisning af eksportsubsidier som et legitimt handelspolitisk middel for udviklingslandene, forudsat at subsidiernes størrelse og administration ikke er vilkårlig men følger klart definerede regler¹⁵.

Udviklingsteoriens syn på udenrigshandelens rolle har således bevæget sig et langt stykke, fra en »indadvendt« til en »udadvendt« orientering. Dette skyldes vel dels den erkendelse at *import substitution* i de fleste lande har løbet linen ud, således at der ikke på importbudgettet er noget tilbage der kunne tænkes snarligt erstattet af hjemlig produktion. Men det skyldes nok også den erkendelse at de lande som har ført en stærkt nationalistisk politik, med hård importbegrænsning og toldbeskyttelse, gennemgående har opnået mindre vækst end de udviklingslande som har søgt at følge den mere »udadvendte« industrialiserings vej.

Litteratur

- ADELMAN, IRMA og CYNTHIA T. MORRIS. 1974 a. *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford.
- ADELMAN, IRMA. 1974 b. Strategies for Equitable Growth, *Challenge*, maj-juni.
- AHLUWALIA, MONTEK SINGH. 1974. Income Inequality: Some Dimensions of the Problem, *Finance and Development* (IMF), vol. 11, no. 3.
- BOSERUP, M. 1969. De underudviklede lande: alsidig eller ensidig vækst, i Nørregaard Rasmussen og Thygesen, red., *Udviklingslinjer i makroøkonomisk teori*, København.
- CHENERY, H. m. fl. 1974. *Redistribution with Growth*, Oxford.
- GALENSON, W. og H. LEIBENSTEIN. 1955. Investment Criteria, Productivity and Economic Development. *Quarterly Journal of Economics*, August.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven.
- JOHNSON, H. G. 1967. *Economic Policies Towards Less Developed Countries*. London.
- JOLLY, RICHARD, m. fl. 1973. *Third World Employment*. Harmondsworth.
- KALDOR, NICHOLAS. 1964. *Essays on Economic Policy*, vol. II, London.
- NURKSE, RAGNAR. 1953. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford.
- ROBINSON, RONALD, red. 1965. *Industrialisation in Developing Countries*. Cambridge.
- ROBINSON, RONALD. 1971. *Developing the Third World. The Experience of the Nineteen Sixties*. Oxford.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. 1943. Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, juni-september.
- STEWART, F. og P. P. STREETEN. 1971. Conflicts between Output and Employment Objectives in Developing Countries. *Oxford Economic Papers*, juni.

15. Se nærmere den i note 14 nævnte tekst, s. 193.